

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO EM EDUCAÇÃO**

LUCILENE AMARANTE

**POLÍTICAS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES CURRICULARES E DAS
AVALIAÇÕES EXTERNAS (2014-2018)**

LUCILENE AMARANTE

**MARINGÁ
2021**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS
ORIENTAÇÕES CURRICULARES E DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS (2014-
2018)**

Dissertação apresentada por LUCILENE AMARANTE ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão em Educação.

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a JANI ALVES DA SILVA MOREIRA (UEM)

Coorientador:

Prof. Dr. LEONARDO DORNELES GONÇALVES (FURG)

MARINGÁ
2021

FICHA CATALOGRÁFICA:

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central – UEM, Maringá – PR, Brasil)

A485p

Amarante, Lucilene

Políticas para alfabetização no Brasil : uma análise das orientações curriculares e das avaliações externas (2014-2018) / Lucilene Amarante. -- Maringá, PR, 2021.
228 f.: il. color., figs., tabs., maps.

Orientadora: Profa. Dra. Jani Alves da Silva Moreira.

Coorientador: Prof. Dr. Leonardo Dorneles Gonçalves.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Teoria e Prática da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021.

1. Alfabetização - Políticas - Brasil. 2. Alfabetização - Avaliação externa. 3. Alfabetização - Currículo. 4. Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e a Cultura (UNESCO). 5. Agenda Educação 2030 (Agenda E2030). I. Moreira, Jani Alves da Silva, orient. II. Gonçalves, Leonardo Dorneles, coorient. III. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Teoria e Prática da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. IV. Título.

CDD 23.ed. 372.414

LUCILENE AMARANTE

**POLÍTICAS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS
ORIENTAÇÕES CURRICULARES E DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS (2014-
2018)**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Jani Alves da Silva Moreira (Orientadora) – UEM

Prof. Dr. Márcio de Oliveira –UFAM

Prof.^a Dr.^a Maria Christine Berdusco Menezes – UEM

Prof.^a Dr.^a Marta Sueli de Faria Sforzi - UEM (Suplente)

Prof. Dr. Marcos Vinicius Francisco - UNOESTE (Suplente)

Data de Aprovação

Dedico esta pesquisa aos professores alfabetizadores que, por meio do trabalho educativo, também aprendem. São eles que possibilitam aos estudantes o desvelar do mundo: “[...] a leitura do mundo precede a leitura da palavra” (Paulo Freire, 1989, p. 9).

AGRADECIMENTOS

Minha formação como pesquisadora sempre foi um sonho e, agora, tornou-se realidade. Como ninguém cresce sozinho, eu reconheço que é necessário agradecer a quem tornou possível a concretização desse sonho.

Primeiramente, gostaria de expressar minha profunda gratidão à minha orientadora, professora **Dr.^a Jani Alves da Silva Moreira** (UEM). Agradeço por confiar em mim e por ser o exemplo de pesquisadora que sempre segurei: humana, compreensiva, dinâmica, crítica e organizada. Agradeço por todas as contribuições teóricas e pela sutileza com que me orientou, auxiliando-me a encontrar os melhores caminhos para me tornar uma verdadeira mestra.

Agradeço ao meu coorientador, professor **Dr. Leonardo Dorneles Gonçalves** (FURG), que, durante a escrita da dissertação, foi meu mais fiel amigo e confidente. Agradeço pelas inúmeras vezes em que soube ser atencioso, orientando-me nas dificuldades e incertezas do processo de pesquisa. Obrigada, professor!

Agradeço aos membros da banca de qualificação, pelas valiosas contribuições para a pesquisa: professor **Dr. Márcio de Oliveira**, da Universidade Federal do Amazonas, professora **Dr.^a Maria Christine Berdusco Menezes**, da Universidade Estadual de Maringá, professora **Dr.^a Marta Sueli de Faria Sforzi**, da Universidade Estadual de Maringá, e professor **Dr. Marcos Vinicius Francisco**, da Universidade do Oeste Paulista.

Ao **Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação** (GEPEFI/CNPq), cujos encontros de estudo, de pesquisa e de análise favoreceram o estreitamento de laços de amizade. Amigos com o coração e alma abertos para se ajudarem uns aos outros. Gratidão GEPEFI!

Ao **Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá** (PPE/UEM), em especial ao **Hugo Alex da Silva**, pela organização, atenção e gentileza e pelo auxílio prestado em tantos momentos.

À competente e afetuosa Secretária de Educação de Sarandi (2013-2016), professora **Ma. Adriana Palmieri**, que me ofereceu a oportunidade de exercer a função de assessora e formadora, incentivando-me, acima de tudo, a realizar o mestrado e buscar a formação humana. Agradeço pela amizade, generosidade, confiança e credibilidade em mim depositadas.

À **minha família**, que me incentivou e compreendeu meus momentos de isolamento, de envolvimento com os livros e de compromisso com a escrita. A ausência foi necessária, mas o amor por vocês continua imenso!

Às amigas pesquisadoras, **Andressa, Gesilaine e Thaís**, meu agradecimento pelos momentos em que não soltamos nossas mãos. Foram muitos os momentos de apoio, incentivo, desabafos e alegrias. Amigas especiais que sempre estarão comigo!

Agradeço imensamente a **Deus**, meu Pai divino, que me deu toda a sabedoria, a paciência e o discernimento necessários à realização desta pesquisa.

Enfim, agradeço a todos os que colaboraram e participaram de mais uma etapa de minha vida acadêmica. Gratidão!

Quero a utopia, quero tudo e mais
Quero a felicidade nos olhos de um pai
Quero a alegria muita gente feliz
Quero que a justiça reine em meu país
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão
Quero ser amizade, quero amor, prazer
Quero nossa cidade sempre ensolarada
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver!

Milton Nascimento

AMARANTE, L. **Políticas para a alfabetização no Brasil**: uma análise das orientações curriculares e das avaliações externas (2014-2018). (228 f.). Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Professora Doutora Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2020.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo as políticas para a alfabetização no Brasil, especialmente as orientações curriculares e a avaliação externa entre 2014 e 2018. Como parte das propostas do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação (GEPEFI), linha de pesquisa Políticas e Gestão em Educação, seu objetivo é compreender como tais políticas foram influenciadas por recomendações contidas em documentos dos organismos internacionais, em especial da Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e a Cultura (UNESCO). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho teórico e de análise documental, na qual as particularidades da problemática são analisadas por meio das seguintes categorias: totalidade histórica, contradição e reprodução. Como fontes de investigação, foram utilizados documentos oficiais nacionais e internacionais, textos legais e fontes bibliográficas que tratam do tema, com foco nas orientações curriculares e na avaliação externa da alfabetização. A pesquisa é justificada pela necessidade de compreender quais orientações da UNESCO estão presentes nas políticas de alfabetização no Brasil, especialmente nas orientações curriculares e na avaliação externa, bem como o alinhamento com os ideais de formação humana para o desenvolvimento econômico da sociedade. Na apresentação dos resultados, foram abordados os seguintes temas: no primeiro momento, as políticas para a alfabetização no Brasil e o cenário histórico-econômico da sociedade capitalista, de forma a mostrar o movimento do capital e suas influências na garantia da alfabetização pelo Estado; no segundo momento, as proposições para currículo e avaliação presentes nas políticas para a alfabetização nos documentos oficiais brasileiros e as recomendações que constam nesses documentos; posteriormente, a influência dos documentos internacionais, especialmente as recomendações das conferências de Dakar (UNESCO, 2001) e Incheon (UNESCO, 2015), que resultou na Agenda Educação 2030 (Agenda E2030), no delineamento das políticas curriculares e de avaliação externa para a alfabetização no Brasil, considerando especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS4); por fim, as relações entre as recomendações da UNESCO e as orientações curriculares para o Brasil e suas implicações para a alfabetização. Os resultados da pesquisa evidenciam que as atuais políticas curriculares para a alfabetização no Brasil são delineadas para atender metas educacionais planejadas no contexto internacional, principalmente as propostas na Agenda Educação 2030. Concluímos que os interesses econômicos e mercadológicos evidenciados por categorias políticas de regulação, avaliação, transnacionalização, resultados, intensificação do ensino na educação infantil, focalização do ensino básico, conhecimento mínimo, aprendizagem essencial, competências, habilidades, protagonismo e responsabilidade social sustentam esses documentos e se reproduzem nas orientações curriculares e na política de avaliação externa para a alfabetização no Brasil.

Palavras-chave: Políticas para alfabetização. UNESCO. Currículo. Avaliação externa. Alfabetização. BNCC. Agenda E2030.

AMARANTE, LUCILENE. **Policies for literacy in Brazil**: an analysis of curricular guidelines and external evaluations (2014-2018). (228 f.). Dissertation (Master Degree in Education) - State University of Maringá. Advisor: Doctor teacher Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2020.

ABSTRACT

This research has as its object of study the policies for literacy in Brazil, especially the curricular guidelines and external appraisal between 2014 and 2018. Following the proposals of the Study and Research Group on Educational Policies, Managing and Financing of Education (GEPEFI), in the Policies and Management of Education research line, its objective is to understand how such policies had been influenced by recommendations present in international organization's documents, particularly the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). This is a qualitative research, of a theoretical and documentary analysis nature, in which, particularities of the problem are analyzed through the categories: historical totality, contradiction and reproduction. As sources for the research, official national and international documents, legal texts and related bibliographic sources were used, focusing on the curricular guidelines and external appraisal of the literacy. The need to understand which UNESCO guidelines are present in the literacy policies in Brazil justifies this research, especially in curricular guidelines and external appraisal, as well as the alignment with the ideals of economic development through human growth. In the results section, the addressed topics were: at a first moment, the policies for literacy in Brazil and the historical and economical scenery of the capitalist society, in order to show the movement of the capital and its influences in the guarantee of literacy by the State; at a second moment, the curriculum and appraisal proposals present in the policies for literacy in the official Brazilian documents; later on, the influence of international documents, in particular the Dakar (UNESCO, 2001) and Incheon (UNESCO, 2015) conferences, which resulted in the Education Agenda 2030 (Agenda E2030), as well as the design of curricular policies and external appraisal for literacy in Brazil, especially considering the Sustainable Development Goal 4 (SDG4); at last, the relations between UNESCO recommendations and the curricular guidelines for Brazil and their effects for literacy. The results of the research show that the current curricular policies for literacy in Brazil are meant to meet educational goals planned internationally, especially those proposed by the Education Agenda 2030. We conclude that the economic and market interests evidenced by policies categories regulation, appraisal, transnationalization, results, intensification of teaching in early childhood education, focus on basic education, minimum knowledge, essential learning, competency, ability, protagonism and social responsibility sustain these documents are also present in the curricular guidelines and external appraisal for literacy in Brazil.

Keywords: Policies for literacy. UNESCO. Curriculum. External appraisal. Literacy. BNCC. Education Agenda 2030.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Taxa de analfabetismo no Brasil nos anos de 1940, 1970, 2000 e 2010.....	75
Gráfico 2	Regiões do Brasil e a taxa de analfabetismo (2014).....	85
Gráfico 3	Regiões do Brasil e a taxa de analfabetismo (2018).....	86
Gráfico 4	Taxa de analfabetismo por região do Brasil: 2014 e 2018.....	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Tríade de análise.....	45
Figura 2	Aspectos da alfabetização na BNCC.....	147
Figura 3	Termo de adesão do Programa Mais Alfabetização.....	154
Figura 4	Questão 06 do teste do PMALFA – 2ºano.....	156
Figura 5	Questão 07 do teste do PMALFA – 2ºano.....	157
Figura 6	Questão 08 do teste do PMALFA – 2ºano.....	157
Figura 7	Marcos globais da UNESCO para a Educação	169
Figura 8	Capa do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015.....	177
Figura 9	Logo dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	185
Figura 10	Capa da Agenda E2030.....	186
Figura 11	Avaliações para a alfabetização no Brasil 2008 – 2019.....	197

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Políticas para a alfabetização: Legislações oficiais e Programas no Brasil (2014-2018).....	20
Quadro 2	Dissertações e teses encontradas a partir da pesquisa no banco de dados da CAPES - Descritores: política curricular/alfabetização (2014-2018).....	46
Quadro 3	Dissertações e teses encontradas a partir da pesquisa no banco de dados da CAPES - Descritores: política curricular/avaliação externa (2014-2018).....	47
Quadro 4	Dissertações e teses encontradas a partir da pesquisa no banco de dados da CAPES - Descritores: política curricular/SAEB (2014-2018).....	48
Quadro 5	Dissertações e teses encontradas a partir da pesquisa no banco de dados da BDTD - Descritores: política curricular/alfabetização (2014-2018).....	50
Quadro 6	Dissertações e teses encontradas a partir da pesquisa no banco de dados da BDTD - Descritores: política curricular/avaliação externa (2014-2018).....	52
Quadro 7	Dissertações e teses encontradas a partir da pesquisa no banco de dados da BDTD - Descritores: política curricular/SAEB (2014-2018).....	52
Quadro 8	Categorias recorrentes nas pesquisas do estado do conhecimento.....	54
Quadro 9	Métodos sintéticos.....	67
Quadro 10	Métodos analíticos.....	67
Quadro 11	Tendências pedagógicas com base em Libâneo (1984) e Saviani (2008).....	72
Quadro 12	Principais ações e programas direcionados à alfabetização no Brasil (2014 – 2018).....	83
Quadro 13	Principais características dos PCNs e DCNs.....	107
Quadro 14	A educação nas constituições brasileiras.....	110
Quadro 15	Base legal do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.....	115

Quadro 16	Plano Nacional de Educação: Manifestos e documentos oficiais (1932-2014).....	119
Quadro 17	Meta 5 e estratégias para a alfabetização no PNE.....	122
Quadro 18	Quatro aspectos principais da BNCC (2017) para a alfabetização.....	131
Quadro 19	Eixos, práticas de alfabetização, habilidades e competências na BNCC.....	145
Quadro 20	Participação de alunos do 1º e 2º ano no PMALFA 2018.....	155
Quadro 21	Resultados PMALFA 2018.....	158
Quadro 22	Enunciados para a elaboração da agenda educacional pós 2015 e suas categorias.....	179
Quadro 23	Metas do ODS4.....	186
Quadro 24	Categorias políticas para a alfabetização presentes nos enunciados da Base Nacional Comum Curricular e na Agenda Educação 2030.....	191
Quadro 25	Categorização das políticas recorrentes para as orientações curriculares e a avaliação externa (2014 – 2018).....	208

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para Educação
AID	Associação Internacional do Desenvolvimento
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação Educacional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA	Ciclo Básico de alfabetização
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE/CP	Conselho Nacional de Educação/ Conselho Pleno
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COEF	Coordenadoria de Ensino Fundamental
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DCNS	Diretrizes Curriculares Nacionais
DICEI	Diretoria de Currículos e Educação Integral
E2030	Educação 2030
EPT	Educação Para Todos
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEPEFI	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PMALFA	Programa Mais Alfabetização
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para a Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1.1 Conceituação de termos recorrentes	28
1.2 Metodologia e referencial teórico	40
1.3. Estado do conhecimento e estrutura da dissertação.....	45
2. POLÍTICAS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL E O CENÁRIO HISTÓRICO-ECONÔMICO DA SOCIEDADE CAPITALISTA.....	58
2.1. Concepções de alfabetização ao longo da história	59
2.2. Alfabetização e analfabetismo no contexto do neoliberalismo	73
2.3. O papel do Estado e a garantia da alfabetização	81
2.4. Mundialização do capital e o neoliberalismo	89
3. PROPOSIÇÕES PARA AS ORIENTAÇÕES CURRICULARES E A AVALIAÇÃO EXTERNA NAS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO	99
3.1. Currículo nacional comum: antecedentes	100
3.2. Políticas para a alfabetização na legislação brasileira (1988 a 2014)	108
3.3. Base Nacional Comum Curricular: proposições para a alfabetização.....	125
3.4. Programa Mais Alfabetização.....	150
4. ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNESCO NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS CURRICULARES E AVALIATIVAS PARA A ALFABETIZAÇÃO (2014-2018)	161
4.1. Recomendações internacionais para as políticas educacionais e sua relação com a alfabetização	163
4.2. Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1990) e Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000 – 2015).	169
4.3 Educação 2030: Declaração de Incheon – rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida (2015 – 2030)	181
4.4. Análises das recomendações internacionais para a alfabetização e avaliação presente na Base Nacional Comum Curricular	189
4.5. Relação das políticas curriculares nacionais e internacionais e a avaliação: implicações para a alfabetização	195
CONCLUSÃO.....	200
REFERÊNCIAS.....	211
ANEXOS.....	225

INTRODUÇÃO

A investigação que deu origem a esta dissertação teve como objeto as políticas para alfabetização no Brasil entre os anos de 2014 e 2018, especificamente no que tange às orientações curriculares e à avaliação externa. O objetivo foi compreender como as políticas para a alfabetização no Brasil nesse recorte temporal foram influenciadas por orientações contidas em documentos oriundos de organismos internacionais¹, especialmente a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, e qual foi seu potencial para promover a aprendizagem inicial da leitura e da escrita.

A pesquisa se caracteriza como de natureza qualitativa, documental e bibliográfica. Isso implica considerar que a análise do contexto macro e micro é extremamente importante porque pode revelar a totalidade histórica e as múltiplas determinações que envolvem o objeto de pesquisa e, portanto, levar à compreensão de como as políticas curriculares e avaliativas para a alfabetização são organizadas e delineadas no Brasil.

A definição desse objeto de análise, qual seja, o das políticas de alfabetização no Brasil, correspondeu à intenção de direcionar melhor a pesquisa, uma vez que o campo acadêmico de estudo das políticas públicas educacionais oferece várias possibilidades. A esse respeito, Stremel (2016, p. 17-18) afirma:

¹“São instituições formadas por um conjunto de países-membros com especificações jurídicas no campo do Direito Internacional Público e atuam no âmbito das relações econômicas, políticas e sociais, ambientais por meio de diretrizes, regras, medidas e normas comuns e finalidades específicas. Seu surgimento decorreu, sobretudo dos danos causados pelas duas guerras mundiais. Em plano mais abrangente, a Primeira Guerra Mundial gerou a Liga das Nações, enquanto a Segunda fez surgir a Organização das Nações Unidas (ONU). Os organismos internacionais se tornaram mais presentes nas relações internacionais a partir da 2ª Guerra Mundial, em decorrência do aumento dos conflitos entre os países por disputas territoriais, das divergências comerciais nas relações nacionais e internacionais, além das exigências de cooperação e de aproximação dos governos para tratar das problemáticas mundiais, o que gerou a criação de instituições de abrangência internacional acima dos Estados para regular as relações de cooperação econômica, financeira, tecnológica entre países-membros. Entre os principais organismos estão o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)” (SANDRONI, 1999, p. 436).

Argumenta-se que a política educacional no Brasil começa a emergir como um campo acadêmico específico a partir da década de 1960, tendo como antecedentes os estudos sobre a situação do ensino no país e sobre administração escolar, administração educacional e educação comparada. Esse campo desenvolveu-se como produto de condições históricas e sociais, por meio da expansão de publicações sobre política educacional, da criação de disciplinas na Graduação; da criação de linhas e grupos de pesquisa na Pós-Graduação; da criação de associações científicas e grupos de trabalho dentro de associações; da criação de periódicos científicos especializados; da criação de redes de pesquisa; da realização de eventos específicos de políticas educacionais, bem como pelas ações e tentativas de intervenções dos pesquisadores do campo no próprio processo de formulação de políticas.

Considerando esse território de diversas possibilidades de pesquisa, constituído historicamente, delineamos o recorte temporal (2014-2018) para análise por considerar que, nesse período, surgiram várias recomendações de políticas curriculares e avaliativas direcionadas às políticas para a alfabetização, nacional e internacionalmente.

No período em análise, diversos documentos de políticas educacionais para a alfabetização foram aprovados e implementados no Brasil. Destacamos, no Quadro 01, algumas políticas encontradas na legislação, em documentos oficiais e em programas direcionados à alfabetização no referido momento.

Ano	Legislações, Documentos oficiais e Programas no Brasil
2012/2017	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - Portaria nº 867/2012
2014	Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei nº 13.005/2014
2015	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – <i>Programme for International Student Assessment (PISA)</i>
2015	Relatório SAEB/ANA 2014/2015 - Panorama do Brasil e dos Estados
2015	Avaliação Nacional da alfabetização – ANA
2015	1ª versão da Base Nacional Comum Curricular
2016	2ª versão da Base Nacional Comum Curricular
2017	3ª versão da Base Nacional Comum Curricular
2017	Homologação da Base Nacional Comum Curricular - Resolução CNE/CP nº 2/2017
2018	Documento de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB

2018	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – <i>Programme for International Student Assessment (PISA)</i>
2018	Relatório SAEB/ANA 2015/2016 - Panorama do Brasil e dos Estados
2018	Programa Mais Alfabetização - Portaria MEC nº 142/2018

Quadro 1: Políticas para a alfabetização: Legislação, Documentos oficiais e Programas no Brasil (2014-2018)

Fonte: A autora (2020).

No período de 2014 a 2018, no Brasil, observamos a padronização dos currículos das escolas públicas e privadas por meio da denominada Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2017). Ressalvamos, quanto a isso, que “[...] o recorte não tem o sentido de isolar o objeto específico a ser estudado” (SANFELICE, 2002, p. 98), mas o de possibilitar que o objeto específico seja estudado sem que se deixe de compreender as múltiplas determinações que o definem.

Assim, considerando que o contexto foi de intensas mudanças nas políticas educacionais para alfabetização, concordamos com Sanfelice (2002) quanto à importância de se analisar o objeto de pesquisa em suas particularidades atuais, sem desprezar o contexto histórico no qual foi concebido.

Fontes e história das políticas educacionais, para mim, é um tema recorte da história da educação, por sua vez, recorte da história. Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto (SANFELICE, 2002, p. 98).

Concordando com essa acepção, entendemos que uma política pública não resulta de um único viés, ou uma única via, mas que é construída nos embates, nas contestações e nas negociações e, portanto, envolve relações de poder. Ou seja, é resultado de uma relação complexa, marcada por antagonismos de classes, por contradições sociais, legitimações e mandatos (OZGA, 2001).

Nessa mesma direção, Arroyo (2013) assevera que pensar em políticas curriculares é pensar em um ‘território de disputas’, no qual prevalece a busca incessante por indicadores de qualidade e por controle do que a escola ensina.

[...] Nunca como agora tivemos políticas oficiais, nacionais e internacionais que avaliam com extremo cuidado como o currículo é tratado nas salas de aula, em cada turma, em cada

escola, em cada cidade, campo, município, estado ou região (ARROYO, 2013, p. 13).

A implementação de ações e medidas destinadas ao campo da alfabetização no Brasil remonta ao final do século XIX, sendo considerada, pelo Estado, relevante para o desenvolvimento econômico do país. Saviani (2008), discutindo a história da alfabetização, evidencia que o ensino das primeiras letras estava destinado à catequização dos indígenas e dos filhos dos colonos e que, no período posterior, a preocupação era formar a elite dominante no país. Posteriormente, ao longo do tempo, o ensino da leitura e da escrita e seus métodos foram passando por sucessivas alterações, até chegar ao que se pratica nos dias atuais. É inegável o interesse das classes dominantes pela alfabetização e pela escolarização, pois isso está relacionado ao desenvolvimento econômico da sociedade que busca a permanência de um projeto hegemônico.

Segundo Mortatti (2013), as políticas para a educação e a alfabetização se intensificaram no Brasil a partir de 1990. No contexto de alinhamento aos propósitos traçados mundialmente por organismos internacionais, as políticas educacionais para a alfabetização corresponderam às intenções do Estado para atingir metas mundialmente estabelecidas.

[...] foi nas décadas de 1990 e 2000, especialmente a partir da votação, pelo Congresso Nacional, em 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE), que governos brasileiros – com crescente pressão e participação crítica e propositiva de segmentos organizados da sociedade civil, com crescente parceria também do setor privado – passaram a definir e implementar, sistematicamente, políticas públicas para a educação e a alfabetização, conforme previstas na Constituição de 1988 e em cumprimento aos compromissos e metas estabelecidos por organismos multilaterais, aos quais o Brasil também aderiu (MORTATTI, 2013, p. 18-19).

A necessidade de saber ler e escrever para o desenvolvimento e a modernização do país levou o Estado a implementar muitas mudanças nas políticas educacionais e a promover diversos programas voltados para a suposta melhoria da alfabetização no Brasil. Nos planos dos diversos governos federais, aparece a constante preocupação com o analfabetismo, sendo diversas as ações organizadas com o fito de melhorar a alfabetização. No cenário atual da educação, uma dessas ações é a instituição da Base Nacional Comum Curricular

(BRASIL, 2017), cujo objetivo é definir os conteúdos mínimos a ser ensinados e avaliados na educação básica e, também, na alfabetização.

Evangelista e Shiroma (2015) ressaltam que, na elaboração das políticas públicas, especialmente as educacionais, os discursos dos grupos dominantes correspondem a intenções relacionadas aos interesses privados.

[...] estamos cercados por discursos que apresentam uma face humanitária da política, aparentemente preocupada em combater as injustiças, a pobreza, incluir os excluídos, representantes de uma abordagem que deliberadamente descarta a relação entre classes sociais. São facetas do capitalismo humanizado presente em parte substantiva dos documentos nacionais e internacionais sobre educação [...] (EVANGELISTA; SHIROMA, 2015, p. 93).

Nessas circunstâncias, as políticas educacionais, mais do que defender investimentos na educação e amenizar as desigualdades sociais, caracterizam-se por demonstrar a preocupação de atender os indivíduos em vulnerabilidade. Assim, o Estado promove parcerias com a sociedade civil organizada² para o cumprimento do que se estabelece na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual, em seu artigo 210, prevê: “[...] serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 2018, p. 161).

Destacamos que, quando o Ministério da Educação (MEC) elabora documentos oficiais contendo diretrizes para políticas curriculares em nível nacional, atrela os currículos já estabelecidos nos municípios à avaliação externa e tem expectativas positivas a respeito das aprendizagens, devemos dar atenção especial ao processo de alfabetização, imprescindível para que o sujeito se relacione com a sociedade letrada.

Por isso, destacamos que a BNCC (2017) estabelece que o processo de aquisição de escrita, ou seja, a alfabetização das crianças, seja concluído até o 2º ano do ensino fundamental:

²Compreendemos, conforme Rico (1998) que a sociedade civil organizada é uma estrutura organizativa sem fins lucrativos, sem vínculos com o governo, e possui um elevado nível de participação voluntária. São unidades autônomas e autogestáveis que buscam a articulação entre os poderes públicos e os cidadãos para garantir os direitos fundamentais dos sujeitos.

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. A alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica (BRASIL, 2017, p. 87).

Verificamos uma contradição entre a BNCC (BRASIL, 2017), a Meta 5 do atual Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) e o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa - PNAIC (2013-2017). A atual Base Nacional Comum Curricular (2017), conforme já exposto, afirma que a criança deve estar alfabetizada ao término do segundo ano escolar, enquanto a Meta 5 do PNE e o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa - PNAIC (2013-2017) recomendam que as crianças concluam seu processo de alfabetização aos oito anos de idade, ou seja, ao final do terceiro ano. A Portaria nº 867/2012 de 4 de julho que instituiu o PNAIC dispõe em seu artigo 5º que se deve “[...] I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2012).

Apesar da especificidade do processo de alfabetização, há que se considerar que a alfabetização é parte da formação integral, sendo compromisso da escola promovê-la. A aprendizagem da leitura e da escrita, seja em fase inicial seja ao longo da escolarização, é uma condição essencial para a apropriação da cultura sistematizada pelas diferentes áreas do conhecimento. A aprendizagem que se inicia antes de a criança ingressar na escola é condição para o desenvolvimento humano, já que consideramos o ser humano como sujeito social, um ser histórico que vive, transforma e interage com as mais diversas situações de produção de conhecimento e cultura, sendo, ele também, transformado por essas situações de socialização presentes no contexto diário de sua vivência (SAVIANI, 2008).

Nesse sentido, garantir as condições para a alfabetização extrapola o domínio de um conhecimento específico e envolve a garantia do direito ao desenvolvimento humano de modo integral. Além disso, mesmo pontuando que a alfabetização é a fase inicial de aprendizagem da língua, é preciso considerar que as crianças não estão todas no mesmo ponto de partida e na mesma condição social para essa aprendizagem. Como o processo de alfabetização é influenciado por diversidades culturais, econômicas e sociais, é preciso que os

professores dos anos iniciais do ensino fundamental tenham uma formação inicial e continuada que considere a especificidade dos alunos e os conhecimentos que lhes são necessários para que tenham uma formação integral.

A compreensão do contexto das políticas educacionais exige uma análise dos programas e das leis que os organismos internacionais direcionam para a parcela da sociedade que se encontra com maiores problemas ou em estado de vulnerabilidade. Centrados na discussão das políticas voltadas à alfabetização, estamos nos referindo especialmente à análise de documentos produzidos pelo Banco Mundial na década de 1990 para os países com maior índice de pobreza. Tais documentos tiveram como foco a amenização da pobreza no contexto de reformas neoliberais (MOREIRA; LARA, 2012).

Os organismos internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), entre outros, influenciam os países na adoção de cooperação técnica e/ou financeira na definição das metas, nas análises, nos estudos e na implementação das políticas públicas: “[...] para além do núcleo do Estado ou dos governos, há uma gama imensa de instituições próximas, distantes ou antagônicas que marcam forte presença na formulação das políticas educacionais” (SANFELICE, 2002, p.101).

A centralizar nosso estudo nas políticas educacionais para a alfabetização no Brasil, temos como objetivo responder à seguinte problemática: Qual a relação entre as recomendações internacionais, especialmente as da UNESCO, para a construção das políticas para alfabetização no Brasil e a elaboração do currículo e da avaliação externa ocorridas no país, no período de 2014 a 2018?

As questões que nortearam a análise estão contempladas nas seções deste texto. São elas: Como se configuram as políticas para a alfabetização na atual fase do capitalismo? Como as políticas para a alfabetização são elaboradas nos documentos oficiais nacionais? Quais são as recomendações da UNESCO para as políticas de alfabetização no período de 2014 a 2018? Como as orientações curriculares tratam a alfabetização? O que é priorizado nas avaliações externas em relação ao processo de alfabetização?

A hipótese considerada no processo de pesquisa foi a de que as premissas para a elaboração das políticas curriculares e avaliativas para a alfabetização no Brasil podem estar ancoradas em recomendações dos organismos internacionais, obedecendo à lógica econômica preconizada pela UNESCO.

O interesse pelo tema foi gestado ao longo de nossa trajetória profissional na educação básica, na qual atuamos como professora alfabetizadora, e, também, ao longo do exercício das funções em equipe na gestão municipal do município de Sarandi/Paraná durante os anos de 2014 até 2018. Não raras vezes, vivenciamos descontinuidades e mudanças nas orientações acerca do processo de alfabetização, sem que resultados melhores de aprendizagem fossem alcançados. Fundamentos teóricos, materiais didáticos e programas eram alterados; novas demandas nos eram delegadas, sem que soubéssemos as reais razões dessas alterações. Novas exigências e orientações passavam a guiar nosso trabalho como alfabetizadores, sem que estivessem diretamente ligadas à avaliação dos resultados positivos ou negativos de nossas atividades docentes no processo de ensino e aprendizagem. Cabia aos professores alfabetizadores das escolas municipais de Sarandi/PR executar ações, das quais se desconhecia a fonte e os propósitos formativos. Essa situação levou-nos a perguntar de onde vinham essas determinações de mudanças, quem as elaborava e com apoio em quê.

Entendemos que o professor não deve ser apenas um técnico que executa ações, mas, sim, um profissional que deve dominar intelectualmente todas as instâncias do seu trabalho, do planejamento e da ação em sala de aula. Consideramos fundamental que ele tenha conhecimento de todos os elementos determinantes do seu trabalho, incluindo o conhecimento acerca das instâncias que definem o que e como ensinar e o que e como avaliar.

Quando perguntávamos de onde emanavam as decisões sobre as mudanças nos programas e nas orientações do processo de alfabetização, normalmente tínhamos como resposta: “[...] são determinações do Ministério da Educação”. A resposta, porém, levava-nos a outros questionamentos: O que leva o MEC a tomar tais decisões? Com base em quais premissas essas decisões são tomadas?

Consideramos que as respostas a essas perguntas oferecem, a todos os professores, condições de sermos sujeitos ativos no processo, de termos consciência de nosso trabalho, de não nos limitarmos a ser executores de um projeto pensado por outros, com objetivos que desconhecemos.

A participação no Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais, Gestão e Financiamento da Educação (GEPEFI) foi sinalizando alguns caminhos na busca de resposta para nossas questões iniciais. Estudando a contextualização histórica das políticas curriculares e da avaliação externa, observamos que, além do Ministério da Educação, outros protagonistas atuavam nas definições das políticas nacionais: as instâncias internacionais, especialmente a UNESCO. Portanto, a resposta de que o MEC era quem determinava as mudanças nos processos de alfabetização vivenciados na escola não encerrava o assunto e merecia, portanto, análise mais atenta. Seria preciso compreender os motivos e o que determina as próprias determinações do MEC.

Na expectativa de que esse seria o caminho para desvelar o fenômeno das discontinuidades das políticas para a alfabetização e o insucesso do processo, definimos nosso objeto de pesquisa: Políticas para a alfabetização no Brasil.

Elegemos como fonte de estudo a legislação e os documentos oficiais referentes ao assunto. Com base em fontes teóricas e metodológicas, pudemos analisá-la, identificar contradições, explícitas e implícitas, entre as bases políticas, históricas, teóricas e ideológicas que subjazem às recomendações da UNESCO e as políticas para alfabetização adotadas no Brasil, especialmente no que diz respeito às categorias políticas de currículo e avaliação. Entendemos que “[...] as fontes selecionadas e o objeto de estudo contextualizam-se no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas [...]” (MOREIRA, 2015, p.23).

Consideramos que esta dissertação é relevante no contexto atual e contribuirá para a compreensão de como são formuladas as políticas para a alfabetização no Brasil, como também favorecerá a aquisição de elementos teóricos e analíticos que permitem aos professores compreender os determinantes do trabalho escolar, os quais, nem sempre de modo explícito, afetam o que ensinam, como ensinam e os resultados de aprendizagem. Tal compreensão favorecerá um engajamento político maior e mais compromisso

social na própria área em que atuam. Entendemos que tais motivos justificam a pesquisa.

1.1. Conceituação de termos recorrentes

A pesquisa realizada teve como objeto as políticas para a alfabetização no Brasil, no que tange as orientações curriculares e a avaliação externa (2014-2018), o que a insere na linha de Políticas e Gestão em Educação³. Como as políticas curriculares para a alfabetização definem o campo no qual se insere a pesquisa, consideremos necessário definir alguns conceitos dos termos recorrentes desse campo, situando-os no tempo histórico em que se constituíram.

De acordo com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 (ONU, 1948), toda pessoa tem direito à educação. O artigo 26 dispõe sobre a obrigatoriedade e o direito à educação primária⁴ gratuita para todos em qualquer idade e sobre o direito à alfabetização: “Todo ser humano tem direito à educação. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória” (ONU, 1948, p. 14).

Portanto, a educação perpassa o cenário de todos os países, que almejam a efetivação desse direito, independentemente das condições políticas, sociais, econômicas e culturais de cada um.

Ao afirmar que “[...] a importância política da educação reside na sua função de socialização do conhecimento [...]”, sendo na realização de sua especificidade que ela “[...] cumpre sua função política [...]”, Saviani (2003, p. 88) defende uma educação que proporcione aos estudantes a aquisição dos conhecimentos construídos ao longo da história da humanidade e que, efetivamente, cumpra essa função.

Em nossa pesquisa, comungando esse entendimento, consideramos que a educação é fundamental para a mudança de consciência dos sujeitos, para a

³ Título da linha no Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Estadual de Maringá, conforme artigo 4º da Resolução nº 020/2019-CI/CCH.

⁴ O termo ‘educação primária’ é utilizado em documentos internacionais para designar a educação que atualmente no Brasil se refere ao ensino fundamental. Para Moraes (2001), o ensino fundamental no Brasil compreende a educação básica que abarca três níveis de ensino: a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

concretização de uma formação mais crítica que almeje a construção de um mundo menos excludente, garantindo, assim, os direitos sociais de toda pessoa.

Segundo o autor, a educação é um direito social e “[...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 2013, p. 13). Assim, é necessário um conjunto de políticas públicas que garantam essa formação a todo sujeito.

De acordo com Pereira (2008), as políticas públicas são delineadas, com avanços e retrocessos, em meio a embates e lutas por melhoria para toda a sociedade e com objetivos coletivos que favorecem o desenvolvimento pleno da pessoa como ser social. A autora assevera que uma política é pensada por ideias, disputas e direcionamentos que organizam e transformam a prática nas relações em sociedade.

[...] a política não é inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles, que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e estão desigualmente situados na estrutura social (de classe e status) (PEREIRA, 2008, p. 89).

No entanto, a luta por direitos sociais universais tem se fragilizado em face da divisão dos movimentos sociais, alguns dos quais buscam seu posicionamento em favor de causas individuais. Para Sguissardi (2015), existem políticas focais e políticas universais, mas não podemos pensar políticas públicas de forma estratificada.

As políticas sociais são denominadas de universais quando atuam sobre aspectos estruturais do sistema econômico-político, como aumento real e constante do salário mínimo, ou para eliminar as causas do desemprego e da exclusão social. As políticas focais destinam-se a parcelas da população trabalhadora ou excluída e têm alcance limitado, pois não atuam sobre as causas da desigualdade social produtora da exclusão (SGUISSARDI, 2015, p. 877).

A política pública é produzida na arena dos movimentos sociais, em meio aos embates por direitos coletivos, sendo, portanto, arquitetada por grupos adversos e diversos. Moreira e Lara (2012) consideram que a organização e o planejamento de uma política pública exigem a participação social como princípio, o envolvimento de todos os interessados em sua elaboração, concretização e implementação. Esse envolvimento redefine uma política

pública imposta pelo Estado e assume papel central na superação das desigualdades sociais.

As políticas públicas são tidas como de **responsabilidade do Estado**, e devem ser implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada (MOREIRA; LARA, 2012, p. 61, grifo nosso).

É fundamental compreender o papel do Estado no processo de formulação e de execução das políticas educacionais. O Estado é definido por Höfling (2001, p.31) como “[...] um conjunto de instituições permanentes como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente, que possibilitam a ação do governo”. Este, muitas vezes, lança mão de políticas públicas coletivas e prioriza políticas focalizadas, deixando para a sociedade sua organização em busca de direitos.

Ball (2018) apresenta um conceito ampliado de Estado como um campo de disputas de interesses diferentes, como um mediador de conflitos. Embora lhe caiba se responsabilizar pela implantação de políticas no âmbito da sociedade civil, submete-se, constantemente, aos interesses do capital: “O Estado trabalha com outros, ou **terceiriza** suas tarefas de solução de problemas. Os problemas tornam-se oportunidades de lucro. As soluções são pagas. Existe um mercado de soluções” (BALL, 2018, p. 3, grifo nosso).

Nas concepções atuais, o Estado, que deveria suprir as demandas advindas das necessidades sociais, defende interesses particulares por meio de uma intervenção estatal mínima na área social, tornando-se, de um lado, regulador das questões conflituosas na sociedade e de outro, assumindo a perspectiva neoliberal individualista e meritocrática⁵. Ou seja, é um Estado hierarquizado pela competitividade e com sujeitos segregados socialmente (FREITAS, 2018).

Outro aspecto a considerar é que o Estado tem papel preponderante na definição das políticas públicas educacionais que se constituem como uma vertente das políticas sociais. Porém, cabe a toda sociedade participar da elaboração e da sistematização dessas políticas para que elas não se tornem

⁵O conceito de meritocracia foi cunhado, em sua versão moderna, pelo sociólogo e ativista britânico Michael Young (1958).

meras reprodutoras do contexto capitalista e mercantil. Höfling (2001) observa que as políticas educacionais precisam ser planejadas para suprir as demandas e os interesses da maior parte da população, para que, assim, se efetivem como um direito social público.

Numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo **competitivo frente à ordem mundial globalizada** (HÖFLING, 2001, p. 40, grifo nosso).

Importante considerarmos nesta pesquisa as distinções do conceito de políticas de governo e políticas de Estado. De acordo com Oliveira (2011) as políticas de governo são ocasionais e representam interesses de um poder governamental transitório que, muitas vezes, defende seus interesses particulares e/ou partidários que predominam nas políticas planejadas em um limite de tempo determinado. A formulação e a implementação de uma política de governo são alocadas em uma agenda política que, geralmente atende a contextos internacionais para resolver demandas emergenciais, portanto:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas (OLIVEIRA, 2011, p. 329.)

Ao nos reportarmos ao conceito de políticas de Estado, averiguamos que as políticas por ele implementadas expressam o envolvimento dos diferentes poderes: executivo, legislativo e judiciário e, ainda de toda sociedade civil. São políticas que, independentemente de governos temporários, se firmam em orientações em nível nacional envolvendo estados e municípios.

[...] as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Desta forma, atendemos que uma política pública educacional deve efetivar-se como uma política de Estado e ter a função de defender uma justiça social que garanta a todos o direito de ter acesso ao conhecimento produzido

historicamente. Dessa forma, sua organização e seu planejamento precisam estar orientados para a participação de toda a sociedade civil que demonstra interesse por sua concretização. Para Moreira (2015, p. 16), uma política educacional

[...] manifesta a politicidade que é inerente à educação, porque expressa expectativas de continuidade ou ruptura nesse campo, e assim, contribui para reproduzir ou transformar uma ordem estabelecida no âmbito educacional.

As políticas educacionais são construídas em meio a intensas disputas e discussões, passa por avanços e retrocessos na busca de ações que garantam a aprendizagem do conhecimento elaborado. Dessa forma, o processo de definição das políticas educacionais é permeado pelo contexto político, social e cultural. A educação, como parte de uma política educativa efetiva de Estado, é um direito social de cada sujeito, que, assim, apropriando-se da cultura e da ciência elaborada, se humaniza.

A afirmação do direito à educação como um direito fundamental de natureza social tem uma consequência importantíssima, visto que, por intermédio dela, reconhece-se que, embora o direito à educação possa ser efetivado e exigido judicialmente de maneira individual, a sua concretização ocorrerá por meio da realização de políticas públicas (SCAFF; PINTO, 2016, p. 438).

Considerando as contradições da sociedade em diferentes momentos históricos, entendemos que a educação escolar não é um campo neutro, mas sim um espaço de atuação de diferentes interesses seja para a formação humana integral, seja para a formação de valores, atitudes, habilidades e competências dos quais o capital precisa para se manter. Como afirma Dale (1988, p.18), “A educação é vista como aparelho ideológico principal do modo capitalista de produção [...]”, funcionando como a instituição social que forma as ideias e os modos de ação necessários à manutenção do modo de produção.

As contradições e os conflitos entre interesses econômicos e políticos acentuam-se com a globalização. De acordo com Alves (2001, p. 50), a globalização, como parte do capitalismo que induz a expansão econômica, implica também dimensões sociais, políticas, culturais e até mesmo religiosas. Seria “[...] uma nova etapa do desenvolvimento do capitalismo mundial [...]”, correspondendo a uma ideologia marcada pelo significado histórico e dialético da mundialização do capital. Para Alves (2001), a globalização acentua

desigualdades, intensifica a exploração do trabalho e causa a exclusão quanto aos direitos sociais.

A globalização tende a criar um Estado mínimo para as necessidades das massas populares excluídas e exploradas e constituir um Estado máximo para os interesses de reprodução e acumulação do capital financeiro global (ALVES, 2001, p.31).

Cabe salientar a diferença conceitual entre globalização e mundialização do capital. Para Chesnais (1996), a mundialização está relacionada diretamente ao processo produtivo, integrando os mercados mundiais na defesa da acumulação do capital e se caracteriza pela desregulamentação do capital para expandir cada vez mais os ideais neoliberais. O autor salienta que tanto a globalização quanto a mundialização do capital expressam a tendência a considerar tudo como mercadoria e o lucro como foco das relações sociais. Isso gera, por um lado, a concentração da riqueza em poucas mãos e, por outro, desigualdades, exclusão e exploração.

No cenário da mundialização do capital, novas demandas chegam aos países de capitalismo periférico, tanto de formação ideológica, quanto de formação de mão de obra para o atendimento das exigências do novo estágio do modo de produção capitalista.

Tais demandas influenciam a definição das agendas educacionais pelos organismos internacionais, que atuam em diversas frentes e oferecem assessoria aos países para que elaborem projetos e atinjam metas internacionalmente definidas.

Essa interferência direciona as prioridades no planejamento de ações e de metas pelos diversos países, caracterizando uma agenda globalmente estruturada para a educação, na qual a diversidade de ideias e de interesses desdobra-se em diferentes ações em cada país. Afirma Dale (2004, p. 436): “[...] a adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio”.

Teodoro (2015) ressalta que a política não obedece a uma única via, um único sentido, mas se constrói no embate de ideias e interesses políticos e financeiros determinados por ideologias. Reconhece o autor que o conjunto de políticas, viabilizado por ações concretas, configura-se por dois tipos de interferência: o mandato e a legitimação. A interferência por mandato ocorre

quando as organizações internacionais direcionam políticas aos países em âmbito mundial. Legitimação, por sua vez, acontece quando as nações recorrem aos organismos internacionais para balizar as ações desenvolvidas internamente nos diversos países.

O mandato se perpetua por meio da influência de diversos eventos, que determinam uma agenda mundial para que os diversos países focalizem e planejem ações políticas. A legitimação, por sua vez, reforça, planeja e valida as ações dos países que estabelecem cooperação técnica com os organismos internacionais para orientações e assessorias, ou seja, validam os interesses de cada nação: “[...] procura-se uma organização internacional para reforçar, para legitimar o que se quer fazer e que, muitas vezes, não se tem argumentos ou força política para fazer” (TEODORO, 2015, p. 224).

Segundo Teodoro (2008), as recomendações, propostas, diretrizes e orientações dos organismos internacionais são firmadas por meio de acordos e tratados e têm como objetivo fazer com que os países planejem reformas políticas, econômicas e culturais para a ampliação das relações produtivas e mercadológicas. Os diversos países, na intenção de obter financiamento dos organismos internacionais, reformulam suas políticas educacionais internas. Ou seja, essas relações internacionais se firmam em um processo de contrapartida em uma via dupla de interesses com viés econômico.

A formulação das políticas educativas, particularmente nos países de periferia (e da semiperiferia) do sistema mundial, começou a depender, cada vez mais, da legitimação e da assistência técnica das organizações internacionais (TEODORO, 2008, p. 21).

Enfim, a publicação de documentos com direcionamento político e as conferências e outros eventos ocorrem em nível mundial, criando espaço para o planejamento de propostas e metas para a educação dos diversos países signatários e para a realização de acordos para sua execução.

O alinhamento das políticas educacionais brasileiras às recomendações dos organismos internacionais é cada vez mais evidente no contexto da prática escolar, o que revela um processo de homogeneização das políticas educacionais. No entanto, esse processo é justificado por uma constante busca pelo direito à educação.

Consideramos que, nos documentos que normatizam as políticas educacionais e que procuram tornar o direito à educação uma política pública social, deve estar prevista também a qualidade da alfabetização. Na atual sociedade letrada, movida por constantes transformações históricas, econômicas, culturais e ideológicas, apropriar-se dos conhecimentos da linguagem escrita, estar alfabetizado, é condição para a aquisição do direito à educação. Assim, acreditamos que a sociedade⁶, por meio da participação dos movimentos sociais, tem a função primordial de contribuir para a elaboração e a discussão de políticas públicas, primordialmente as voltadas para a alfabetização de todos. Essa é uma forma de colaborar para a transformação de preceitos impostos pelo Estado em garantia de direitos constitucionalmente estabelecidos ao longo da história, ou seja, em um direito universal básico.

Gontijo (2014) salienta que a preocupação com a alfabetização em países como o Brasil não é a de promover a aprendizagem da leitura e da escrita, formar leitores e escritores competentes, mas sim de produzir índices que comprovem que estamos nos desenvolvendo, que estamos combatendo a pobreza. Os índices de alfabetização são vistos como indicadores do atraso ou do desenvolvimento de um país e definem os investimentos de capital, seja para produzir ou para comercializar: “[...] a alfabetização é vista como um importante enunciador dos níveis de desenvolvimento, de diminuição das desigualdades sociais e de pobreza” (GONTIJO, 2014, p. 11).

Os organismos internacionais propagam que a educação, bem como a não aprendizagem da linguagem escrita podem ser sinônimos de desigualdade social e de aumento da pobreza. No preâmbulo da *Declaração de Incheon* (2015), é manifesto o reconhecimento da educação como principal elemento na diminuição da pobreza: “[...] educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza” (UNESCO, 2015, p. 3). No entanto, é cabível ressaltar que é a existência de uma sociedade hierarquizada movida

⁶ Ao utilizarmos o conceito de sociedade, nesta pesquisa, referimo-nos aos diversos setores que a compõem e não apenas a um grupo de homens e mulheres. Netto (2012, p. 49, grifo do autor) defende que “Não se pode separar a sociedade dos seus membros: **não há sociedade sem que estejam em interação os seus membros singulares assim como não há seres sociais singulares (homens e mulheres) isolados, fora do sistema de relações que é a sociedade.** O que chamamos sociedade são os modos de existir do ser social; é na sociedade e nos membros que a compõem que o ser social existe: **a sociedade, e seus membros, constitui o ser social e dele se constitui**”.

pelo modo de produção capitalista que obstrui e ressignifica a cultura de um povo.

Os índices de analfabetismo evidenciam que, no Brasil, ainda existe um quantitativo 11,3 milhões de pessoas que ainda não se apropriaram da linguagem escrita (IBGE, 2019). Esses índices são tratados como causa da desigualdade de um país e não como consequência da desigualdade. Quando entendemos esses índices como causa, olhamos para o sujeito que não foi alfabetizado; quando os entendemos como consequência, olhamos para a forma da sociedade que produziu e produz essa desigualdade. Desta segunda perspectiva, não basta pensar em alfabetizar, mas também é preciso combater as condições que geram as desigualdades.

Cabe enfatizar que, em nossa pesquisa, consideramos o que afirma Macedo (2019): saber ler e escrever significa que o indivíduo deve ter consciência das relações que estabelece com o mundo que o permeia, significa compreender, refletir, agir e participar criticamente na organização social. Estar alfabetizado é uma condição para que o sujeito se aproprie de novos conhecimentos científicos e possa atuar politicamente em sociedade, o que significa ir além da aprendizagem mecânica e técnica de codificar e decodificar.

Alfabetização como um conhecimento indispensável ao exercício da cidadania, se ensinado na perspectiva da formação crítica dos sujeitos, concebidos como ativos, portadores de conhecimento e não meros repetidores de técnicas que se pretendem neutras [...] (MACEDO, 2019, p. 64).

Os preceitos das políticas educacionais para a alfabetização refletem-se no âmbito pedagógico, especialmente nas ações docentes em sala de aula. Ao discutir as ações didáticas para a alfabetização, Sforzi (2016) evidencia que esse processo envolve situações intencionalmente planejadas e organizadas de forma gradativa pelos professores. A autora destaca que, embora o domínio da leitura e da escrita ultrapasse as ações de decodificar e codificar, como evidencia Macedo (2019), é necessário colocar a criança em contato com a leitura e a escrita de modo sistematizado, levando em conta as especificidades do sistema alfabético. A codificação e a decodificação devem ser processos intencionalmente planejados para que, de modo gradativo, o estudante se aproprie da linguagem escrita e, assim, dê os primeiros passos rumo ao domínio da cultura que está sistematizada nessa forma de linguagem. Como afirma a

autora, a aprendizagem da escrita não se limita a desenvolver as capacidades para lidar com textos do cotidiano, mas abrange o domínio de uma ferramenta que abre as portas de todas as áreas do conhecimento presentes no currículo escolar, cuja apropriação resulta em desenvolvimento do estudante.

Reduzir a aprendizagem da escrita às exigências do cotidiano é conferir um caráter utilitário e pragmático ao ensino, caráter esse que mais se aproxima das demandas do neoliberalismo para a educação do que de uma proposta voltada para o desenvolvimento humano, como defendida pela teoria histórico-cultural (SFORNI, 2016, p.10).

Referindo-se à complexidade do que é aprender a ler e escrever, Mortatti (2012, p. 13) afirma que a alfabetização compreende diferentes aspectos que formam o sujeito nos mais diversos âmbitos do conhecimento. Para ela, a alfabetização diz respeito ao processo de aprendizagem da leitura e da escrita, que torna possível fazer inferências sobre o que ocorre na sociedade, podendo ser “[...] entendida como processo de ensino-aprendizagem inicial da leitura e da escrita, considerando suas diferentes facetas e suas complexas relações com demandas educacionais, sociais e políticas”.

Defendemos a concepção de que a alfabetização é o processo de aquisição da linguagem escrita que promove desenvolvimento cognitivo. Ela começa antes de a criança estar inserida na escola e perpassa momentos de reflexão sobre essa linguagem social que reflete a realidade. Como destaca Menezes (2016, p. 27):

Muito antes de a criança ingressar na escola ela passa por inúmeras experiências e, por meio delas desenvolve aprendizagens significativas que permitem o aprimoramento de suas estruturas intelectuais humanas. Tais aprendizagens não são um processo simples e não ocorrem da mesma forma para todas as pessoas e em todas as culturas.

Do ponto de vista do trabalho docente, o processo de alfabetização, construído socialmente por meio de uma representação simbólica, firma-se no trabalho que envolve os momentos de pesquisa e planejamento do professor que, intencionalmente, define e organiza mediações de interação do aluno com a escrita, de modo a provocar reflexões acerca do sistema alfabético. Com essas mediações, o aluno vai aprendendo a se expressar por meio de símbolos (letras e outros sinais gráficos), ideias e sentimentos. Compreendida como um meio de expressão própria e de acesso ao conhecimento, a escrita passa a ter uma

aprendizagem com significado real para cada estudante. Por mais que viva em uma sociedade grafocêntrica, o estudante somente aprende as diferentes linguagens acadêmicas se houver orientação docente propositalmente planejada.

Mortatti (2010, p. 329) destaca a alfabetização como “[...] um processo complexo e multifacetado que envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas, caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão”. Portanto, proporcionar condições para a alfabetização de todo estudante é um dever do Estado: este necessita cumprir seu papel e elaborar políticas para a alfabetização que se concretizem em termos de qualidade e acesso de todos os sujeitos à escola pública.

Trilhando essa senda, abordamos outro aspecto relevante no campo da alfabetização: o letramento. Dissertando sobre esse conceito, Soares (2010) aponta a necessidade de a criança, além de conhecer o sistema de escrita alfabética, atuar nas práticas sociais dos diversos contextos que vivencia, ou seja, também participar de atividades de letramento.

[...] a alfabetização se desenvolve no contexto de e por meio de práticas sociais de leitura e de escrita, isto é, através de atividades de letramento, e este, por sua vez, só se pode desenvolver no contexto da e por meio da aprendizagem das relações fonema-grafema, isto é, em dependência da alfabetização (SOARES, 2010, p. 14).

Alfabetização e letramento são processos distintos: o primeiro é voltado para a aquisição do sistema de escrita alfabético e o segundo, para as práticas de uso da língua. Apesar de terem conteúdo e metodologia próprios, essas práticas precisam caminhar juntas para que a apropriação da escrita seja significativa para o estudante, pois ele reconhece os diferentes usos da língua em situações vivenciadas por ele, pela família e por toda a sociedade. Por essa razão, a alfabetização, na perspectiva do letramento, é cada vez mais frequente nos ambientes sociais.

Conforme nos alerta Sforini (2016), o ensino de alfabetização perpassa pelo letramento, que muito tem a contribuir para que o sujeito se aproprie da escrita. Porém, ressalva que as especificidades da aprendizagem do sistema de escrita demandam que esse conteúdo seja explicitamente ensinado ao estudante e não se restrinja somente a situações de letramento, como se não

fosse possível trabalhá-lo sem ser a reboque do letramento. Assim, complementa a autora: “[...] é preciso distinguir os diferentes papéis que as ações de letramento e de alfabetização desempenham nessa formação. Uma ação não deve ficar refém da outra” (SFORNI, 2016, p. 17).

O trabalho pedagógico com letras, sílabas, palavras, frases e textos necessitam de uma organização gradativa, sistemática e progressiva que evidencie o sistema de escrita alfabético e dirija o processo cognitivo da criança para esse conteúdo específico. Enfim, as ações didáticas para alfabetizar devem ser organizadas com base em conteúdos próprios da alfabetização, o que envolve o sistema de escrita alfabético, e não ficar em segundo plano em relação às atividades de letramento (SFORNI, 2016).

Soares (2010) afirma que alfabetizar e letrar são conceitos que necessitam ser compreendidos de forma específica, em seu significado, seu conceito e na prática em sala de aula.

Porque alfabetização e letramento são conceitos frequentemente confundidos e sobrepostos, é importante distingui-los, ao mesmo tempo que é importante também aproximá-los: a distinção é necessária porque a introdução, no campo da educação, do conceito de letramento tem ameaçado perigosamente a especificidade do processo de alfabetização; por outro lado, a aproximação é necessária porque não só o processo de alfabetização, embora distinto e específico, altera-se e reconfigura-se no quadro do conceito de letramento, como também este é dependente daquele (SOARES, 2010, p. 90).

Tendo analisado essas proposições conceituais, consideramos importante salientar que os conhecimentos para a aquisição da leitura e da escrita somente serão eficazes se partirem de políticas educacionais planejadas e de orientações curriculares voltadas para a emancipação humana. O currículo orienta o fazer pedagógico e define o que, como e para que a escola ensina, sendo um elo entre as vivências sociais dos estudantes e os conhecimentos científicos: “[...] a fonte do currículo é a cultura que emana de uma sociedade” (SACRISTÁN, 2000, p. 155).

De acordo com Frade (2019), um currículo para a aquisição da leitura e da escrita necessita ir além da relação entre grafemas e fonemas e propiciar reflexões acerca dos fenômenos políticos, culturais, religiosos e culturais a fim de produzir resistência por meio da busca por melhores condições de participação social por meio da cultura letrada. Daí a importância do letramento.

Embora, no Brasil, a escola seja uma das principais instâncias para garantir o direito à alfabetização, esta não é apenas um fenômeno pedagógico e escolar. As lutas em torno da alfabetização e de seus sentidos se estabelecem na relação com fenômenos políticos, culturais, religiosos e escolares mais amplos, e com aspectos que são intrínsecos à própria alfabetização, como sua definição em cada tempo e o que vem associado a essa definição (FRADE, 2019, p. 91).

Pelo exposto, podemos considerar que tratar da alfabetização é também procurar compreender as condições para a emancipação humana, pois ela oferece as condições básicas para que o sujeito participe de uma sociedade letrada.

Desse modo, inserida no grande escopo da educação, a alfabetização destaca-se como a primeira via de acesso ao direito de adquirir os conhecimentos construídos historicamente desde os primeiros dias de vida de uma criança. As políticas curriculares têm o papel de delinear a gestão efetiva dos conteúdos, da avaliação dos alunos e dos sistemas de ensino, dos planos de governo e da formação de professores em um processo contínuo, a começar pelas políticas para a alfabetização. Dessa forma, ficará evidente que a construção de diretrizes educacionais será condição para a concretização das ações almejadas e para a aquisição do conhecimento da linguagem escrita por todos os estudantes.

1.2. Metodologia e referencial teórico

Na pesquisa, caracterizada como qualitativa, buscamos compreender e explicar o fenômeno das políticas para a alfabetização em face das adversidades das relações sociais: “[...] A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 32).

Mais especificamente, a pesquisa teve um caráter documental e bibliográfico, no sentido atribuído por Fonseca (2002, p. 32):

A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento

analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc.

A metodologia empregada foi a da investigação documental e teórica do objeto de estudo e de sua problemática, a qual forneceu elementos para a análise do processo de construção das políticas educacionais para a alfabetização. Dessa maneira, foi possível verificar que essas políticas são influenciadas pelas recomendações contidas nos documentos internacionais da UNESCO (2000): *Educação para todos: o compromisso de Dakar* e *Marco da educação 2030: Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida* (UNESCO, 2015). Tais documentos foram relacionados às orientações curriculares e à avaliação externa destinada à alfabetização no Brasil.

Ressaltamos que, conforme argumenta Shiroma, Campos e Garcia (2005), ao analisarmos documentos oficiais internacionais, precisamos considerar a intencionalidade presente nas entrelinhas dos documentos, o que muitas vezes exige perceber não somente as ideias principais apresentadas, mas também o silenciamento e as omissões incutidos nas recomendações dos textos apresentados.

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430-431).

Desvendar as proposições políticas e ideológicas que não são declaradamente expressas nos documentos basilares consiste em compreender as demandas sociais que motivam a produção de uma política planejada para a educação. A ênfase, nesta pesquisa, incidiu sobre para as políticas educacionais para a alfabetização no Brasil.

Para analisar os documentos referentes ao objeto de pesquisa, fundamentamo-nos em Bardin (1977), que define a análise de conteúdo como um método que permite compreender as mensagens de um determinado documento e seu verdadeiro significado.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (BARDIN, 1977, p. 31).

Bardin (1977) divide essa técnica de análise em alguns momentos, a saber: pré-análise (leitura flutuante, escolha dos documentos, formulação de hipóteses e objetivos, referenciação dos índices e preparação do material), exploração do material, tratamento dos resultados obtidos e interpretação desses resultados. O autor contribuiu para nossa pesquisa ao explicar essa técnica, que nos auxiliou a definir as 'categorias políticas'⁷ recorrentes nas recomendações contidas nos documentos nacionais e internacionais⁸ para a alfabetização. Pudemos, assim, compreender as entrelinhas dos documentos no que tange às políticas educacionais para a alfabetização.

Bardin (1977) define categoria como um agrupamento de características comuns que refletem uma ideia de forma resumida, ou seja, categorias são conceitos-chave que reproduzem uma ideia.

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (BARDIN, 1977, p. 117).

Optando pela ciência da história e, portanto, pelo materialismo histórico-dialético, utilizamos seus fundamentos para compreensão da realidade social. Por meio do instrumental de análise de conteúdo que evidencia as categorias recorrentes nos documentos, exploramos a mediação entre o contexto macro

⁷ Consideramos as categorias políticas como palavras-chave que correspondem às diretrizes políticas presentes e recorrentes nas orientações para as políticas de alfabetização no Brasil, especialmente no que tange às orientações curriculares e à avaliação externa.

⁸ Nas seções 3 e 4, analisamos os documentos nacionais e internacionais que foram selecionados para o desenvolvimento da categorização e análise.

internacional e o contexto micro brasileiro em que se efetivam as ações para cumprir diretrizes mundialmente estabelecidas. Em relação à aquisição da linguagem escrita, apoiamo-nos na Teoria Histórico-Cultural, segundo a qual “[...] a linguagem escrita é constituída por um sistema de signos que designam os sons e as palavras da linguagem falada, os quais por sua vez, são signos das relações e entidades reais” (VIGOTSKI, 2007, p. 126). Conforme essa teoria, a alfabetização é um processo cultural em que o sujeito se apropria socialmente de um sistema de representação.

A relação entre os contextos macro e micro é relevante na análise das políticas educacionais para a alfabetização e da relação entre o contexto global e local. Consideramos imprescindível identificar as influências silenciadas nas formulações dos documentos políticos, os quais estão impregnados de ideais articulados pelos princípios mundiais da economia. Ball (2001) salienta que não se pode analisar uma nova política educacional sem refletir sobre o contexto global que a gerou. As proposições dos organismos internacionais expostas nos documentos oficiais direcionados às diferentes nações ajustam-se no espaço escolar e reproduzem os preceitos de uma sociedade dominada pelos interesses traçados pelos grupos dominantes.

A maior parte das políticas são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática (BALL, 2001, p. 102).

Isso significa que, quando uma nova política é implementada, pode ser reinterpretada, recontextualizada e transformada no contexto micro, uma vez que os sujeitos a compreendem de acordo com suas vivências. Dessa forma, diversos significados podem ser atribuídos aos textos produzidos: “[...] as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como o produto de um nexo de influências e interdependências” (BALL, 2001, p. 102). Portanto, é essencial analisar os documentos oficiais e evidenciar as categorias políticas que revelam suas verdadeiras intencionalidades.

Cury (1987, p. 21) conceitua categorias de análise como elementos que demonstram a realidade e suas relações: “[...] categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e

relações”. Procuramos, assim compreender as políticas educacionais para a alfabetização, centrando-nos nas orientações curriculares e nos elementos de avaliação externa produzidos no tempo e espaço definidos inicialmente.

As categorias que Cury (1987) sugere para a análise ultrapassam a compreensão isolada dos fatos e possibilitam a apreensão e o entendimento da realidade em articulação com o contexto temporal e espacial. De sua perspectiva, os fenômenos somente podem ser analisados em articulação com o contexto social, ou seja, a análise não é linear.

As categorias, assim, só adquirem real consistência quando elaboradas a partir de um contexto econômico, social e político, historicamente determinado, pois a realidade não é uma petrificação de modelos ou um congelamento de movimentos (CURY, 1987, p. 21).

As cinco categorias propostas por Cury (1987) para uma análise fundada no materialismo histórico dialético - contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia – foram consideradas basilares em nossa investigação.

[...] **categoria de contradição** (poder-se ia denominá-la de lei, dado seu alcance globalizante) é a base de uma metodologia dialética. [...] **categoria da totalidade** justifica-se enquanto o homem não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente, um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla. [...] **categoria da mediação** se justifica a partir do momento em que o real não é visto numa divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório. [...] **categoria de reprodução** se justifica pelo fato de toda sociedade tender em suas instituições, à sua autoconservação reproduzindo as condições que possibilitam a manutenção de suas relações básicas. [...] **categoria de hegemonia**, como as outras, traz consigo tanto a possibilidade de análise como a indicação de uma estratégia política (CURY, 1987, p. 27-28, grifo nosso).

Para a análise dos documentos selecionados priorizamos as categorias contradição, totalidade e reprodução, pois são complementares entre si; se forem consideradas isoladas, tornam-se abstratas (CURY, 1987). Lembrando que nosso foco específico incidiu sobre as orientações curriculares e a avaliação externa, afirmamos que essas categorias tornaram-se instrumentos metodológicos importantes para a análise das influências que aparecem nos

documentos basilares, uma vez que permitem que compreendamos a intenção real de formação humana no atual contexto social.

Em síntese, representando as políticas para a alfabetização e focando a particularidade das orientações curriculares e da avaliação externa, procuramos analisá-las como uma tríade no ciclo de alfabetização (Figura 01), interrelacionando-as para verificar a problemática apontada em nossa pesquisa.

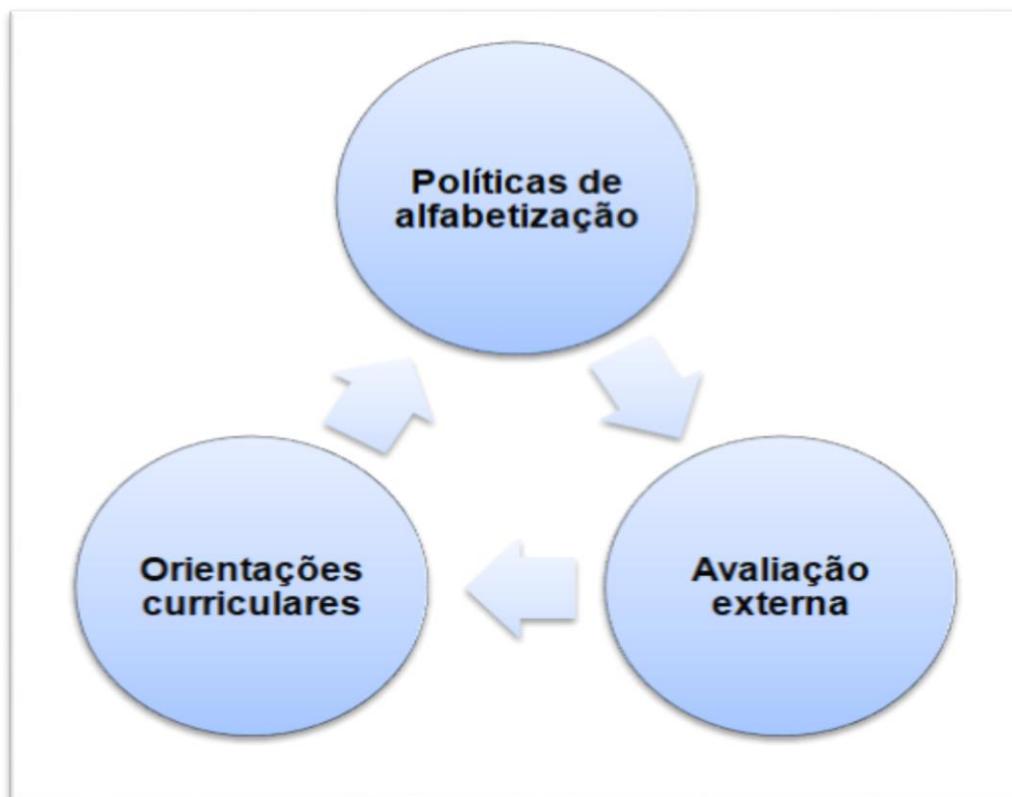


Figura 1: Tríade de análise
Fonte: A autora (2020).

Com esse procedimento, no qual a compreensão do movimento é favorecida pelas categorias de contradição, totalidade e reprodução, podemos elucidar a dinâmica das influências internacionais da UNESCO na elaboração das políticas educacionais para a alfabetização, particularmente das políticas curriculares e avaliativas no Brasil.

1.3. Estado do conhecimento e estrutura da dissertação

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi necessário termos acesso ao que já foi produzido no campo acadêmico acerca das políticas de alfabetização no Brasil nos períodos de 2014 a 2018, especialmente quanto às influências na

elaboração do currículo e na avaliação externa. A expectativa era de que, somando-nos às investigações já realizadas, poderíamos nos aprofundar em aspectos levantados, preencher lacunas ou lançar novos olhares sobre o fenômeno.

Para tanto, fizemos um levantamento de dissertações e teses produzidas nos programas de pós-graduação em educação das universidades brasileiras, na intenção de, de certa forma, chegarmos minimamente ao estado do conhecimento. Por se tratar de levantamento de dados em apenas um setor das publicações, utilizamos o portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o *site* da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

No banco de dados da CAPES, buscando pelos descritores 'política curricular' e 'alfabetização', com o recorte temporal de 2014 a 2018, encontramos sete dissertações e três teses, conforme exposto no Quadro 2.

Título	Autor	Ano	Instituição	Tipo de pesquisa
Rastros de uma Campanha Nacional de Alfabetização: uma narração mexicana impossível	Dafne Gonzalez Solis	2017	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Dissertação
Políticas de currículo no âmbito escolar: Um olhar sobre o ciclo de alfabetização no Rio de Janeiro	Vera Regina Souza Dos Santos	2014	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Dissertação
As políticas curriculares para o ensino fundamental: percepções das professoras da Rede Estadual de Ensino do Estado da Paraíba	Miriam Espindula Dos Santos	2015	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação
Sentidos atribuídos à avaliação na produção de política curricular: um estudo a partir da Avaliação Nacional de Alfabetização	Danielle Gomes Rodrigues	2017	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Dissertação
A Formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e Concepções em disputa sobre o processo	Eliane de Fatima Triches	2018	Universidade Federal da Grande Dourados	Dissertação

alfabetizador da criança (2015-2017)				
Um currículo mínimo e os professores de Geografia: Perspectivas docentes para uma política de currículo	Phelipe Florez Rodrigues	2016	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Dissertação
O ensino de Ciências e sua política curricular diante das reformas educacionais de descentralização: um estudo de caso em uma cidade do interior de São Paulo	Elaine Cristina Ricci.	2016	Universidade Cruzeiro do Sul/São Paulo	Dissertação
Blogs de professores e suas redes de articulação: desafiando os limites de espaço-tempo da produção política do PNAIC	Roberta Sales Lacerós	2018	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Tese
A produção curricular em uma universidade multicampi: traduções, mesmidade e diferença	Meyre Ester Barbosa de Oliveira	2017	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Tese
Todos precisam saber ler e escrever: uma reflexão sobre a Rede de Equivalências da Alfabetização na Idade certa	Bonnie Axer	2018	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Tese
Total				10 (dez)

Quadro 2: Dissertações e teses encontradas no banco de dados da CAPES - Descritores política curricular/alfabetização (2014-2018)

Fonte: A autora com base nos dados da CAPES (2019-2020).

No mesmo *site*, utilizando os descritores 'política curricular' e 'avaliação externa', tivemos os seguintes resultados:

Título	Autor	Ano	Instituição	Tipo de pesquisa
A política curricular produzida pela escola como contraponto a políticas educacionais contemporâneas	Naile Pinto Lunas	2014	Universidade Federal De Pelotas	Tese
Sentidos atribuídos à avaliação na produção de política curricular: um	Danielle Gomes Rodrigues.	2017	Universidade Federal Do	Dissertação

estudo a partir da Avaliação Nacional de Alfabetização			Estado Do Rio De Janeiro	
A Prova São Paulo e as tensões das avaliações externas: diálogos com o currículo oficial da rede municipal de ensino de São Paulo	Raissa De Oliveira Chappaz	2015	Universidade De São Paulo	Dissertação
Total				3 (três)

Quadro 3: Dissertações e teses encontradas no banco de dados da CAPES – Descritores política curricular/avaliação externa (2014-2018)

Fonte: A autora com base nos dados da CAPES (2020).

Lendo os resumos dos textos identificados no Quadro 3, observamos que Lunes (2014) discute uma política curricular produzida em escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Pelotas/RS, bem como as políticas educacionais relacionadas ao campo do currículo e da avaliação, analisando os termos gerencialistas frequentemente abordados na gestão escolar. Rodrigues (2017) desenvolve uma análise documental da Avaliação Nacional da Alfabetização e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, entendendo esses documentos como expressão da luta por significação, enunciação de sentidos, correspondendo a uma política curricular para a alfabetização e não a políticas que se referem à meritocracia. Chappaz (2015) aborda a rede de ensino de São Paulo e evidencia o processo de construção da Prova São Paulo como uma avaliação externa que influencia o currículo voltado a competências e habilidades.

Continuamos a busca e, considerando que a avaliação também poderia aparecer com a denominação do próprio sistema de avaliação – Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB - utilizamos mais dois descritores: ‘alfabetização’ e ‘SAEB’. Desta vez, localizamos no site da CAPES nove dissertações e uma tese.

Título	Autor	Ano	Instituição	Tipo de pesquisa
Avaliação em larga escala: contributos da ANA para a prática pedagógica no ciclo de	Kelly Daniele Santos Silva Brito	2018	Fundação Universidade Federal Do Piauí	Dissertação

alfabetização da rede municipal de ensino				
A Utilização dos Resultados da Provinha Brasil na Rede Municipal de Ensino em Laguna -SC	Glauce Da Silva Costa Barzan	2014	Universidade do Sul de Santa Catarina	Dissertação
Educação Básica e Avaliação em Larga Escala: Uma análise para além do quantitativo	Antonieta Da Silva Caetano	2016	Universidade Regional Integrada Do Alto Uruguai E Das Missões	Dissertação
Relações Entre o Desempenho Escolar Em Leitura e a aprendizagem de Ciências: um estudo com alunos do ensino fundamental	Valeria De Andrade Oliveira Gardenia	2014	Fundação Universidade Federal de Sergipe	Dissertação
O Impacto dos Indicadores da Leitura no Brasil na Formação de Leitores no Vale do Rio Pardo	Katiele Naiara Hirsch	2014	Universidade de Santa Cruz do Sul	Dissertação
Avaliação Nacional Da Alfabetização e Provinha Brasil: percepção dos gestores e suas funções.	Patricia Da Silva Onorio Pereira	2015	Universidade de Brasília	Dissertação
Política de Avaliação em Larga Escala no Brasil – A Avaliação Nacional de Alfabetização (Ana): Contribuições para a Qualidade do processo alfabetizador em Alcínópolis – MS	Lilian Flavia Muller	2018	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul	Dissertação
Avaliação do aprendizado no Ciclo de Alfabetização de Alunos da Rede Municipal do Rio de Janeiro	Carla Maria Motta Do Valle Castro	2016	Escola Nacional de Ciências Estatísticas	Dissertação
Leitura e provinha Brasil: Dos Pressupostos Teóricos Ao Diagnóstico De Habilidades	Solange Dos Santos	2014	Fundação Universidade Federal De Sergipe	Dissertação
Formação Continuada e suas implicações no trabalho com a produção, correção e reescrita de textos	Dayse Grassi Bernardon.	2016	Universidade Estadual Do Oeste Do Paraná	Tese
Total				10 (Dez)

Quadro 4: Dissertações e teses encontradas no banco de dados da CAPES – Descritores alfabetização/SAEB (2014-2018)

Fonte: A autora com base nos dados da CAPES (2020).

Além disso, realizamos uma busca no site da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), utilizando os mesmos descritores dos Quadros 2, 3 e 4.

A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) conta com os textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa. A BDTD contribui para que os pesquisadores aprofundem seus conhecimentos acerca de determinada temática pois “[...] integra e dissemina, em um só portal de busca, os textos completos das teses e dissertações defendidas nas instituições brasileiras de ensino e pesquisa” (BDTD, 2019, s/p).

Os resultados encontrados, considerando o recorte temporal 2014-2018, foram os seguintes:

Título	Autor	Ano	Instituição	Tipo de pesquisa
Integração de tecnologias ao currículo no Ciclo de Alfabetização: análise de políticas públicas educacionais	Natália Andreoli Monteiro	2016	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Dissertação
Alfabetização no ensino fundamental: novas bases curriculares	Natália Bortolaci	2015	Universidade de São Paulo	Dissertação
Políticas para formação de professores alfabetizadores: um estudo comparado entre o Brasil e a Argentina	Franciele Ximene Picolli Ferrari	2018	Universidade Federal da Fronteira Sul	Dissertação
Políticas públicas de alfabetização na Rede Municipal de Ensino de São Paulo: uma trajetória para a consolidação do direito à educação	Adriana Watanabe	2016	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Tese
Um olhar sobre o pró-letramento	Janaina Silva Costa Antunes	2015	Universidade Federal do Espírito Santo	Tese
A Formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e concepções em disputa sobre o processo	Eliane de Fátima Triches	2018	Universidade Federal da Grande Dourados	Dissertação

alfabetizador da criança (2015-2017)				
Os entrelugares educação infantil - ensino fundamental: o que podem os currículos tecidos com os cotidianos das escolas?	Tamili Mardegan Da Silva	2018	Universidade Federal do Espírito Santo	Dissertação
Avaliação dos efeitos de políticas educacionais sobre o desempenho dos alunos das escolas públicas no Brasil	Roni Barbosa Moreira	2014	Universidade Federal de Viçosa	Tese
Total				8 (oito)

Quadro 5: Dissertações e teses encontradas no banco de dados da BDTD - Descritores política curricular/alfabetização (2014-2018)

Fonte: A autora com base nos dados da BDTD (2020).

A leitura dos resumos dos textos identificados no Quadro 5 evidenciou que, em relação aos descritores política curricular/alfabetização, a problemática gira em torno da reformulação e da reorganização curricular, temas que são recorrentes nas políticas curriculares.

No Quadro 5, são identificadas quatro pesquisas (Monteiro (2016); Bortolaci (2015); Ferrari (2018); Watanabe (2016)) que analisam a formação docente e as matrizes curriculares nos documentos oficiais nacionais. Uma apresenta resultados de análise do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) e dos Cadernos de formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa –PNAIC; outra (Antunes, 2015) analisa o pró letramento verificando sua integração ao currículo do Ciclo de Alfabetização; Triches (2018) analisa o processo de formulação da Base Nacional Comum Curricular - BNCC e as concepções em disputa sobre o processo alfabetizador da criança; Silva (2018) retrata o cotidiano de uma escola de educação infantil e de ensino fundamental e os movimentos relacionados à formulação dos currículos envolta por macro políticas curriculares; por fim, Moreira (2014) identifica os efeitos das políticas educacionais sobre o nível de proficiência dos estudantes das escolas públicas do ensino fundamental na Prova Brasil.

Utilizamos os mesmos descritores 'política curricular/avaliação externa' para realizar nova busca na BDTD. Verificamos, conforme exposto no Quadro 6, que apenas dois trabalhos científicos correspondem ao conteúdo esperado.

Título	Autor	Ano	Instituição	Tipo de pesquisa
Desigualdades nas condições de aprendizado em escolas públicas municipais de São Luís-Maranhão: um estudo de caso	Flávia Fernanda Santos Silva	2016	Universidade Federal de Minas Gerais	Dissertação
Uma proposta de consolidação da prova padronizada na rede municipal de Teresina	Giovanna Saraiva Bezerra Barbosa	2016	Universidade Federal de Juiz de Fora	Dissertação
Total				2 (dois)

Quadro 6: Dissertações e teses encontradas no banco de dados da BDTD - Descritores política curricular/avaliação externa (2014-2018).

Fonte: A autora com base nos dados da BDTD (2020).

O Quadro 6 apresenta a pesquisa de Silva (2016) sobre uma escola pública do estado do Maranhão, na qual os fatores de infraestrutura, formação docente, currículo e recursos pedagógicos são considerados influentes no processo de aprendizagem dos conteúdos científicos. Barbosa (2017) discute o uso da avaliação externa pelos professores de Teresina como um instrumento para melhorar o processo de aprendizagem. Nas duas pesquisas foi levada em consideração a regionalidade do Maranhão e de Teresina.

No quadro seguinte, estão identificadas seis dissertações localizadas no site da BDTD com base nos descritores 'alfabetização/SAEB'.

Título	Autor	Ano	Instituição	Tipo de pesquisa
A relação entre oralidade e escrita e suas implicações no processo de alfabetização	Simone Veríssimo de Souza	2014	Universidade Federal da Paraíba	Dissertação
Avaliação nacional da alfabetização e provinha Brasil: percepção dos	Patrícia da Silva Onório Pereira	2015	Universidade de Brasília	Dissertação

gestores e suas funções				
A utilização dos resultados da Provinha Brasil na rede municipal de ensino em Laguna - SC	Glauce da Silva Costa	2015	UNISUL	Dissertação
Relações entre o desempenho escolar em leitura e na aprendizagem de ciências: um estudo com alunos do ensino fundamental	Gardênia Valéria de Andrade Oliveira	2014	Universidade Federal de Sergipe	Dissertação
Leitura e Provinha Brasil: dos pressupostos teóricos ao diagnóstico de habilidades	Solange dos Santos	2014	Universidade Federal de Sergipe	Dissertação
Práticas de leitura e habilidades leitoras na Prova Brasil em uma escola municipal na cidade de Uberaba	Débora Ribeiro Ceolin Rodrigues	2016	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Dissertação
Total				6 (seis)

Quadro 7: Dissertações e teses encontradas no banco de dados da BDTD - Descritores alfabetização/SAEB (2014-2018)

Fonte: A autora com base nos dados da BDTD (2019-2020).

A leitura dos resumos das pesquisas apontadas nesses quadros revelou que são pesquisas de cunho teórico e qualitativas que se fundamentam em documentos basilares e dados referentes às diversas avaliações aplicadas para a alfabetização, dentre elas a Prova Brasil, Provinha Brasil e Avaliação Nacional da Alfabetização. Dentre os trabalhos identificados nos quadros, 13 (treze) analisam políticas de determinados estados do país e abordam o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) como importante política para a melhoria da prática de alfabetização e para a formação do professor alfabetizador.

Verificamos que, no período de 2014 a 2018, foi produzido um número significativo de pesquisas científicas relacionadas à alfabetização e às políticas públicas educacionais que regulamentam esse processo de aprendizagem no

Brasil. Porém, com base nas discussões de Mortatti (2014), o impacto científico gerado pelas pesquisas na área da alfabetização ainda é baixo, embora o cenário mostre que o conhecimento científico está sendo expandido e compartilhado a fim de ‘compreender e solucionar problemas’ relativos à alfabetização (MORTATTI, 2014).

Ainda por meio da leitura dos resumos das dissertações e teses encontradas, foi possível identificar as categorias mais recorrentes nos referidos textos, conforme Quadro 8:

Quadros Capes e BDTD	Descritores	Categorias recorrentes nas pesquisas
Quadro 2	Política curricular/alfabetização	Analfabetismo, hegemonia, política curricular, ciclo de alfabetização, formação profissional, estruturação curricular, processo pedagógico, discurso, práticas pedagógicas.
Quadro 3	Política curricular/avaliação externa	Avaliação, política de avaliação, ressignificação, rede de significados, fluxo de sentidos, formação docente, processo político, padrões de aprendizagem, disputa, homogeneização.
Quadro 4	Alfabetização/SAEB	Redimensionamento da prática pedagógica, desempenho, índices de ensino, contradições, resultados, formação de professores, gestão, avaliação da alfabetização, eficácia, produto final, desenvolvimento humano.
Quadro 5	Política curricular/alfabetização	Currículo, cultura digital, infância, política pública, regime de ciclos, desenvolvimento econômico, rendimento, metas, direito à alfabetização, gratificações monetárias, bonificação, tarefas escolares, desempenho, eficácia, impacto, processo alfabetizador, diagnóstico, formação de professor.
Quadro 6	Política curricular/avaliação externa	Gestão, prova padronizada, matriz, currículo, habilidade, avaliação externa, desempenho escolar.
Quadro 7	Alfabetização/SAEB	SAEB, triangulação, retrato da alfabetização, gestão, produtos de aprendizagem, resultados, habilidades, política educacional.

Quadro 8: Categorias recorrentes nas pesquisas do estado do conhecimento

Fonte: A autora (2020).

Ao realizar o levantamento no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), pudemos aproximar o objeto de pesquisa das discussões que estão sendo realizadas no universo científico

acadêmico. Observamos que, para que haja a compreensão do tema, é preciso ampliar o leque de pesquisas a respeito da alfabetização e das políticas e ela direcionadas, tendo como os documentos internacionais e suas influências na elaboração do currículo e da avaliação dessa etapa da vida escolar dos estudantes.

Pudemos também observar que, apesar de a alfabetização ser um tema relevante no cenário educacional, as produções científicas *stricto sensu* evidenciam um olhar maior para a formação do professor, para o ensino e para a aprendizagem da língua escrita. Mais, as teses e dissertações perpassam a área das políticas educacionais e discorrem sobre as ações para a formação do professor alfabetizador. Na leitura dos resumos, observamos ainda que os termos mercadológicos são recorrentes e evidenciam os sentidos e os significados da alfabetização nas políticas educacionais.

Mortatti (2012, p. 2) pondera que a pesquisa sobre alfabetização é complexa e, como são muitas as subtemáticas que a constituem como campo de conhecimento, elas merecem a atenção dos pesquisadores:

Tal tendência, por sua vez, vem se explicitando sem prejuízo das possibilidades de estudos e pesquisas necessariamente interdisciplinares, a fim de se explorarem os diferentes aspectos envolvidos na complexidade e na multifacetação da alfabetização.

Em nossa pesquisa sobre o estado do conhecimento, de certa forma, pudemos perceber que as ações políticas que norteiam as políticas curriculares e avaliativas para a alfabetização no Brasil estão entrelaçadas às diretrizes de formação docente mobilizadas por um discurso que defende a qualidade, a equidade e os avanços de índices e práticas inovadoras. Ressalvamos, portanto, que podem existir mais pesquisas em torno dos descritores mencionados e que ainda não se encontram com registro no site da CAPES e BDTD em razão do recorte temporal (2014-2018) priorizado em nossa dissertação.

Nossa busca e a leitura dos resumos revelaram que os resultados correspondem somente em parte ao objeto desta pesquisa, uma vez que, no quesito alfabetização, os trabalhos encontrados não abordam as influências e as proposições dos documentos internacionais que selecionamos. Reiteramos, portanto, que este trabalho, intitulado *Políticas para a alfabetização no Brasil: uma análise das orientações curriculares e das avaliações externas (2014-2018)*

- tem relevância para a linha em que se insere, qual seja: 'Políticas e Gestão em Educação'. Isso porque a proposta é discutir as influências desses documentos basilares internacionais no planejamento e na gestão das políticas curriculares e avaliativas para a alfabetização no Brasil.

Durante a pesquisa procuramos dialogar com as fontes teóricas e os documentos para obter a compreensão do processo de construção das políticas educacionais para a alfabetização e perceber a intenção nos documentos internacionais quanto ao tipo de sujeito que se almeja alfabetizar, relacionando-a com o contexto social engendrado pelo modo de produção.

Conforme anunciamos, nossa hipótese era de que as premissas para a elaboração das políticas curriculares e avaliativas para a alfabetização no Brasil podem estar ancoradas em recomendações dos organismos internacionais, especialmente as referentes à lógica econômica preconizada pela UNESCO. Para comprovar ou refutar essa hipótese, realizamos algumas ações de pesquisa, cujos resultados estão organizados nesta dissertação em quatro seções que se complementam e balizam nossas considerações finais.

A primeira seção compõe a introdução geral, na qual apresentamos os pressupostos metodológicos e discutimos a conceituação dos termos recorrentes, aproximando-nos do objeto da pesquisa e do estado do conhecimento em relação ao tema.

Na segunda seção, intitulada 'Políticas para a alfabetização no Brasil e o cenário histórico-econômico da sociedade capitalista', abordamos o modo como se configuram as políticas para a alfabetização na atual fase do capitalismo, analisando o movimento do capital e suas influências na garantia da alfabetização pelo Estado.

Na terceira seção, 'Proposições para as orientações curriculares e avaliação externa nas políticas de alfabetização', discutimos como as políticas para a alfabetização são concebidas nos documentos oficiais nacionais. Na análise documental desenvolvida e exposta nessa seção, priorizamos os documentos oficiais nacionais e procuramos averiguar as recomendações para a alfabetização que constam nesses documentos, com destaque para as orientações curriculares e avaliação externa.

Na quarta seção, 'Análises da influência das recomendações internacionais da UNESCO na produção das políticas curriculares e avaliativas

para a alfabetização (2014-2018)', discorreremos sobre a influência dos documentos da UNESCO na produção das políticas curriculares e avaliativas destinadas à alfabetização, destacando a formação que se almeja nesse momento da escolarização. Analisamos especialmente as recomendações para a alfabetização da Agenda Educação 2030 e estabelecemos relações com as políticas para a alfabetização no Brasil e suas implicações.

Por fim, nas Considerações finais, apresentamos algumas reflexões resultantes da pesquisa e da análise das fontes utilizadas.

2. POLÍTICAS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL E CENÁRIO HISTÓRICO-ECONÔMICO DA SOCIEDADE CAPITALISTA

Ao analisar as políticas para a alfabetização no Brasil no período de 2014 a 2018, devemos levar em consideração as contradições, permanências e rupturas no que tange ao cenário histórico-econômico determinante das políticas educacionais. Por essa razão, nesta seção, abordaremos, de um lado, como se configuram as políticas educacionais para a alfabetização na atual fase do capitalismo e, de outro, como o movimento do capital influencia o Estado em sua proposta para a alfabetização.

No primeiro momento, analisamos as concepções de alfabetização ao longo da história e seus métodos. O intuito é compreender como as políticas para a alfabetização se atrelam aos diversos movimentos e aos interesses do capital que direcionam o que e como se ensina na escola. As fontes utilizadas nesta discussão são produzidas por pesquisadores que defendem e discutem a alfabetização como um direito de todo estudante, em especial, o da escola pública: Almeida (2019), Ferraro e Leão (2012), Galuch (2013), Libâneo (1984), Maciel (2008), Mainardes (1995), Saviani (2008), Soares (2016), Vieira e Sforini (2016) e as obras de Mortatti (2000, 2004, 2006, 2010, 2013). Tais discussões tomam como referência os modos como a sociedade organizou as relações trabalhistas e as necessidades do mercado em cada contexto histórico ao direcionar, por meio da definição de um melhor método de ensino, as políticas para a alfabetização no Brasil e seu currículo.

Em seguida, analisamos a alfabetização e o analfabetismo no contexto do neoliberalismo, com base em obras de pesquisadores como Almeida (2019), Alves, Moreira e Puziol (2009), Ball (1998), Cury (2007, 2010), Gentili (1996), Gontijo (2014), Marx (1985), Mascaro (2013), Mészáros (2008), Moraes (2012), Mortatti (2000, 2004, 2012), Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) e Sforini (2016). A finalidade é discutir a importância do planejamento de políticas educacionais para a alfabetização a fim de garantir a inclusão social do sujeito que precisa aprender a ler e escrever para se inserir em uma sociedade letrada.

Depois, discorreremos sobre o papel do Estado, especialmente no que diz respeito à garantia da alfabetização. Pautamo-nos em autores que abordam o conceito de Estado e sua responsabilidade com políticas para a alfabetização: Bobbio (1992), Cury (2002, 2007), Ferraro (2014), Mascaro (2013), Mészáros (2002), Moraes (2001), Mortatti (2013, 2010), Pereira (2008), Schneider (2012), Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) e Veiga e Silva (2018). Para o aprofundamento da análise utilizamos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os quais revelam a problemática do analfabetismo no contexto brasileiro.

Em seguida, como encaminhamento metodológico, priorizamos a compreensão do processo da mundialização do capital e da influência do neoliberalismo na educação. As fontes para a análise do processo de mundialização do capital são produzidas pelos seguintes autores: Alves (2002), Anderson (1996), Chesnais (1996), Dumènil e Levy (2007), Freitas (2018), Friedman (1984), Harvey (2003), Lukács (2012), Marrach (1996), Marx (1985), Mészáros (2008), Negrão (1996), Netto e Braz (2012), Peroni e Lima (2020) e Smith (2001).

2.1. Concepções de alfabetização ao longo da história

Nesta subseção, com base nas fontes bibliográficas selecionadas, apresentamos algumas concepções acerca da alfabetização ao longo da história, especialmente da história brasileira, procurando mostrar que o foco nos métodos de alfabetização está intimamente relacionado aos preceitos políticos, ideológicos e econômicos dos diferentes períodos históricos.

Inicialmente, consideramos importante salientar que as concepções de alfabetização ao longo da história no Brasil são demarcadas por diversos interesses que decorrem da influência da classe dominante.

No Brasil, o acesso aos conhecimentos da leitura e da escrita sempre estiveram sob o domínio da classe burguesa⁹. Primeiramente, por volta do

⁹ Bobbio (1998) afirma que, para Marx, na sociedade dominada pelo modo de produção capitalista, há duas classes: a burguesa, formada pelos donos dos meios de produção e a proletária, composta por aqueles que vendem sua força de trabalho ao mercado.

século XVI, predominou a educação jesuítica no intuito de catequisar e incutir a cultura europeia e a educação cristã nos povos indígenas e nos filhos dos colonos. Nesse período “[...] há uma estreita simbiose entre educação e catequese [...]” (SAVIANI, 2008, p. 31).

Posteriormente, no período imperial, a partir da Lei de 15 de outubro de 1827 (BRASIL, 1827), foram criadas as escolas de primeiras letras, nas quais prevaleceu a educação clássica. Ensinava-se basicamente leitura, escrita, matemática básica e noções da doutrina católica. A respeito desse período, Saviani (2008, p. 126) destaca a intervenção mínima do Estado no campo educacional e no direcionamento dos conteúdos a ser ensinados nessas escolas.

O modesto documento legal aprovado pelo Parlamento brasileiro contemplava os elementos que vieram a ser consagrados como o conteúdo curricular fundamental da escola primária: leitura, escrita, gramática da língua nacional, as quatro operações de aritmética, noções de geometria, ainda que tenham ficado de fora as noções elementares de ciências naturais e das ciências da sociedade (história e geografia).

A escola e seus ensinamentos humanísticos e de cunho científico eram considerados mais clássicos e, por um longo período, eram garantidos somente à minoria da população, prevalecendo, portanto, uma educação de elite. À maioria excluída, proveniente das camadas populares, ofereciam-se apenas os conhecimentos básicos, ou seja, o mínimo de ler, escrever, contar e cantar como uma maneira de civilizar o povo brasileiro por meio da fé cristã. Maciel (2008, p. 243) afirma: “[...] No decorrer de todo o século XIX e nas primeiras décadas do século XX, o termo mais comum para designar o ensino das primeiras letras, como também todo o processo de escolarização, era instrução”. Nesse momento, à alfabetização cabia apenas desenvolver habilidades referentes ao ensino das primeiras letras para os sujeitos.

O surgimento da escola pública no fim do século XIX e início do século XX correspondeu à necessidade de garantir os interesses da classe dominante, em face das crises do capital. Como o desenvolvimento econômico sempre está ligado às bases produtivas e influencia significativamente a formação do indivíduo, este precisava ser instruído para viver nessa nova sociedade. Assim,

a escola pública surgiu¹⁰ para os trabalhadores no intuito de servir aos interesses burgueses e conter o espírito revolucionário mantendo a ordem social.

[...] além de consolidar a nova organização social, a escola tinha, entre outras, a função de conter os conflitos de interesses entre as classes, conflitos esses que, inerentes à sociedade burguesa, ameaçavam a própria existência desta sociedade (GALUCH, 2013, p.71).

Nesse período de intensos conflitos entre burguesia e proletariado, a educação escolar voltava-se para o ensino de valores morais, para que, assim, a classe trabalhadora fosse educada de forma a não romper com os interesses burgueses. A escola seria a reprodutora dos interesses da burguesia, levando os trabalhadores a acreditar que a escola pública era um benefício conquistado para todos (GALUCH, 2013).

No histórico da educação no Brasil, os mesmos ideais liberais estavam presentes e, até o final do século XIX, o acesso ao ensino sistematizado era privilégio de poucos. Somente com a universalização da escola pública, o acesso à leitura e à escrita foi ampliado e a alfabetização passou a ser ofertada em instituições que promoviam um ensino estruturado e organizado. Saber ler e escrever tornou-se importante para que os trabalhadores pudessem se apropriar de uma cultura que possibilitaria avanços no setor econômico (MORTATTI, 2000).

A história da alfabetização no Brasil esteve intimamente relacionada à disputa pelos métodos de alfabetizar os estudantes. Segundo Mortatti (2006), a disputa em torno dos métodos de ensinar a ler e escrever fundamentava-se na tensão constante no projeto hegemônico da sociedade. A aquisição da leitura e da escrita tornou-se um projeto político de nação, uma vez que o sujeito esclarecido seria a base de uma sociedade dita republicana.

[...] desde o final do século XIX, vêm-se gerando tensas disputas relacionadas com **antigas e novas** explicações para um mesmo problema: a dificuldade de nossas crianças em aprender a ler e a escrever, especialmente na escola pública (MORTATTI, 2006, p. 1, grifo nosso).

¹⁰ Galuch (2013), ao se referir ao surgimento da escola pública, menciona que, no contexto da França no século XIX, ocorreu uma intensa reivindicação das classes populares, cuja origem remonta à Revolução Francesa. Assim, em um contexto de luta de classes, o Estado passou a assumir a escola como uma luta de seu interesse. Diferentemente da França, no Brasil, não ocorreu essa reivindicação nesse momento, a população pouco reivindicava acesso à escola, pois não havia uma luta de classes acentuada como havia na Europa.

Constatamos que a tensão entre o método antigo e o novo carregava consigo uma disputa em que o tradicional se identifica com o antigo. A disputa entre os métodos sintéticos¹¹ e analíticos¹² manteve-se desde o século XIX até os dias atuais e, a partir da década de 1980, surgiu a defesa da não existência de um método específico para alfabetizar. A disputa entre métodos e não-métodos repercutiu na prática pedagógica diária de muitos professores, de forma que o trabalho pautou-se em pedagogias diversas.

Mortatti (2000) divide a história da alfabetização em quatro momentos históricos, cuja análise revela como a alfabetização foi compreendida ao longo dos anos. Como havia continuidades e descontinuidades na defesa de cada método de ensino, é possível verificar, em cada um desses momentos, as normatizações e o tipo de formação que se almejava para a sociedade.

A defesa do uso do melhor método se mantém no discurso elitizado como uma ação salvacionista do problema do analfabetismo. Entendemos que a prática docente não é algo neutro, de forma que precisamos considerar os diversos caminhos que o estudante está percorrendo na direção da compreensão da linguagem escrita. Estes caminhos oferecem ao docente a possibilidade de planejar intencionalmente a melhor forma de ensinar.

Segundo Mortatti (2006), é possível conhecer os modos de pensar a alfabetização por meio das políticas para esse campo. Pelas políticas, percebe-se o pensamento oficial, legitimado pelas instâncias responsáveis pelas decisões educacionais. Portanto, os documentos políticos para o setor são uma fonte que revela uma das faces da alfabetização, a oficial, mas o que pensam e sentem os professores alfabetizadores é uma fonte importante para saber o que ocorre na prática, a outra face da alfabetização. Conforme preconiza a autora:

É preciso conhecer aquilo que constitui e já constituiu os modos de pensar, sentir, querer e agir de gerações de professores alfabetizadores (mas não apenas), especialmente para compreendermos o que desse passado insiste em permanecer. Pois é justamente nas permanências, especialmente as

¹¹“Os métodos sintéticos priorizam o ensino pela repetição levando as crianças a memorizarem letras, sons, sílabas e palavras” (MENEZES, 2016, p. 41).

¹²“[...] o Método Analítico possui como unidade de análise a palavra, a frase ou o texto. Assim, o processo de alfabetização parte da análise de unidades que, dependendo do método, seja ele de sentencição, cuja unidade é a frase; palavração, cuja unidade é a palavra; ou global, cuja unidade é o texto” (MENEZES, 2016, p. 48).

silenciadas ou silenciosas, mas operantes, e nos retornos ruidosos e salvacionistas, mas simplistas e apenas travestidos de novo, que se encontram as maiores resistências. E é também de seu conhecimento que se podem engendrar as reais possibilidades de encaminhamento das mudanças necessárias, em defesa do direito de nossas crianças ingressarem no mundo novo da cultura letrada [...] (MORTATTI, 2006, p. 15).

Em um primeiro momento (1876-1890), de acordo com Mortatti (2000), a alfabetização no Brasil foi um campo repleto de embates teóricos e preceituais a respeito dos métodos sintéticos. O embate envolvia os métodos sintéticos de soletração e silabação: alguns defendiam que se deveria começar a ensinar pela letra e outros pela sílaba.

Ainda de acordo com Mortatti (2000), um segundo momento crucial foi o da defesa do método analítico, segundo o qual o trabalho da alfabetização ocorreria a partir de unidades completas de linguagem para depois ensinar as partes que compunham o 'todo'. Assim, entre 1890 até meados dos anos de 1920, ocorreu a disputa entre os que defendiam os métodos sintéticos de alfabetização e os que defendiam o método analítico. Havia, nesse período histórico, a urgência de se alcançar um quantitativo relevante de estudantes alfabetizados, pois o país tornava-se uma República. A ênfase no ensino da leitura e da escrita incidia sobre o treino na caligrafia, o uso dos diversos tipos de letras e as cópias constantes e repetitivas propostas nas cartilhas.

No período entre 1890 e 1920, disseminou-se mundialmente o discurso de que um país moderno é aquele no qual seus cidadãos estão alfabetizados. Assim, alfabetização correspondia a uma característica de nação civilizada e em desenvolvimento.

Diante desse discurso mundial que atrelava alfabetização ao desenvolvimento social, o Brasil promulgou a Lei Saraiva e, conforme Decreto nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881 (BRASIL, 1881), proibiu o voto aos analfabetos.

Nesse período, eram altos os índices de analfabetismo entre a população brasileira, cuja maioria era de trabalhadores. Portanto, grande parte dos trabalhadores que não sabia ler e escrever estava excluída da participação nas decisões políticas: “[...] O objetivo real da exigência de saber ler e escrever para ser eleitor não era purificar as urnas, como se pregava, mas sim impedir o alargamento da participação popular” (FERRARO; LEÃO, 2012, p. 247). Assim,

a aristocracia prevalecia e a política continuava sendo comandada por um grupo seleto de pessoas que se mantinham no poder e garantiam seus privilégios.

No terceiro momento, que se estende até o final da década de 1970, Mortatti (2000) identifica a introdução dos métodos mistos, considerados mais rápidos para aprender a ler e escrever e, assim, para levar o sujeito a logo ser alocado no mercado de trabalho.

Destacam-se algumas questões nesse período: a introdução de pesquisas a respeito da organização de classes homogêneas por meio de avaliações direcionadas aos estudantes; cartilhas com manuais para professores fundamentadas nos métodos mistos; proposição de um período preparatório para a alfabetização durante o qual os estudantes eram submetidos a exercícios de prontidão. Importante salientar que, nesse terceiro momento, o foco era ensinar de acordo com o nível de maturidade da criança, já que a criança deveria ter certo desenvolvimento para, então, poder aprender a ler e a escrever. Isso evidencia uma concepção biologista, não social, de desenvolvimento. Não se compreendia que a própria aprendizagem é que poderia promover seu desenvolvimento.

No quarto momento, de 1970 até a atualidade, denominado por Mortatti (2000) de fase do predomínio do construtivismo¹³ e do interacionismo¹⁴, foi

¹³O construtivismo é uma teoria de aprendizagem formulada por Jean Piaget. A perspectiva construtivista para a alfabetização foi elaborada por Emília Ferreiro e Ana Teberosky. Com a pesquisa de Ferreiro e Teberosky, o foco na alfabetização passou do 'como se ensina' para o 'como a criança aprende', essa ideia foi fundamental para a superação da questão dos métodos. As pesquisadoras identificaram distintas fases da aquisição da escrita pela criança, comuns a todas as crianças. As autoras destacam que a atividade de ensinar a ler e a escrever é especificamente adquirida no ambiente escolar. O grande número de analfabetos desencadeou a necessidade de pesquisas sobre o processo de aprendizagem inicial da leitura e da escrita e estas foram realizadas por Ferreiro e Teberosky. Resultante dessas pesquisas, a obra *Psicogênese da língua escrita* teve e tem até os dias atuais, grande relevância entre os alfabetizadores e pesquisadores da alfabetização. Seu objetivo foi desvendar como a criança pensa em relação ao sistema de escrita alfabética, já que os métodos tradicionais existentes naquele período não levavam em consideração esse fato. De acordo com Ferreiro e Teberosky (2007), na obra *Psicogênese da língua escrita*, o aprendizado do sistema de escrita não se reduz ao domínio de correspondências grafo-fonêmicas, ou seja, a decodificação e a codificação, mas se caracteriza como um processo ativo no qual a criança, desde seus primeiros contatos com a escrita, constrói e reconstrói hipóteses sobre as especificidades da língua escrita.

¹⁴Ao mencionar o termo interacionismo, Mortatti (2000) está se referindo à teoria cujo principal representante é Lev Semionovitch Vigotsky, que parte do materialismo dialético, apoiando-se na concepção de um sujeito interativo que elabora seus conhecimentos sobre os objetos, por meio das relações e da mediação do outro. Segundo essa teoria, o conhecimento é construído nas relações dos seres humanos com a realidade objetiva, sendo apropriado pelos novos membros da espécie na intersubjetividade marcada por condições culturais, sociais e históricas.

gerada nova disputa: entre os defensores do construtivismo e os defensores dos métodos considerados tradicionais. Nesse período, a sociedade passou a ambicionar uma escola que promovesse um ensino democrático e que propiciasse a erradicação do analfabetismo.

Mortatti (2000) ainda identifica, nesse quarto momento, o que ela denomina de 'desmetodização da alfabetização', ou seja, uma desconstrução dos métodos de alfabetização. Tal desmetodização desconsidera a aprendizagem como decorrente do ensino, definindo o aluno como construtor do próprio conhecimento. Isso acarretou uma perda de conteúdos e o esvaziamento do ensino da leitura e da escrita, aumentando ainda mais as desigualdades em relação às crianças alfabetizadas.

O elevado número de reprovadas apresentado pela escola, principalmente no que tange aos estudantes das camadas populares, serviu de justificativa para a implementação do Ciclo Básico da Alfabetização - CBA.

A implantação do CBA nas escolas a partir de 1988 correspondeu à intenção de combater uma realidade em que quase metade dos estudantes reprovava ou evadia.

[...] surgiu como proposta inovadora na área da alfabetização, pois a proposta pedagógica que o fundamentava e as medidas que a partir dele seriam introduzidas distanciavam-se do que estava estabelecido, uma vez que a concepção mecanicista de alfabetização predominava tanto na prática docente, quanto no processo de capacitação docente (MAINARDES, 1995, p. 41).

Os ciclos se estabeleceram em contraposição ao conceito do regime seriado nas escolas. O sistema de ciclos previa uma organização do tempo escolar mais flexível e democrático e não havia a retenção do aluno no primeiro ano. A implantação dessa política no país começou na década de 1980, em São Paulo, ampliando-se para outras redes de ensino do Brasil (MORTATTI, 2000).

Segundo Frade (2020), de uma perspectiva política e educacional, as ações do CBA tinham em vista eliminar a reprovação no primeiro ano, rever os currículos, ofertar contraturno escolar, formar continuamente professores e garantir auxiliares de professores em sala de aula.

A implementação dos ciclos, na década de 1980, ocorreu num momento em que os métodos de alfabetização que se destinavam a um ano ainda funcionavam como uma espécie de bússola para as decisões curriculares, mas, a partir de sua implementação e da ideia de *continuum*, esses ciclos foram

pensados para minimizar o problema do fracasso e da permanência, para acompanhar melhor a evolução das crianças e para respeitar melhor seu desenvolvimento (FRADE, 2020, p. 6)

Embora com muitos ganhos, algumas medidas comprometeram o sucesso dos pilares estabelecidos no CBA, principalmente no que diz respeito à clareza sobre as aprendizagens específicas de cada ano, à dificuldade de contratação de professores e à municipalização de escolas que ofertavam o ensino básico. Mainardes (1995, p. 54) afirma, em síntese, que “[...] O Ciclo Básico não logrou ser uma política com repercussão positiva. Embora tenha propiciado significativa elevação das taxas de aprovação da 1ª etapa”.

A proposta do CBA como política pública de alfabetização representa um importante momento na história dessa fase de ensino, pois trouxe às escolas brasileiras a possibilidade de repensar o currículo, a formação docente, as práticas pedagógicas, as formas contínuas de avaliação dos estudantes, as novas formas de organizar os tempos e os espaços escolares, a continuidade e o aprofundamento do processo alfabetizador: “[...] seus princípios ressoaram e continuam até hoje com a proposta de Ciclo de Alfabetização [...]” (MACIEL, 2008, p. 117). O CBA ofereceu um novo sentido às escolas, já que o processo de alfabetização adquiriu centralidade na construção ativa do sujeito.

Nesse período, também entraram na arena as discussões sobre os preceitos relativos ao letramento. Mais recentemente, com a nova Política Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto Nº 9.765 de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), direcionada aos alfabetizadores de todo o país, foi retomado o método fônico para que a alfabetização, por meio desse método, se torne ‘mais eficaz’.

Soares (2016) afirma que, apesar da tensão ao longo da história da alfabetização sobre o uso do melhor método de ensino, os métodos continuam a ser ‘vias de evolução’ que sempre possibilitaram um caminhar em direção à criança que aprende. Por essas vias, é possível compreender como a criança pensa a escrita e como ocorre a orientação do planejamento docente. É fundamental considerarmos que o trabalho com a alfabetização sofre diversas influências sociais, culturais, econômicas e políticas, as quais determinam as diversas facetas do ato de aprender a ler e escrever. Métodos são o “[...] conjunto de procedimentos que, com base em teorias e princípios linguísticos e

psicológicos, orientam essa aprendizagem, em cada uma de suas facetas” (SOARES, 2016, p. 50).

Os quadros a seguir contêm a síntese de cada um dos métodos e suas orientações para o processo de alfabetização.

O Quadro 9 refere-se aos métodos sintéticos, por meio dos quais o ensino ocorre letra por letra, ou seja, da parte menor para um todo.

Métodos Sintéticos	Processo de alfabetização
Alfabético/Soletração	Inicia-se com o ensino dos nomes das letras do alfabeto para depois fazer as combinações silábicas e, então, montar palavras. Memorização de nomes de letras. A criança aprende o nome das letras nas formas maiúsculas e minúsculas, a sequência do alfabeto e encaixa as letras entre si, formando sílabas ou palavras.
Silábico	No trabalho pedagógico do silabário, a criança pode decorar e aprender as sílabas simples (canônicas) e posteriormente as sílabas complexas (não canônicas). Primeiramente, a criança aprende as sílabas de forma solta, sem significado e depois faz uso das sílabas em construção de palavras.
Fônico/Boquinhas	Os estudantes aprendem pelo som que os fonemas produzem. Primeiramente, são ensinadas as vogais por conter um som único e de fácil aprendizagem, depois as consoantes e, posteriormente, as sílabas e palavras.

Quadro 9: Métodos sintéticos

Fonte: A autora com base em Soares (2016).

No Quadro 10, identificamos os métodos analíticos e explicamos sinteticamente como ocorre o trabalho de alfabetização com cada um deles. Vale reforçar que os métodos analíticos possuem como unidade de análise a palavra, a frase ou o texto.

Métodos Analíticos	Processo de Alfabetização
Palavração	O trabalho de ensino começa pela palavra constituída de sílabas simples, posteriormente, estudam-se suas sílabas e letras. O trabalho é realizado por meio de ordem alfabética. É feita a relação palavra e imagem.
Sentenciação	O trabalho inicia com frases e se desmembra em sílabas e letras. O docente utiliza a comparação entre as palavras.
Historieta	Também conhecido como global. Apresenta-se um texto composto por início meio e fim. Destacam-se palavras no texto e, com base nessas palavras, trabalham sílabas para formar novas palavras.

Quadro 10: Métodos analíticos

Fonte: A autora com base em Soares (2016).

Considerando o histórico apresentado, destacamos que, em diferentes momentos, defendeu-se a existência de um melhor método para se ensinar a ler e a escrever. Tais defesas corresponderam aos embates e negociações políticas para perpetuar e concretizar determinados objetivos de formação, especialmente os da formação para o desenvolvimento econômico do país preconizado por recomendações e diretrizes internacionais (GONTIJO, 2014).

A discussão que enfatiza o método de alfabetização traz à tona um aspecto importante para a aprendizagem, qual seja o do melhor modo de apresentar o conteúdo aos estudantes. No entanto, centrando-se apenas no aspecto metodológico, acaba por atribuir unicamente ao professor e às suas técnicas de alfabetização a responsabilidade pelo sucesso na formação dos sujeitos leitores e, por decorrência, pela erradicação do analfabetismo. Acaba por atribuir o sucesso da alfabetização a um método específico utilizado pelo professor em sala de aula. Portanto, deixa de lado a definição política de questões extremamente fundantes como as condições de trabalho, os materiais disponíveis, as condições sociais dos estudantes, a infraestrutura das escolas, dentre outros aspectos estruturais que afetam o resultado do trabalho.

Nessa correlação de forças, nesse embate entre os métodos ou na defesa da não existência de métodos no âmbito da alfabetização, a aquisição da linguagem escrita assume papel político predominante e torna-se “[...] um mecanismo que reforça e aprofunda relações e práticas sociais desiguais” (ALMEIDA, 2019, p. 57).

Nesse aspecto, ressaltamos a influência das tendências pedagógicas nas definições do como, para quê, e por que ensinar e também da relação professor e aluno. Entendemos por tendência pedagógica o ajustamento da escola às diversas mudanças históricas e políticas do contexto social que influenciam a prática pedagógica.

De acordo com Libâneo (1984, p. 21-22), tais tendências podem ser conceituadas em pedagogias liberais e progressistas. A principal ideia da pedagogia liberal é a de que a função da escola é

[...] preparar os indivíduos para o desempenho de papéis sociais, de acordo com as aptidões individuais. Para isso, os indivíduos

precisam aprender a adaptar-se aos valores e às normas vigentes na sociedade de classes, através do desenvolvimento da cultura individual.

O autor subdivide essa pedagogia em tendência tradicional, renovada progressista, renovada não-diretiva e tecnicista. Na tendência tradicional, os conteúdos são apresentados como verdades inquestionáveis, sem relação com as realidades nas quais os estudantes estão inseridos, prevalecendo no ensino a autoridade do professor como detentor do conhecimento. Na tendência renovada progressista, os conteúdos são definidos em detrimento das vivências, por meio de um ensino experimental. Na tendência renovada não diretiva, a ênfase está no aluno, que constrói seus conhecimentos, e o professor é o facilitador da aprendizagem. Por fim, na tendência tecnicista, ocorre a transmissão de informações objetivas e rápidas presente nos manuais e livros didáticos. O ensino, nesse caso, almeja formar indivíduos competentes e aptos para o mercado de trabalho (LIBÂNEO, 1984, p. 30).

O professor administra as condições de transmissão da matéria, conforme um sistema instrucional eficiente e efetivo em termos de resultados de aprendizagem; o aluno recebe, aprende e fixa as informações.

Para Saviani (2008), a pedagogia tradicional e a tecnicista, assim nomeadas pelo autor, representam ideais hegemônicos e impossibilitam a conscientização humana específica da educação. Essas pedagogias, consideradas como teorias não críticas, não desenvolvem a reflexão, a autorreflexão e a criticidade nos sujeitos: “[...] a pedagogia tecnicista acabou por contribuir para aumentar o caos no campo educativo, gerando tal nível de descontinuidade e de fragmentação que praticamente inviabiliza o trabalho pedagógico” (SAVIANI, 2008, p. 384).

Importante destacar que essa tendência influenciou de maneira significativa a organização da educação brasileira. A pedagogia tecnicista fundamenta-se nos conceitos de competências e habilidades e em princípios de racionalidade, eficiência e produtividade que explicaram e contribuíram para a efetivação do sistema capitalista, tornando o trabalho pedagógico objetivo e operacional (SAVIANI, 2008).

A pedagogia progressista, segundo Libâneo (1984, p. 32), parte das reflexões críticas das realidades sociais que “[...] sustentam implicitamente as finalidades sociopolíticas da educação”.

O autor subdivide essa pedagogia em três tendências: libertadora, libertária e crítica-social dos conteúdos. Na tendência libertadora, professores e estudantes buscam a transformação da sociedade e os conteúdos de aprendizagem são gerados na própria realidade social, sendo denominados de temas geradores: “Aprender é um ato de conhecimento da realidade concreta, isto é, da situação real vivida pelo educando, e só tem sentido se resulta de uma aproximação crítica dessa realidade” (LIBÂNEO, 1984, p. 35). Na tendência progressista libertária, segundo Libâneo (1984), o conhecimento resulta das experiências coletivas. O professor é um orientador do ensino que promove discussões em grupo e ajuda os estudantes a se desenvolver. Na tendência crítica-social dos conteúdos, professores e estudantes são sujeitos ativos no processo de ensino e aprendizagem. Os conteúdos são indissociáveis da realidade social e a escola é o local de apropriação de conhecimentos científicos, oferecendo um ensino que garanta a participação dos estudantes na democratização social.

São os conteúdos culturais universais que se constituíram em domínios de conhecimento relativamente autônomos, incorporados pela humanidade, mas permanentemente reavaliados face às realidades sociais (LIBÂNEO, 1984, p. 39).

Explica o autor que o professor é o ator principal no ensino desses conteúdos, ele faz as mediações intencionais do processo pedagógico e cria condições de aprendizagem dos conhecimentos científicos.

Segundo Saviani (2008), as tendências pedagógicas representam as concepções de sociedade e de ser humano, explicam o funcionamento da educação e nos auxiliam a compreender como a prática educativa se organiza.

[...] as referidas teorias já podem ser integradas no âmbito das abordagens clássicas da educação que, como tais, devem ser estudadas por todos aqueles que pretendem de modo sério, protagonizar o campo educativo (SAVIANI, 2008, p. 398).

Considerando as observações de Saviani (2008) e Libâneo (1984), podemos afirmar que as tendências pedagógicas podem ser compreendidas em dois grupos: um grupo que visa manter uma educação que contribui para reforçar

as desigualdades na sociedade movida pelos interesses do capital e outro grupo que, pela educação, almeja uma realidade menos excludente por meio da transformação social.

No primeiro grupo, Saviani (2008) situa as pedagogias hegemônicas que defendem os interesses da classe dominante; no segundo, as pedagogias contra- hegemônicas, que representam os ideais dos trabalhadores. No Quadro 11, com base em Libâneo (1984) e Saviani (2008), sintetizamos as principais características das tendências pedagógicas.

Tendências pedagógicas		Característica	
Tendências liberais	Hegemônicas	Tradicional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ensino mecânico, repetitivo com ênfase na memorização; ➤ O professor é o detentor do conhecimento.
		Renovada progressista	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Experimentação; ➤ Fazer para aprender; ➤ O aluno é o protagonista.
		Não diretiva	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formação de atitudes; ➤ Conteúdos de acordo com os interesses dos alunos; ➤ Trabalhos coletivos.
		Tecnicista	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eficiência, produtividade e treino; ➤ Prevalece o aprender a fazer por meio de técnicas específicas; ➤ Profissionais habilitados.
Tendências progressistas	Contra Hegemônicas	Libertadora	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tema gerador; ➤ Formulada por Paulo Freire; ➤ Conscientização; ➤ Ação política e social.
		Libertária	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Autogestão; ➤ Trabalho a partir do conceito de classe; ➤ Prática social.
		Crítica social dos conteúdos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Escola com função mediadora dos conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade; ➤ Concepção dialética; ➤ Compreensão da realidade histórica e social; ➤ Conteúdos indissociáveis da realidade social.

Quadro 11: Tendências pedagógicas conforme Libâneo (1984) e Saviani (2008)

Fonte: A autora (2020).

Considerando o que foi pontuado sobre os métodos e as tendências pedagógicas, observamos que a educação e, conseqüentemente, a alfabetização no Brasil perpassam pelo processo de apropriação da leitura e da escrita seja nos conteúdos, na relação professor aluno ou na maneira de ensinar. Compreendemos que a disputa entre a melhor forma de ensinar os conhecimentos da linguagem escrita não agregou resultados e respostas definitivas ao problema do analfabetismo, pois as concepções do ato de ensinar a ler e escrever ao longo da história sempre se pautaram em atender às demandas sociais, políticas e econômicas.

Na próxima subseção, procuramos analisar a alfabetização e o analfabetismo no contexto do neoliberalismo, já que nossa intenção é compreender como as políticas para a alfabetização se expressaram e foram delineadas no Brasil.

2.2. Alfabetização e analfabetismo no contexto do neoliberalismo

Para discutir a questão da alfabetização e do analfabetismo, precisamos discutir também o neoliberalismo e como essa doutrina influencia as políticas brasileiras de alfabetização.

Ball (1998, p. 126) conceitua o neoliberalismo como “[...] aquilo que se pode chamar de ideologia do mercado”. Na América Latina e no Caribe, a partir da década de 1970, a doutrina neoliberal se destacou em medidas econômicas austeras e autoritárias.

Gentili (1996), analisando os efeitos do neoliberalismo na educação, afirma que, na visão dos neoliberais, a escola somente teria êxito quando a lógica do mercado, na qual estão embutidos a defesa da meritocracia, da competição e do esforço particular e a busca pela melhor produtividade e qualidade técnica do que é ensinado, estiver presente nos planos e metas do governo. Na lógica neoliberal, essa qualidade somente seria possível com a intervenção do mercado, ou seja, o neoliberalismo defende a privatização como um modelo para se alcançar sucesso:

[...] atualmente, inclusive nos países mais pobres, não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam

professores mais qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes. Sendo assim, transformar a escola supõe um enorme desafio gerencial: promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-as mais eficientes; reestruturar o sistema para flexibilizar a oferta educacional; promover uma mudança cultural, não menos profunda, nas estratégias de gestão (agora guiadas pelos novos conceitos de qualidade total); reformular o perfil dos professores, requalificando-os, implementar uma ampla reforma curricular, etc. Segundo os neoliberais, esta crise se explica, em grande medida, pelo caráter estruturalmente ineficiente do Estado para gerenciar as políticas públicas (GENTILI, 1996, p. 5).

Na concepção neoliberal, que propaga os princípios da Teoria do Capital Humano¹⁵, o homem é responsável por seu próprio sucesso e por suas escolhas, sendo levado a acreditar que todos são capazes de conquistar seus objetivos em uma sociedade ideologicamente marcada pelos interesses mercadológicos, competitivos e financeiros. Conforme preconizam Alves, Moreira e Puziol (2009, p. 53):

Seu pressuposto fundamental é que o investimento em educação atua diretamente no desenvolvimento econômico. Considera a educação como mera produtora de capacidade de trabalho e potencializa a individualização dos homens atribuindo a ele a responsabilidade pelo sucesso ou não na sua carreira profissional.

Nesse contexto, a partir do século XX, o analfabetismo começou a ser visto como um problema social, econômico e cultural por constituir um entrave para a economia neoliberal globalizada. Com isso, acentuaram-se “[...] as atitudes de discriminação e marginalização em relação ao analfabeto, sob o argumento de que ele era incapaz” (MORTATTI, 2004, p. 17).

Os índices de analfabetismo no Brasil são sempre evidenciados nos resultados das pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelando que muitos brasileiros não têm acesso à leitura e à escrita por (MORAIS, 2012). O contingente de crianças, jovens e adultos que ainda não sabem ler, escrever e interpretar o que leem assinala a ineficiência da

¹⁵ A Teoria do Capital Humano - TCH foi formalizada por Theodore W. Schultz a partir da década de 1960. Uma de suas principais ideias é de que a preparação adequada dos sujeitos para o trabalho promove o aumento da produtividade e, conseqüentemente, leva a uma melhor distribuição de renda. Tais preceitos contribuem para a manutenção da alienação do trabalhador. Para a TCH a educação tem a função de resolver os problemas sociais (OLIVEIRA, 2020). Para saber mais sobre a Teoria do Capital Humano ler: Oliveira (2020).

escola no processo de alfabetização e as dificuldades enfrentadas no cenário educacional.

Tais dificuldades têm origem em diversos fatores: a falta de incentivo de políticas educacionais efetivas do Estado, a gestão inadequada da alfabetização nos sistemas e redes de ensino, a dificuldade para uma formação contínua e efetiva dos professores, dentre outros. Por essa razão, o analfabetismo ainda significa um elemento histórico de desigualdade social, embora tenham havido mudanças, como evidencia Moraes (2012, p. 21):

[...] com base nos censos, em 1940, a taxa de analfabetismo entre jovens e adultos brasileiros alcançava a incrível proporção de 64,9 por cento. Trinta anos depois, em 1970, tal índice tinha encolhido para 33,6 por cento e, em 2000, para 13,6 por cento [...] a partir do censo de 2010, indicam que teríamos 9,6 por cento da população com idade acima de 15 anos analfabeta.

Essas informações de Moraes (2012) estão transpostas no Gráfico 1:

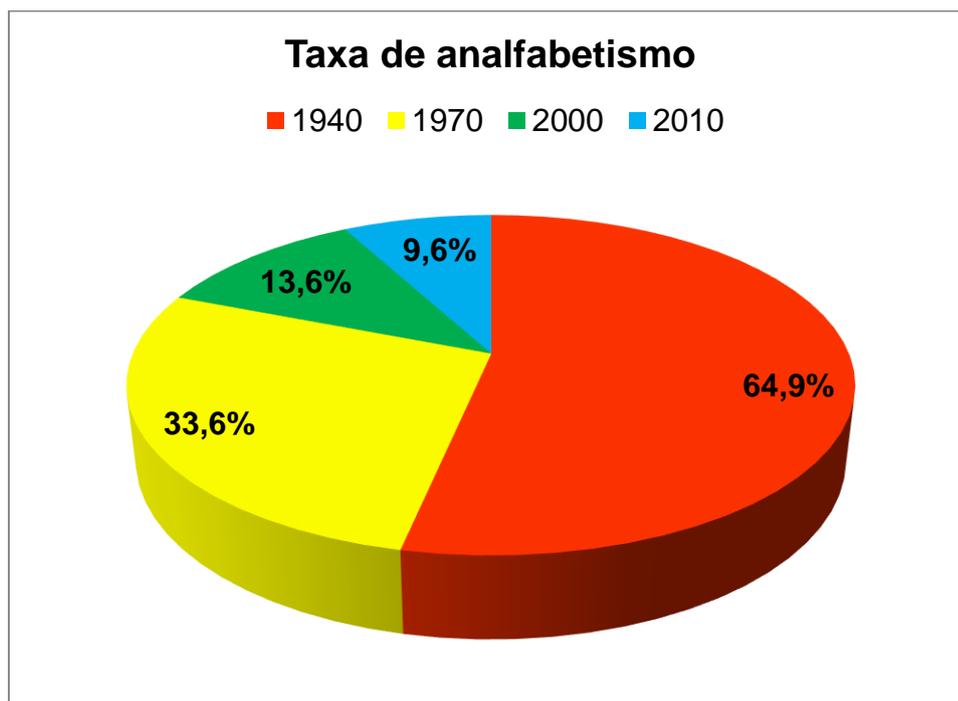


Gráfico 1: Taxa de analfabetismo no Brasil nos anos de 1940, 1970, 2000 e 2010
Fonte: A autora com base nos dados apresentados por Moraes (2012).

Nesse gráfico, é visível a queda nos índices de analfabetismo: de 64,9% em 1940 para 9,6% em 2010. A queda nessas taxas, em certa medida, está relacionada às políticas e programas destinados à erradicação do analfabetismo, à universalização do ensino fundamental e, principalmente após a

redemocratização no país, à criação de fundos de financiamento para a educação. Por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁶, instituído pela Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB)¹⁷, instituído pela Lei Nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

De acordo com Cury (2007), desde a Constituição de 1934, marco básico da intervenção estatal no sistema de ensino, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a educação sempre foi vista como um direito de todos, o que contribuiu para que os altos índices de analfabetismo fossem diminuindo no Brasil.

[...] a Constituição da República de 1988 (CR/ 88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) conferem tal relevância à educação que a elevam à categoria de princípio e de direito social (art. 6º da CR/88), articulando-a com a proteção à cidadania e com a dignidade da pessoa humana (art. 205 e 3º da CR/88) (CURY, 2007, p. 847).

A garantia da alfabetização não significa que os problemas educacionais, sociais e políticos estejam resolvidos. Imbricada à escola, a alfabetização constitui um quesito fundamental para a continuidade dos estudantes na vida escolar, para que apreendam os conteúdos curriculares das diversas etapas de escolarização. A erradicação do analfabetismo ainda é um desafio na atual sociedade, sendo grande o “[...] número de estudantes que têm concluído os primeiros anos do ensino fundamental com precário domínio da leitura e da escrita” (SFORNI, 2016, p. 17).

Os dados atuais apontam que houve avanços no percentual de pessoas alfabetizadas, o que se deve ao planejamento de diversas¹⁸ políticas

¹⁶O FUNDEF, que durou de 1997 a 2006, foi criado com o objetivo de definir quais eram as responsabilidades dos governos federal, estadual e municipal quanto ao financiamento da Educação no que diz respeito ao ensino fundamental. (CURY, 2007).

¹⁷O FUNDEB é proveniente de impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nesse artigo estão definidos o valor por aluno. Todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica em todas as suas etapas: 60% pagamento de salários para docentes e 40% para manutenção (CURY, 2007). O novo FUNDEB foi aprovado no Senado Federal após um período longo de luta e de intensos debates para se garantir o direito à educação para todos.

¹⁸Dentre as políticas implementadas, destacamos os programas e ações destinados à alfabetização no Brasil entre as décadas de 1990 e 2020: Plano Decenal de Educação Para

educacionais que emanaram do Estado desde a década de 1990 até a atualidade. Contudo, para que o problema do analfabetismo seja excluído da sociedade brasileira, ainda continua sendo necessária a organização de políticas para a alfabetização. De acordo com dados do IBGE (2019), o Brasil apresenta um quantitativo de 11,3 milhões de pessoas que ainda não se apropriaram da linguagem escrita, sendo que o quantitativo mundial é de 750 milhões de analfabetos.

Consideramos que as relações entre educação, trabalho e sociedade influenciam de maneira significativa o processo de articulação, construção, organização e implementação de políticas públicas educacionais e, por conseguinte, de políticas para a alfabetização.

Considerando que o modo de organização do trabalho e suas concepções sempre foram vinculados à formação social, política e intelectual dos sujeitos Marx (1985, p. 47) ressalta:

Na produção social de sua vida, os homens estabelecem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual em geral.

Entendemos, portanto, que, no processo de transformação histórica de visíveis contradições na forma de organização do trabalho, a educação cumpre determinadas funções. Mézáros (2008, p. 11) afirma que, ao “[...] reproduzir o

Todos (1993-2003); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (1995); PAS Programa Alfabetização Solidária (1997); Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE) (1997); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (1996); PROFA - Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (2001); Programa Brasil Alfabetizado (2003); Programa Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação (2005); Ensino Fundamental de 9 anos (2006); EJA (Educação de Jovens e Adultos) (2009); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (2007); Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação Nacional 2006-2012 (2007); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – 2007 a 2010 (2007); Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 (2010); Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (2013-2017); Programa Mais Alfabetização (2018-2019); PNA Política Nacional da Alfabetização(2019); Programa Conta pra mim (2019); Programa Tempo de Aprender (2020).

discurso da classe dominante [...]” e ao negar a conscientização dos sujeitos sobre as injustiças predominantes em sociedades excludentes, a educação contribui para a perpetuação do capital. Desfazer essa ordem dominante que oprime, explora e transforma os sujeitos em meros reprodutores do discurso neoliberal é formar sujeitos conscientes e atuantes para a transformação social, no qual:

[...] está em jogo nada menos do que a necessidade literalmente vital da criação de uma nova sociedade viável. Uma sociedade cujo sucesso é inconcebível sem assegurar conscientemente o desígnio racional – historicamente inevitável – dos parâmetros gerais da nova ordem de maneira contínua e sem a autoconsciência dos indivíduos sociais como criadores e recriadores desse desígnio geral exigido sejam inconcebíveis sem a autoconsciência e as determinações de valor autônomas dos indivíduos sociais capazes e desejosos de se identificarem com a transformação historicamente progressiva de sua sociedade. O papel da sociedade propriamente definido como o desenvolvimento contínuo da consciência socialista, é sem dúvida um componente crucial desse grande processo transformador (MÉSZÁROS, 2008, p. 115).

Como já afirmamos, embora nas últimas décadas tenham ocorrido avanços em termos da universalização do acesso à escolarização e, conseqüentemente à alfabetização, ainda existe um árduo caminho para que esse direito seja conquistado na realidade brasileira, ainda é expressiva a quantidade de pessoas que não se apropriaram da leitura e da escrita.

Apesar de o século XX ter sido palco de mudanças tecnológicas e científicas jamais observadas ao longo da história humana, a sociedade mundial e as escolas não conseguiram solucionar o problema do fracasso escolar, além de também não terem conseguido garantir o acesso de todos à escola. Nessa direção, o aumento das taxas de analfabetismo mundiais leva conseqüentemente à suposição de que a escola, por não conseguir proporcionar aprendizagem da leitura, da escrita e do cálculo, é também incapaz de promover o desenvolvimento de aprendizagens mais complexas que demanda a sociedade moderna (GONTIJO, 2014, p. 8).

Conforme afirma Cury (2010), a educação cumpre funções sociais que se relacionam ao desenvolvimento humano e ao conhecimento historicamente estabelecido e não somente ao contexto socioeconômico. Garantir que a educação desempenhe essas funções como um direito humano é dever e responsabilidade do Estado.

A educação como direito social, como bem público e, no âmbito dos poderes governamentais, como um serviço público, não pode e nem deve ficar ao sabor do mercado, como se fosse uma mercadoria. A Constituição, em seu artigo 208, §2º, já impõe responsabilidade a quem assume um poder de Estado e, por ser assim, assume que a educação é dever porque é direito (CURY, 2010, p. 1097).

Entretanto, com a exploração da força do trabalho e a apropriação privada da produção, as relações sociais, fundamentais para a formação humana, pautam-se em desigualdades, produzidas historicamente:

A sociedade capitalista é fundada na separação entre os possuidores dos meios de produção e a massa de trabalhadores. Estes, de modo compulsório, vendem-se individualmente ao capital, em troca de salário. A dinâmica de classes, nas sociedades capitalistas, reverte-se, da peculiar condição de ser fundada, no microcosmo, em vínculos individuais (MASCARO, 2013, p. 64).

A sociedade não é uma mera soma de indivíduos, é um sistema de relações sociais, no qual os indivíduos precisam ser alfabetizados para ter acesso aos conhecimentos produzidos.

Mészáros (2008) defende a superação da lógica desumanizadora do capital por meio da resistência e da luta por uma mudança no modelo econômico e político que exclui e gera competitividade entre os sujeitos. Sem a ruptura do modelo e do domínio das relações capitalistas, não ocorreriam mudanças significativas na sociedade.

Vivemos numa ordem social na qual mesmo os requisitos mínimos para a satisfação humana são insensivelmente negados à maioria da humanidade, enquanto os índices de desperdício assumiram proporções escandalosas, em conformidade com a mudança da reinventada destruição produtiva, do capitalismo no passado, para a realidade, hoje predominante, da produção destrutiva (MÉSZÁROS, 2008, p. 73).

A intensificação da exploração do trabalho torna-se irracional do ponto de vista da humanidade e do desenvolvimento cognitivo que norteia o trabalho docente e a formação dos sujeitos. Neste sentido, as políticas educacionais para a alfabetização exercem papel fundamental no desenvolvimento da consciência e na emancipação humana, contribuindo para o encaminhamento de uma sociedade mais universal que atenda a todos em seus direitos. Segundo Almeida

(2019), as políticas para a alfabetização podem constituir uma via para a emancipação dos sujeitos.

O processo de alfabetização, do nosso ponto de vista, é entendido como uma forma de política cultural. Um ponto de partida importante para possibilitar uma educação de fato, de qualidade, e uma mudança em direção a políticas de alfabetização que permitam, sobretudo àqueles que têm sido historicamente silenciados e marginalizados, conquistarem a sua palavra e exigirem a autoria de suas vidas (ALMEIDA, 2019, p. 52-53).

Compreendemos, com isso, que à educação cabe propiciar os conhecimentos históricos da cultura escrita a todos e, assim, formando sujeitos ativos e conscientes de sua condição de classe, contribuir para a construção de uma nova sociedade.

[...] o papel da educação é soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a automudança consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente (MÉSZÁROS, 2008, p. 65).

Concluindo esta subseção, ressaltamos que os avanços do neoliberalismo no sentido da reestruturação do mundo do trabalho foram definidores para o surgimento de concepções sobre as políticas para a alfabetização na atualidade. Ao mesmo tempo, as políticas educacionais para a alfabetização são condição fundamental para que o ser humano possa almejar transformação e também interagir com o mundo em uma sociedade permeada por discursos letrados embutidos nos mais diversos contextos. A alfabetização é uma condição que torna possível a apreensão e a compreensão da totalidade social, assegurando as condições iniciais de uma educação emancipatória.

Ressalvamos, todavia, que o neoliberalismo sobrepõe seus valores à educação e, conseqüentemente, às políticas para a alfabetização. Suas concepções e ideologias determinam cada vez mais o planejamento das ações do Estado para diminuir o analfabetismo. O analfabetismo distancia as pessoas do direito à alfabetização de qualidade, dificultando a aprendizagem e o desenvolvimento dessas pessoas.

Na próxima subseção, abordamos o papel do Estado na garantia da alfabetização, considerando os dados do IBGE referentes ao analfabetismo no atual contexto brasileiro.

2.3. O papel do Estado e a garantia da alfabetização

Compreendendo que os avanços do mundo do trabalho influenciam as políticas para a alfabetização no Brasil, consideramos que um de seus problemas tem origem na própria ação do Estado. Este tem o papel de elaborar e executar políticas públicas que garantam o acesso e a permanência dos estudantes na escola e, sobretudo, garantam que serão alfabetizados, ou seja, que adquiram, de fato, as bases iniciais da leitura e da escrita.

Ao considerar o Estado como regulador das políticas educacionais, Mézáros (2002) reconhece que o Estado se constitui como reproduzidor do sistema capitalista sendo sustentado pelos interesses dominantes da sociedade que representa. Seu “[...] papel constitutivo e permanentemente sustentador, deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p.124-125).

Nessa base material, a relação entre trabalho, sociedade e educação é marcada por antagonismos entre as classes, por contradições sociais e por relações de domínio e de exploração direcionadas pelo poder econômico. O Estado organiza, regula e se modifica de acordo com as demandas e as transformações da sociedade capitalista.

Na perspectiva de Mascaró (2013, p. 18):

O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. As instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo, possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados.

Mortatti (2013, p. 340) entende que, no conjunto de relações culturais e sociais construídas historicamente, “[...] a alfabetização continua sendo um dos signos mais evidentes e complexos da ambígua relação entre deveres do Estado e direitos do cidadão[...]”. Mesmo quando o Estado implementa políticas

educacionais que defendem a alfabetização, os discursos presentes nos diversos documentos oficiais legitimam e reproduzem a ordem hegemônica e representam apenas os interesses da classe dominante com programas compensatórios. Cabe mencionar a redução do papel do Estado e o aumento dos incentivos privados na educação.

Assim, influenciado pelas concepções neoliberais, o Estado, que deveria suprir as demandas e as necessidades sociais, defende os interesses mercadológicos. Com ações de intervenção cada vez menores, atribui boa parte da responsabilidade pelas políticas sociais à própria sociedade, ou seja, à sociedade privada. Como versa a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988) em seu artigo 205, a educação é “[...]dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana [...]”. Entende-se que todos são convidados a se responsabilizar e se envolver com a formulação e a implementação de uma política educacional.

Nesse caso, o Estado se restringe ao papel de regular e conter ações conflituosas que engendram as discussões acerca da elaboração das políticas educacionais para toda a sociedade. Desse modo, no contexto neoliberal, o Estado assume a função de controlador, de favorecer o individualismo e a meritocracia “[...] submetendo o universalismo jurídico à lógica do mercado. Assim, há cidadãos mais bem atendidos do que outros” (PEREIRA, 2008, p. 106).

A promoção da alfabetização pelo Estado é um direito a ser garantido a todo sujeito. Cury (2002) assevera que cabe ao Estado garantir o acesso a esse bem cultural:

O Brasil, por exemplo, reconhece o ensino fundamental como um direito desde 1934 e o reconhece como direito público subjetivo desde 1988. Em 1967, o ensino fundamental (primário) passa de quatro para oito anos obrigatórios. Ele é obrigatório, gratuito e quem não tiver tido acesso a esta etapa da escolaridade pode recorrer à justiça e exigir sua vaga (CURY, 2002, p. 259).

É necessário, portanto, planejar as políticas que devem orientar educação brasileira para que sejam asseguradas não somente a alfabetização, como também sua qualidade: “[...] cada alfabetização não realizada representa nova situação de injustiça social pública” (FERRARO, 2014, p. 85). Assim, o Estado,

como mantenedor e desencadeador das políticas, torna-se o maior responsável por combater o analfabetismo e suas causas no Brasil.

No recorte temporal desta pesquisa 2014-2018, várias foram as políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC) para a alfabetização brasileira. Distinguímos as principais ações e programas executados no referido período no Quadro 12. Esclarecemos que nem todas as ações expostas no quadro são políticas de Estado: algumas são políticas planejadas por determinados governos.

Ano	Ações e Programas de alfabetização	Lei/Portaria	Ênfase
2014	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (continuidade da política estabelecida em 2013)	Portaria nº 867/2012	-Formação de professores alfabetizadores. -Materiais pedagógicos fornecidos pelo MEC: Jogos e literatura infantil. - Bolsa de estudo mensal aos professores participantes.
2014	Aprovação do Plano Nacional de Educação	Lei nº 13.005/2014	- Planejamento da meta 5 com estratégias para se alfabetizar todas as crianças até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental. - Política democrática firmada por meio de ampla discussão em parceria com estados e municípios.
2016	Programa Novo Mais Educação	Portaria nº 1.144/2016	- Ampliação da jornada escolar dos alunos do ensino fundamental. - Reforço escolar com ênfase em língua Portuguesa e Matemática.
2018	Programa Mais Alfabetização	Portaria nº 142/2018	- Apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). - Presença de Assistente de alfabetização, de cunho voluntário, para auxiliar o professor em sala de aula.

Quadro 12: Principais ações e programas direcionados à alfabetização no Brasil (2014-2018)

Fonte: A autora (2020).

Dentre as ações e programas para alfabetização identificados no Quadro 12, somente o Plano Nacional de Educação - Lei Nº 13.005/2014 se constitui como política de Estado, com validade temporal de dez anos (2014-2024). Dessa

forma, os diversos governos que assumirem o comando da nação devem considerá-lo ao planejar as políticas educacionais. As demais políticas apresentadas nesse quadro – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Programa Novo Mais Educação e Programa Mais alfabetização – não se efetivam como uma Política de Estado, e sim como políticas de governo, pois não são permanentes e se caracterizam como descontínuas podendo o próprio governo ou futuros governos mantê-las ou não em sua gestão.

Verificamos que, desde 2014 até 2018, algumas políticas foram direcionadas à alfabetização no Brasil. No entanto, não houve continuidade em suas ações, pois foram alteradas ou revogadas pelo Ministério da Educação, sem que fossem discutidas com a classe de professores, gestores e pesquisadores acerca dos resultados obtidos. Tais alterações fundamentaram-se em resultados obtidos em avaliações externas direcionadas às turmas de alfabetização. As discontinuidades indicam que ainda se perpetua um projeto educacional em que se exclui o sujeito do verdadeiro acesso à linguagem escrita e, como afirma Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 94), trata-se de “[...] um projeto educacional articulado aos interesses internacionais”.

Em razão de políticas educacionais descontínuas, a erradicação do analfabetismo tem gerado preocupação entre os pesquisadores e professores que lutam por políticas eficazes de Estado para que toda pessoa se aproprie plenamente do direito a uma alfabetização de qualidade. Bobbio (1992, p. 80) explica que “[...] a figura do direito tem como correlato a figura da obrigação”. Assim, cabe ao Estado garantir o direito às diversas demandas para uma alfabetização significativa de todo estudante e para que esta seja contínua, não se configurando apenas como políticas de governos temporários. Cury (2002, p. 249) acrescenta que o Estado deve ser provedor desse bem,

[...] seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades.

A recorrência dos problemas com a alfabetização no Brasil é confirmada pelos dados oficiais que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou para os anos de 2014 e 2018, como podemos visualizar no Gráfico 2 e nos mapas constantes no Gráfico 3 e Gráfico 4 representados na sequência:

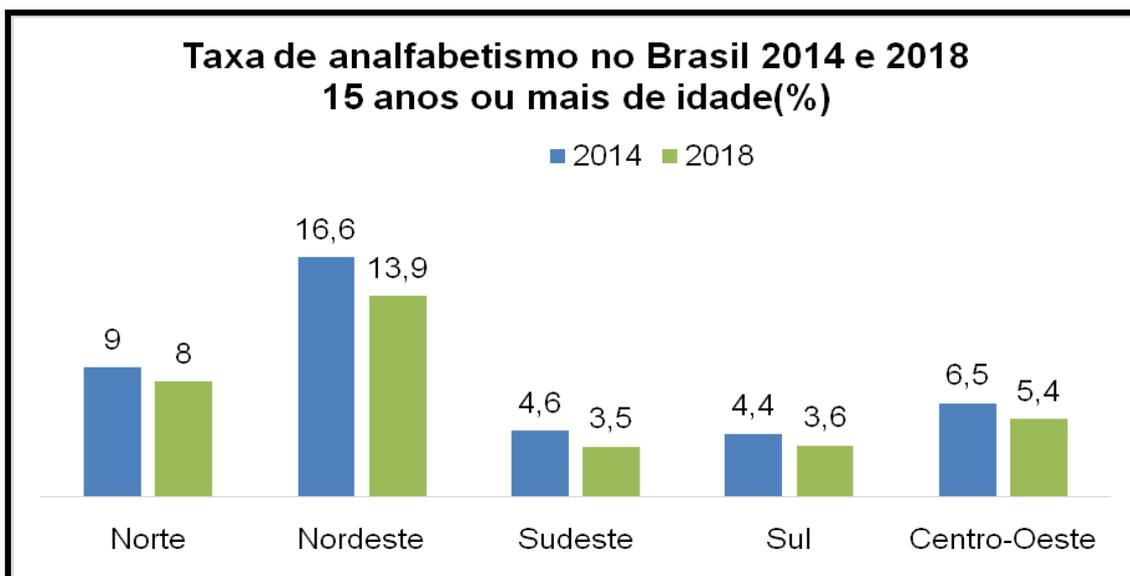


Gráfico 2: Taxa de analfabetismo por região do Brasil: 2014 e 2018
Fonte: A autora com base em IBGE (2019).

No Gráfico 2, observamos uma pequena redução na taxa de analfabetismo entre os anos de 2014 e 2018 para os sujeitos de 15 (quinze) anos de idade ou mais.

Nesse gráfico, evidenciamos a desigualdade nas regiões brasileiras. Na região Nordeste, os índices de analfabetismo ainda são expressivos, o que revela que essa região está distante do cumprimento do direito social de todos à alfabetização. Os dados revelam que há uma tendência maior de analfabetos nas regiões Norte e Nordeste. Embora todas as regiões brasileiras assumam o compromisso de alfabetizar todos os estudantes com qualidade, os percentuais demonstram que é preciso um maior planejamento na aplicação dos recursos já que são regiões mais fragilizadas socialmente. O planejamento dos recursos permitiria a redução das desigualdades, oportunizando a aprendizagem da leitura e da escrita para todas as pessoas e facilitando o trabalho dos professores alfabetizadores.

As diferenças regionais aparecem claramente nos mapas contidos nos gráficos a seguir.

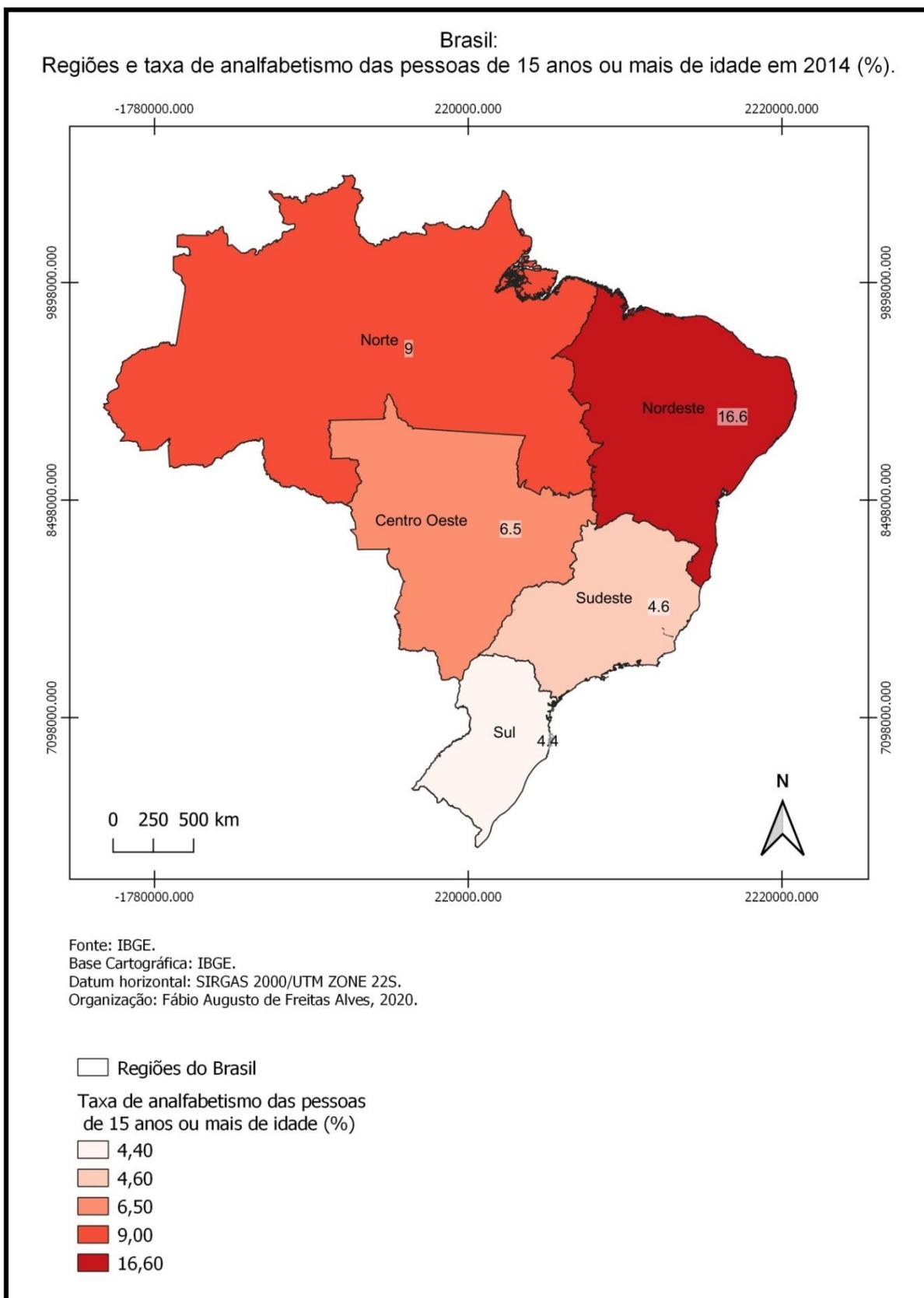


Gráfico 3: Regiões do Brasil e taxa de analfabetismo (2014)

Fonte: IBGE (2020).

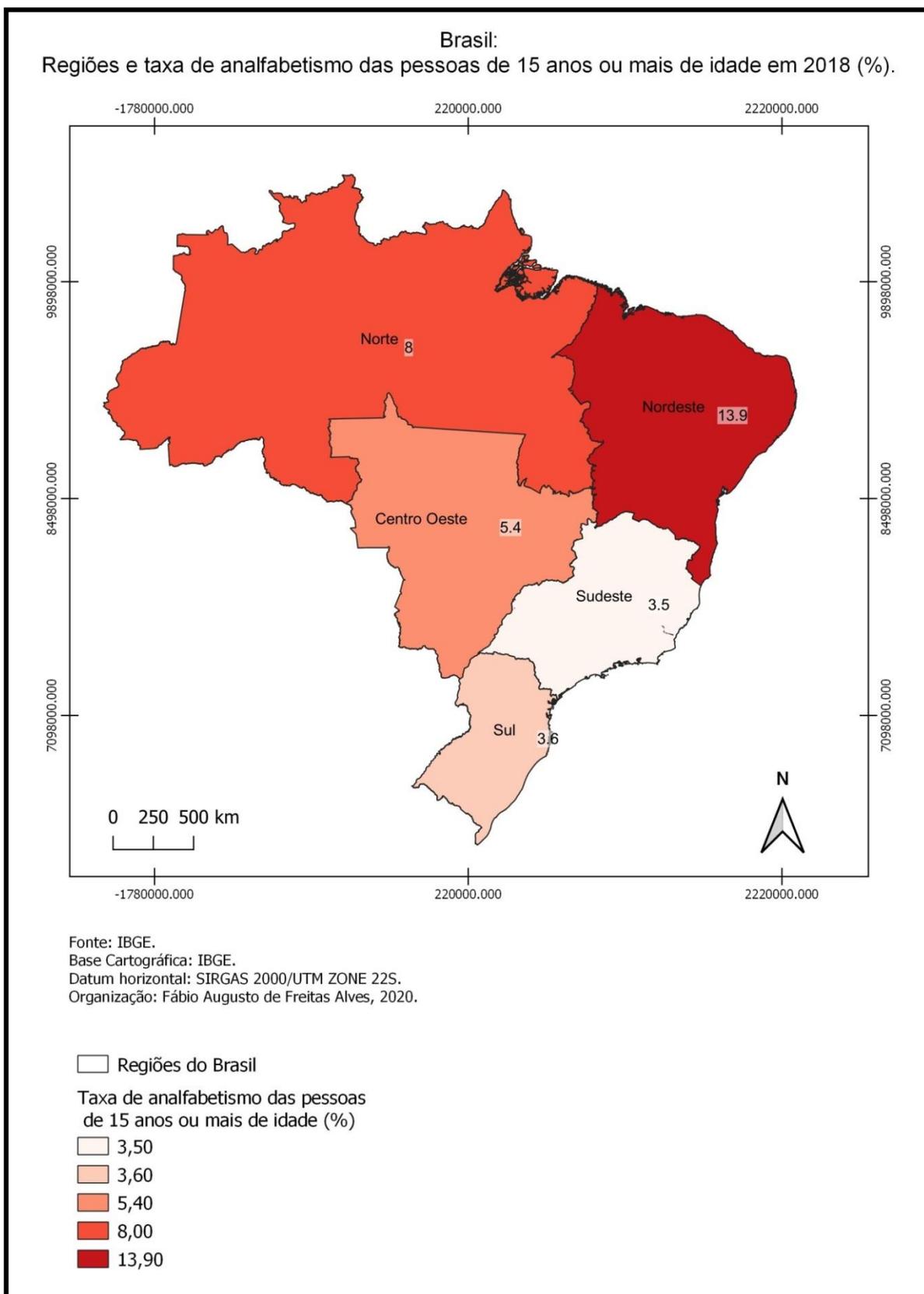


Gráfico 4: Regiões do Brasil e taxa de analfabetismo (2018)
Fonte: IBGE (2020).

Analisando os dados apresentados no Gráfico 2 e nos mapas (Gráficos 3 e 4), podemos aferir que, entre 2014 e 2018, os percentuais de analfabetismo

diminuíram, mas a extinção do analfabetismo caminha a passos lentos. A queda no número de analfabetos leva-nos a destacar o ponto positivo de estarmos aumentando o número de pessoas alfabetizadas. Porém, como conhecemos a realidade caótica em que se encontra a maioria das escolas públicas, mesmo que a educação e o acesso de todos à escola sejam um direito garantido constitucionalmente (CURY, 2007), não podemos afirmar que os estudantes se apropriaram qualitativamente da linguagem escrita. Ou seja, embora estejam alfabetizados, muitos não dominam com desenvoltura a leitura e a escrita.

Os dados que apresentamos nos levam a reconhecer que as diversas políticas para a alfabetização entre 2014 e 2018 propiciaram algum avanço, mas não foram políticas exitosas. Demandaram investimentos públicos sem efeitos positivos significativos no campo da alfabetização, de forma que situações de analfabetismo perduram no século XXI. Schneider (2012) afirma que uma política efetiva de Estado que destine investimentos para a formação docente, a infraestrutura e a valorização dos professores contribuiria para a qualidade da alfabetização: “[...] Tais fatores não são garantias de qualidade, mas são os meios indispensáveis para alcançar essa qualidade” (SCHNEIDER, 2012, p. 52).

Segundo Ferraro (2014), o Estado, em seu papel de mantenedor de direitos e deveres, está marcado pela ausência na promoção do acesso à alfabetização. Assim, o analfabetismo continua se perpetuando como uma injustiça social.

A alfabetização é um direito humano fundamental de natureza social. O não atendimento a esse direito social produz duplo efeito: de um lado, coloca o Estado na condição de devedor; de outro, coloca não só os jovens e adultos, mas ainda as crianças e adolescentes que não tenham sido alfabetizadas na idade própria, em condição de credores em relação ao Estado (FERRARO, 2014, p. 85).

Outro aspecto que obstaculiza a efetivação das políticas educacionais em todo o país é a ausência de um sistema articulado de ensino. Segundo Saviani (2014, p. 4), “[...] Sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante”, ou seja, envolve atividades intencionais voltadas para as mesmas finalidades e dos mesmos objetivos. O autor ressalta que as características de um sistema são: intencionalidade humana; unidade e variedade dos elementos que se articulam; coerência interna articulada com a externa. Concordando com Saviani (2014) e

considerando a questão da apropriação da linguagem escrita, afirmamos que, para um sistema articulado de ensino se efetivar como tal, é necessário haver uma conscientização dos problemas que envolvem o analfabetismo no Brasil e adotar ações coletivas que solucionem o problema.

É consenso que a alfabetização abre as portas para o conhecimento ao qual não se tem acesso pela contemplação direta dos fenômenos, ou seja, tem uma parte do conhecimento do mundo que nos é apresentada pela linguagem escrita. Os conhecimentos matemáticos, linguísticos, culturais, históricos, físicos, químicos, geográficos, dentre outros, que permitem às pessoas compreender melhor o mundo, estão codificados na linguagem escrita. Portanto, é por meio dessa linguagem que podemos conhecer o mundo em todas as suas dimensões e ser mais ativos socialmente.

Assim, o compromisso do Estado e dos governos com uma educação de qualidade é 'inegociável'.

[...] Essa responsabilização é inegociável e não pode se expressar por reformas que pouco ou quase nada contribuem para a transformação das estruturas que embasam as mudanças: social, educacional, econômica, cultural, política (VEIGA; SILVA, 2018, p. 46).

Propiciar a aprendizagem de conhecimentos das diferentes áreas é um objetivo relevante e central da escola. É preciso planejar, organizar, estruturar e executar um trabalho pedagógico que proporcione a emancipação humana e leve à apropriação de conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade, pois o conhecimento é revolucionário quando apreendido e incorporado pelos sujeitos para transformar uma realidade social (MORAES, 2001). Os primeiros passos para essa transformação são dados no processo de apropriação da linguagem escrita.

Ao término desta seção, reiteramos que as ações desencadeadas pelo Estado resultam em um contexto de poucos avanços em relação à melhoria da alfabetização.

2.4. Mundialização do capital e o neoliberalismo

Precisamos discutir a mundialização do capital porque ela explica os embates que ocorrem no processo de elaboração, de planejamento e de implementação das políticas para a alfabetização neste momento.

A educação é produção social, não pode ser entendida como atividade neutra, pois cumpre determinadas funções e resulta do processo de transformação histórica. Suas contradições são perceptíveis, principalmente quando os objetivos educacionais são adaptados às exigências dos modos de produção e organização do trabalho.

Para Marx (1985), é pelo trabalho que o homem se faz sujeito consciente e se constitui como ser social e histórico. É pelo trabalho que ele transforma a natureza, usando-a em seu benefício para satisfazer suas necessidades. Ou seja, o trabalho é uma atividade vital para a humanidade, que, assim, transforma o mundo ao mesmo tempo em que este a transforma. Portanto, o trabalho é a principal atividade humana, pois, por meio dele, o homem atua sobre algo, a natureza ou um objeto, transformando-o em benefício próprio.

O trabalho é um processo em que o ser humano com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza atuando, assim, sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza (MARX, 1985, p. 202).

O trabalho não modifica apenas a relação homem/natureza, mas também amplia as relações dos homens com os outros homens e com a natureza. É por meio do trabalho que o homem impulsiona seu processo de formação, dirigindo-se por motivos e por fins intencionais. Com esse pressuposto, Netto e Braz (2012, p. 41) afirmam que o trabalho constitui a essência humana fundamental que nos permite entender as relações do homem em sociedade. Ele se refere “[...] ao próprio modo de ser dos homens e da sociedade”; “[...] é a natureza transformada pelo trabalho que propicia as condições da manutenção da vida dos membros da sociedade” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 47).

Assim, é pela interação consciente no mundo do trabalho que os homens se desenvolvem, se apropriam da cultura histórica e se mobilizam intelectualmente. Para agir na natureza, os seres humanos precisam conhecê-la e, dessa forma, não apenas produzem o que é resultado imediato do trabalho, mas também conhecimentos sobre a natureza e sobre os instrumentos produzidos. Esses conhecimentos ficam presentes na linguagem, podendo ser

passados de uma geração a outra e, assim, ao se apropriar deles, o homem se humaniza. Ou seja, o desenvolvimento de características fundamentalmente humanas, como a linguagem, o raciocínio, o pensamento, configuram-se como a base do ser social.

[...] o desenvolvimento do ser social pode ser descrito como o processo de humanização dos homens, processo através do qual as determinações naturais, sem deixar de existir, jogam um papel cada vez menos relevante na vida humana (NETTO; BRAZ, 2012, p. 51).

As prerrogativas para a humanização se desarticulam no capitalismo, defensor da propriedade privada e do lucro exacerbado, pois, fundando-se no trabalho alienado, essa forma de produção contribui para a formação mínima dos homens. Lukács (2012), compreende o trabalho como uma 'categoria fundante' do mundo dos homens, que interagem de forma consciente uns com os outros, com o meio em que estão inseridos e organizam suas práticas, caracterizando-se como seres sociais, dinâmicos e históricos: “[...] Somente no trabalho, no pôr do fim e de seus meios, com um ato dirigido por ela mesma, com o pôr teleológico, a consciência ultrapassa a simples adaptação ao ambiente” (LUKÁCS, 2012, p. 63).

O trabalho na sociedade capitalista corresponde a uma mercadoria de troca e suas consequências configuram-se na totalidade das relações sociais. Nessa direção, a aquisição dos conhecimentos da leitura e da escrita pode possibilitar a compreensão da desumanização barbarizante e excludente imposta pelo capital.

A partir da década de 1970, com o objetivo de superar a crise produzida pelo modelo de produção da automação rígida, criaram-se novas demandas de consumo e um modo mais ágil de produzir e circularas mercadorias. Dessa forma, por meio do estímulo ao consumo, os países periféricos foram transformados em novos mercados consumidores. Com o avanço tecnológico, alterou-se a forma da produção de mercadorias: a facilidade nas inovações do produto possibilitou o abandono da produção em série de um mesmo produto, como ocorria com a automação rígida, e adoção da produção flexível, atrelada à demanda imediata. A flexibilização da produção e do processo de trabalho desencadeou constantes necessidades de consumo nos sujeitos e o atendimento dessas necessidades em um processo cíclico ofereceu um novo

fôlego ao capitalismo. Os donos do capital precisaram buscar intensamente a reestruturação econômica e o reajustamento social e político. Com isso, a produção

[...] se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2003, p. 140).

De acordo com Harvey (2003), novas formas de organização industrial e da vida social e política foram sendo criadas, o que implicou a criação de novas formas de relação de trabalho.

Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão de obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes de contrato mais flexíveis [...]. Mais importante do que isso é a aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado (HARVEY, 2003, p. 143).

No sistema capitalista, o trabalhador vende sua força de trabalho para os donos do capital, os quais almejam cada vez mais a ampliação da taxa de lucro e a expansão do mercado e do capital mundial, subjugando sempre os trabalhadores. No entanto, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, os trabalhadores também se organizaram e, por meio de suas lutas, conseguiam que os contratos de trabalho se pautassem em direitos trabalhistas que deveriam ser garantidos pelo empregador. Atualmente, com a produção flexível, a novidade é que a venda da força de trabalho já não é regulamentada por contratos de trabalho que asseguram o cumprimento dos direitos trabalhistas. São contratos parciais, temporários e terceirizados que diminuem o custo com a mão de obra e reduzem o compromisso de manutenção do trabalhador na empresa.

Essa relação de trabalho torna a mão de obra mais barata e mais facilmente descartada, conforme a flexibilidade da própria produção ou comercialização das mercadorias. O próprio processo de desenvolvimento da ciência e da tecnologia acaba por dispensar a mão humana em vários setores de trabalho, gerando o desemprego. Assim, os contratos de trabalho, mesmo

sem garantia dos direitos e com condições de trabalho precárias, são utilizados pelos empregadores em razão do grande excedente de mão obra existente no mercado e aceitos pela maioria dos trabalhadores, o que significa mais lucro para os capitalistas.

A criação de novos mercados, o aumento da produtividade e a procura por mais lucros pelos donos do capital geram o que Chesnais (1996, p. 3) define como mundialização do capital: “[...] o capital voltou a ter liberdade para se desenvolver e, principalmente, para se movimentar em âmbito internacional de um país ou continente para outro – liberdade que não desfrutava desde 1914”.

Para Alves (2002), as configurações do capital e seu processo de acumulação pautam-se também na alienação do trabalhador. A mundialização do capital configura-se como uma nova fase do processo de acumulação.

[...] do processo de internacionalização do capital sob a hegemonia do capital financeiro e que tende a abarcar as regiões do mundo que apresentam abundância de recursos, desenvolvimento prévio, amplos mercados, políticas voltadas ao favorecimento de investidores externos etc., enfim, todas as facilidades para a rentabilidade da massa de capital-dinheiro (ALVES, 2002, p. 8).

Com isso, aumentam as desigualdades nos mais diversos países e o Estado tem menor interferência na área social, o que acaba por priorizar a economia capitalista que visa a expansão mundial e a estabilização.

A privatização de empresas estatais, a reestruturação e a reconfiguração do trabalho e do aparato legal para a contratação de mão de obra terceirizada, menos investimentos em planejamento de políticas sociais ou redistributivas, consideradas onerosas ao Estado, as regulamentações e a expansão das privatizações, em suma, o avanço tecnológico, a globalização, a terceirização, a privatização e a precarização do trabalho formam o cenário da mundialização do capital.

Juntamente com a expansão da economia, perpetuam-se doutrinas que norteiam o pensamento no mundo do capital, a saber: o liberalismo e o neoliberalismo. Cabe aqui a diferenciação conceitual e histórica dos dois termos e suas proposições no âmbito da economia política.

Uma obra importante da doutrina liberal é *A riqueza das nações* (1776), de Adam Smith (1723-1790). O liberalismo, cujo berço é a Inglaterra, baseia-se na defesa das iniciativas individuais e propõe limites à intervenção do Estado na

vida econômica, social e cultural. Adam Smith (1723-1790), considerado o fundador da economia política no século XVIII e defensor do liberalismo, afirmou que a base do crescimento econômico de uma sociedade se sustenta, principalmente, no próprio trabalho que os homens realizam e este é considerado fonte de todos os bens que uma comunidade necessita. Smith (2001) afirma que os trabalhadores precisam se aperfeiçoar cada vez mais para aumentar a produção, ou seja, defende a ideia de que, quanto mais produzem, mais aproveitam aquilo que eles próprios produzem:

[...] a certeza de poder permutar toda a parte excedente da produção de seu próprio trabalho que ultrapasse seu consumo pessoal estimula cada pessoa a dedicar-se a uma ocupação específica, e a cultivar e aperfeiçoar todo e qualquer talento ou inclinação que possa ter por aquele tipo de ocupação ou negócio (SMITH, 2001, p. 75).

Os postulados do liberalismo clássico tiveram como principais características combater o mercantilismo¹⁹, promover o individualismo, a menor intervenção do Estado, a concentração de renda, a criação de um grande mercado de mão de obra e a divisão do trabalho. Estes aspectos basilares do liberalismo lançaram as bases do neoliberalismo, modelo político atual de nossa sociedade. Nos séculos XX e XXI, inaugurou-se uma nova fase do capitalismo, na qual ideologia liberal foi retomada, incorporando-se em nosso cotidiano e nas políticas educacionais.

Para Dumènil e Lévy (2007, p. 01, grifo nosso), o neoliberalismo corresponde a uma nova fase do capitalismo, é “[...] uma **configuração de poder** particular no capitalismo, no qual o poder e a renda da classe capitalista

¹⁹ “Doutrina econômica que caracteriza o período histórico da Revolução Comercial (séculos XVI-XVIII), marcado pela desintegração do feudalismo e pela formação dos Estados Nacionais. Defende o acúmulo de divisas em metais preciosos pelo Estado por meio de um comércio exterior de caráter protecionista. Alguns princípios básicos do mercantilismo são: 1) o Estado deve incrementar o bem-estar nacional, ainda que em detrimento de seus vizinhos e colônias; 2) a riqueza da economia nacional depende do aumento da população e do incremento do volume de metais preciosos no país; 3) o comércio exterior deve ser estimulado, pois é por meio de uma balança comercial favorável que se aumenta o estoque de metais preciosos; 4) o comércio e a indústria são mais importantes para a economia nacional que a agricultura. Essa concepção levava a um intenso protecionismo estatal e a uma ampla intervenção do Estado na economia. Uma forte autoridade central era tida como essencial para a expansão de mercados e para a proteção dos interesses comerciais. O mercantilismo era constituído de um conjunto de concepções desenvolvidas na prática por ministros, administradores e comerciantes, com objetivos não só econômicos como também político-estratégicos. Sua aplicação variava conforme a situação do país, seus recursos e o modelo de governo vigente” (SANDRONI, 1999, p. 383-384)

foram restabelecidos depois de um período de retrocesso”. Um marco histórico do neoliberalismo no século XX foi a obra *O caminho da servidão* de Friedrich August Von Hayek (1899-1992), lançada após a II Guerra Mundial. Essa obra representou para a Europa e a América do Norte uma reação teórica e política, que se configurou como a base doutrinária contrária às ações do Estado intervencionista e de bem estar social²⁰. Como assinala Anderson (1996, p. 9), “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.

Segundo Von Hayek, o mercado tem origem nas atividades que cada indivíduo realiza, de forma que não há necessidade de um órgão para legitimar suas ações: são os interesses individuais que movem o mercado. Afirma o autor que o mercado exalta a exclusão, impõe verdades e princípios e promove cada vez mais a divisão de classes evidenciando as desigualdades sociais, culturais, econômicas e intelectuais.

No Brasil, os ideais neoliberais se propagaram nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo a partir do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de sua tentativa de garantir a estabilidade econômica. De acordo com Negrão (1996), uma solução para a crise promoveu drásticas consequências nos direitos sociais, tornando-se assim a:

[...] ideologia dominante entre os setores do capital, dos partidos políticos conservadores e do centro do espectro político, da grande imprensa brasileira e mesmo de setores significativos do pequeno e médio empresariado e, especialmente, daquela parcela do movimento organizado dos trabalhadores identificada com a Força Sindical. Teve início o processo de privatização das estatais, o Brasil abriu sua economia para o capital estrangeiro e o mercado passou a ser o grande agente organizador da Nação, enquanto os trabalhadores, como classe, começaram a

²⁰ “Sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, Previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. O Estado do bem-estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas” (SANDRONI, 1999, p. 220).

sofrer um bombardeio incessante em seus direitos (NEGRÃO, 1996, p.7).

O neoliberalismo tornou-se dominante e, defendendo o poder do mercado em detrimento do poder dos trabalhadores e dos direitos sociais, assumiu uma vertente conservadora²¹ e fascista²² (FILHO; MORAIS, 2018). Atualmente essa vertente tem sido retomada em diversos países com a crescente atuação da extrema direita. O pensamento neoliberal é constantemente defendido entre os detentores do capital como um princípio positivo para o cidadão, já que as bases econômicas precisam fluir para que a sociedade se desenvolva.

Milton Friedman²³ (1984), principal teórico da escola monetarista de Chicago que teve uma importante contribuição para o desenvolvimento da ideologia neoliberal, afirma que a base central de toda a ordem social é o mercado, ele é o regulador das vontades individuais e políticas.

A influência neoliberal aparece nos conteúdos escolares, nas políticas curriculares e nas políticas voltadas para a aprendizagem inicial da língua materna e da matemática. Na visão neoliberal, o sistema educacional precisa se adequar às premissas da produtividade, de forma que a qualidade da aprendizagem é medida pelo resultado obtidos pelos estudantes nos ranqueamentos, os quais são utilizados para elevar o sistema educacional e preparar os sujeitos para atuar no mundo do trabalho. Sobre o sistema de educação, Friedman (1984) assevera que

²¹ O conservadorismo tem como pressuposto a imposição de limites à liberdade das instituições sociais e opõe-se a qualquer tipo de movimento revolucionário e de política progressista que almejem mudanças na ordem social estabelecida ou de um ideal político. Defende o individualismo como responsável pelos méritos do indivíduo e tem como base a doutrina cristã e a adoção, em maior ou menor grau, das ideias políticas liberais, sempre com viés moralista. O neoconservadorismo atual caracteriza-se como um movimento político que forjou um ideário privatista em favor da interferência pública em aspectos da vida pessoal, atuando contra a intervenção do Estado na redução das desigualdades sociais e se opondo aos movimentos que buscam maior igualdade de direitos (LACERDA, 2019).

²² “O Facismo é uma ideia política com peso semelhante ao do socialismo ou do liberalismo [...] O fascismo possui uma ideologia de negação. Nega-se tudo (as diferenças, as qualidades dos opositores, as conquistas históricas, a luta de classes, etc.), principalmente, o conhecimento e, em consequência, o diálogo capaz de superar a ausência de saber [...] o fascista desconfia do conhecimento, tem ódio de quem demonstra saber algo que afronte ou se revele capaz de abalar suas crenças. Ignorância e confusão pautam sua postura na sociedade” (TIBURI, 2016, p. 12-13).

²³ Para Friedman, as variações da atividade econômica não se explicam pelas variações do investimento, mas pelas variações da oferta de moeda. Assim, as intervenções multiformes do Estado na vida econômica de um país poderiam ser substituídas pelo controle científico da evolução da massa de moeda em circulação (SANDRONI, 1999).

[...] longe de igualar oportunidades, está fazendo muito provavelmente o contrário. Torna cada vez mais difícil aos poucos excepcionais – e eles constituem a esperança do futuro – erguer-se acima de sua pobreza inicial (FRIEDMAN, 1984, p. 89).

Para Peroni e Lima (2020), atualmente há um ‘novo neoliberalismo’, uma nova fase do neoliberalismo, mais forte e radical, que estabelece novas estratégias para superar a nova crise e a conjuntura de caos social. Esse caos social é fruto da perda de diversos direitos sociais que, historicamente, se estabeleceram legalmente. Os sujeitos que defendem o capital e a propriedade privada reforçam os processos não democráticos e o aumento das desigualdades.

Aumenta-se a retirada de direitos sociais e reforça-se o poder do capital sob o argumento de que a economia está em crise, o que torna os cortes sociais inevitáveis e justificáveis. As conquistas democráticas são perdidas em um processo de naturalização sem precedentes na história (PERONI; LIMA, 2020, p. 02).

Nesse cenário, a política educacional molda-se às exigências da mundialização do capital e do neoliberalismo, ou seja, adequa-se à transformação e ao desenvolvimento mercadológico imposto pelo capital. O conhecimento proposto nos currículos educacionais transforma-se em mercadoria, dificultando que os sujeitos estabeleçam relações entre suas vivências e os fatos e contextos históricos em sua totalidade. Marrach (1996, p. 43) afirma que, “[...] no discurso neoliberal, a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar à sua semelhança”. Assim, o estudante é considerado um consumidor do ensino e o professor, um técnico que prepara, capacita e treina os estudantes para uma adequação conforme os pressupostos do mundo do trabalho no capitalismo flexível. Os conteúdos previstos nos currículos são considerados como uma mercadoria que está disponível em vários níveis, podendo ser ‘comprada’ para suprir a demanda de atendimento que seria de responsabilidade do Estado (FREITAS, 2018).

Ao encerrar esta subseção, afirmamos que as modificações sociais de natureza ideológica neoliberal são determinadas pelo tempo histórico e, assim, de uma perspectiva capitalista, articulam e determinam as novas exigências de formação do sujeito inserido na escola. Tais exigências são perceptíveis nas

políticas educacionais que emanam do Estado, cujas diretrizes norteiam a formação intelectual e humana para a sociedade.

Ao analisar o movimento do capital e sua influência na elaboração das políticas educacionais, tivemos como objetivo evidenciar que a educação está articulada às transformações sociais ocorridas no mundo do trabalho e, direcionada pelo Estado, com suas políticas de valorização da sociedade pelos princípios neoliberais, reproduz, em grande medida, os ideais econômicos da sociedade capitalista.

Na próxima seção, analisaremos as políticas para a alfabetização propostas nos documentos oficiais nacionais e na legislação, verificando as recomendações para a alfabetização.

3. PROPOSIÇÕES PARA AS ORIENTAÇÕES CURRICULARES E PARA A AVALIAÇÃO EXTERNA NAS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO

Nesta seção, nosso objetivo é analisar como a alfabetização é concebida nos documentos oficiais nacionais, especialmente em relação às orientações curriculares e à avaliação externa.

Primeiramente, abordaremos os conceitos e a função do currículo na escola pública. Em seguida, analisaremos os documentos oficiais, apoiados na produção de autores como Arroyo (2013), Cury, Reis e Zanardi (2018), Freire (2015), Libâneo (2014, 2016), Mészáros (2008), Sacristán (2000), Saviani (2016) e Veiga e Silva (2018).

Daremos atenção especial às diretrizes políticas para a alfabetização previstas nos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1997) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2013), documentos importantes que orientaram as discussões curriculares para a educação básica no Brasil.

Em um segundo momento, a análise será direcionada para leis e planos, bem como para seus preceitos para a alfabetização. Começaremos pelo histórico da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) que assegura uma base comum de currículo e avaliação nacional e seguiremos com a exploração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), que está em consonância com a CF (BRASIL, 1988) no que tange às orientações curriculares e à avaliação. Abordaremos também o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012-2017) e o Plano Nacional de Educação (2014-2024) (BRASIL, 2014a). Com metas e estratégias, este é considerado o principal pilar para as ações relacionadas ao planejamento das políticas para a alfabetização no Brasil. Daremos atenção especial, às estratégias da meta 5 (cinco) do Plano.

Para essa parte da análise, recorreremos à produção de autores como Azanha (2011), Cruz e Martiniak (2016), Cury (2013, 2007), Dourado (2016), Dourado, Junior e Furtado (2016), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Ferraro (2009), Moreira e Saito (2013), Neves (1999), Rosário (2018), Schneider (2012), Vieira (2007), Vigotski (2000) e Young (2016).

No terceiro momento, discorreremos sobre a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (2017), um documento basilar das proposições para alfabetização. As fontes teóricas de apoio são: Cury (2010, 1987), Evangelista e Shiroma (2015), Frade (2020), Freitas (2018), Gontijo (2015), Goulart (2012), Lenardão e Galuch (2018), Marega e Sforzi (2011), Moraes (2001), Moreira (2018), Moreira e Saito (2013), Netto (2011), Saito e Barros (2019), Saviani (2016), Sousa (2015), Triches e Aranda (2016), Young (2007), entre outros.

Tomaremos ainda, como suporte teórico da análise, os estudos de Vigotski (2007), que nos oferece contribuições concernentes ao método utilizado em nossa pesquisa. De sua perspectiva, o processo de desenvolvimento e a capacidade de aprendizagem da linguagem escrita é socialmente construído, iniciando-se antes mesmo de criança adentrar a escola.

Ao final, abordaremos o Programa Mais Alfabetização - PMALFA (2018-2019), cuja proposta é avaliar o currículo da alfabetização com constantes provas para as turmas de primeiros e segundos anos. Ball (2001), Correia, Arelaro e Freitas (2015), Fernandes e Freitas (2008), Fernandes e Colvero (2019) e Saviani (2020) trazem importantes contribuições teóricas para entendermos o PMALFA (2018-2019) como um programa que visa à avaliação como um instrumento regulador do Estado.

3.1. Currículo nacional comum: antecedentes

Os documentos oficiais do Ministério da Educação– MEC apresentam importantes diretrizes para as políticas de alfabetização, orientando e definindo o que ensinar e o que aprender na escola, ou seja, aquilo que se expressa no currículo.

Saviani (2016) afirma que a organização do trabalho pedagógico e formativo na escola está expressa no currículo. Com base em um método, os conteúdos são organizados e distribuídos no tempo e no espaço, visando promover a formação que se objetiva.

[...] o currículo em ato de uma escola não é outra coisa senão essa própria escola em pleno funcionamento, isto é, mobilizando todos os seus recursos, materiais e humanos, na direção do

objetivo que é razão de ser de sua existência: a educação das crianças e jovens. Poderíamos dizer que, assim como o método procura responder à pergunta: **como** se deve fazer para atingir determinado objetivo, o currículo procura responder à pergunta: **o que** se deve fazer para atingir determinado objetivo. Diz respeito, pois, ao conteúdo da educação e sua distribuição no tempo e espaço que lhe são destinados (SAVIANI, 2016, p. 55, grifo do autor).

Conforme expõe o autor, o currículo corresponde ao objetivo que se tem para a escola e o método orienta sobre como atingir esse objetivo, ou seja, os conteúdos são distribuídos em razão do objetivo e do método eleito.

Arroyo (2013) esclarece que a cada nova gestão governamental no país são propostas novas orientações para as políticas curriculares e avaliativas com a promessa de melhorar a aprendizagem na escola “Todo governo proclama fazer tudo para recuperar **a qualidade da escola pública**. Como? Novas propostas curriculares, densas em saberes de qualidade e exigentes provas e reprovações” (ARROYO, 2013, p. 173, grifo nosso).

O conceito de currículo é multifacetado e envolve várias questões educacionais, como, por exemplo, a relação professor e aluno, a organização do ensino, o conhecimento escolar, os princípios teóricos e, ainda, o tipo de formação humana que se espera. Envolve também a complexidade decorrente das finalidades sociais: a cada nova gestão governamental, que direciona as ações no âmbito escolar, o currículo vai se adaptando e atendendo ao movimento de transformação do capital e das forças produtivas.

Freitas (2018) considera que a concepção de currículo está relacionada às transformações no mundo do trabalho, já que se procura adaptar o currículo escolar à ordem capitalista, com base nos princípios de ordem, competitividade, racionalidade e eficiência. Em uma sociedade movida pelos preceitos do capital, à escola cabe formar o sujeito para se adequar às diversas demandas que o mundo do trabalho exige. O currículo, nesse contexto, direciona o conhecimento que o sujeito deve apreender para o progresso de uma sociedade movida por interesses econômicos (FREITAS, 2018).

Segundo as pesquisadoras Veiga e Silva (2018), a cada redimensionamento das políticas que envolvem o currículo, a peculiaridade de sua função se fragiliza. Uma verdadeira política curricular demanda o envolvimento de todos os agentes educacionais para que o processo de

produção do currículo seja incorporado nas ações pedagógicas cotidianas, almejando, assim, um currículo menos distante da realidade escolar e mais vivenciado pelos estudantes e professores.

[...] cabe lembrar que as decisões autoritárias instituídas que, historicamente, caracterizam o sistema de educação constituem a principal fonte de burocratização, de controle, de fragmentação que tanto prejudicam a organização curricular e impedem a transformação da realidade educacional (VEIGA; SILVA, 2018, p. 59).

Para garantir as aprendizagens dos estudantes, a escola pode resistir à lógica de imposições externas e planejar o ensino da linguagem escrita para que todos tenham acesso aos conhecimentos historicamente produzidos pelos seres humanos. Os conteúdos educacionais que promovem a aprendizagem da leitura e da escrita podem contribuir para o que Mészáros (2008) entende como formação contínua da consciência que almeja uma transformação social e uma emancipação intelectual dos indivíduos.

Segundo Cury (2018, p. 19), uma política curricular precisa “[...] atender a um direito do cidadão que busca na educação escolar uma via de cidadania compartilhada com seus concidadãos e um acesso digno na partilha dos bens produzidos”. Para além de um documento legal, o currículo pode ser um instrumento político, de centralidade política (ARROYO, 2013), desempenhando um importante papel na formação de pessoas emancipadas capazes de expressar ideias e opiniões e atuar politicamente.

Freire (2015) acrescenta que uma política curricular problematizadora envolve pensar, conhecer, dialogar, debater, questionar e discutir coletivamente no âmbito das políticas públicas educacionais. Dessa forma, o currículo pode deixar de ser um instrumento a favor dos opressores, da burguesia, e tornar-se um documento ressignificado em seu conteúdo, garantindo que a aprendizagem seja um direito de todos.

A política curricular se efetiva como instrumento de justiça social à medida que propicia conteúdos científicos aos que buscam uma sociedade mais justa e igualitária. Embora muitas ações e políticas curriculares favoreçam apenas a classe dominante, idealmente, “[...] o currículo escolar se compõe com a busca de uma igualdade entre os cidadãos iguais na lei, perante a lei na declaração de direitos” (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 19).

Em nossas considerações da escola como um lugar intelectualmente privilegiado para amenizar as desigualdades sociais, está implícita a ênfase no currículo como instrumento indispensável para o planejamento de ações pedagógicas voltadas para a aquisição de conhecimento pelos sujeitos.

No entanto, como afirma Sacristán (2000), o currículo tem estado a serviço do sistema capitalista e servido ao intuito de controlar e regular a educação ofertada. Nesse caso, o currículo pode ser compreendido como “[...] lista de conteúdos. Ao se expressar nesses termos, é mais fácil de regular, controlar, assegurar sua inspeção, etc., do que qualquer outra fórmula que contenha considerações de tipo psicopedagógico” (SACRISTÁN, 2000, p. 40).

Em 1997, no Brasil, em busca de uma suposta qualidade no ensino e uma reformulação curricular para atender às demandas internacionais, o Ministério da Educação lançou os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs (BRASIL, 1997), por meio dos quais tentou-se uma padronização curricular no país.

[...] sua função é orientar e **garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional**, socializando discussões, pesquisas e recomendações e subsidiando a participação de técnicos e professores brasileiros (BRASIL, 1997, p. 13, grifo nosso).

No trecho em negrito, ‘garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional’, percebemos a preocupação com a questão econômica que norteia a educação.

Com orientações para o ensino e a aprendizagem dos alunos das escolas públicas, esse documento foi homologado pelo Conselho Nacional de Educação em outubro de 1997. Suas premissas são fundadas na necessidade de unificação curricular para o sistema educacional nacional de qualidade (BRASIL, 1997). Em relação à alfabetização, os PCNs (1997) deixam evidente que, “[...] para aprender a ler e escrever, o aluno precisa compreender não só o que a escrita representa, mas também de que forma ela representa graficamente a linguagem” (BRASIL, 1997, p. 21). O aluno é considerado o principal sujeito na relação entre docente e discente, cabendo ao professor apenas facilitar o processo de aprendizagem.

Destinados aos estados e municípios, mas sem caráter obrigatório, os PCNs (1997) garantiriam um referencial de conteúdos mínimos a todo estudante das escolas públicas do país. Além de ponderar sobre “[...] metas de qualidade

que ajudem o aluno a enfrentar o mundo atual como cidadão participativo, reflexivo e autônomo, conhecedor de seus direitos e deveres” (BRASIL, 1997, p. 5), propõe-se o desenvolvimento de competências e habilidades dos estudantes ao longo da vivência escolar.

Destacando que os critérios para a adoção das orientações curriculares dos PCNs são muito vagos, Frade (2020) afirma que a definição seria de responsabilidade de cada instituição escolar, especialmente em relação ao avanço dos estudantes.

[...] os PCNs, apresentavam critérios muito vagos, como o tratamento cíclico e aprofundamento gradativo do mesmo tema, relação com os conhecimentos prévios dos alunos, relação entre tipo de conteúdo e grau de autonomia e aprofundamento em relação às possibilidades de compreensão dos alunos, deixando a cargo das escolas o desafio da progressão (FRADE, 2020, p. 9).

Em relação à alfabetização, conforme os Parâmetros Curriculares de Língua Portuguesa (BRASIL, 1997), o fracasso nesse campo tem origem nas dificuldades da escola para ensinar a ler e a escrever. Desconsiderando-se os demais fatores de responsabilidade do Estado na não aprendizagem da leitura e da escrita, culpabiliza-se unicamente a escola. Ao aluno cabe construir sua aprendizagem, devendo o docente ser o mediador, o aproximador, o facilitador da aprendizagem do conteúdo:

[...] o aluno, é o sujeito da ação de aprender, aquele que age sobre o objeto de conhecimento [...] o professor deverá planejar, implementar e dirigir as atividades didáticas, com o objetivo de desencadear, **apoiar e orientar o esforço de ação** e reflexão do aluno (BRASIL, 1997, p. 25, grifo nosso).

Segundo a conceituação expressa no documento, estar alfabetizado é compreender as relações da escrita com a linguagem e com seu significado social. Além disso, o letramento é considerado como importante para a alfabetização “[...] Ser usuário competente da escrita é, cada vez mais, condição para a efetiva participação social” (BRASIL, 1997, p. 22). O texto assume a centralidade do ensino por ser considerado primordial para a formação de bons leitores, principalmente quando a criança inicia seu processo de aprendizagem da leitura e da escrita.

Se o objetivo é que o aluno aprenda a produzir e a interpretar textos, não é possível tomar como unidade básica de ensino nem a letra, nem a sílaba, nem a palavra, nem a frase que,

descontextualizadas, pouco têm a ver com a competência discursiva, que é questão central (BRASIL, 1997, p. 25).

Conforme o contido nos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), à alfabetização cabe o papel de desenvolver as habilidades e competências nos sujeitos garantindo sua inserção na realidade social do mundo letrado e das novas exigências da sociedade, pois é por meio do domínio da língua que se garantiria a “[...] plena participação social” (BRASIL, 1997, p. 21).

Tendo abordado os Parâmetros Curriculares Nacionais (1997) como uma política educacional que antecede a construção de uma base curricular nacional comum no Brasil, passamos a analisar as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs (2013), pois elas, antes da BNCC²⁴, já estabelecem orientações para os currículos nacionais.

As Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNs (2013) foram instituídas pelo ministro da educação Aloizio Mercadante (2012-2016), segundo o qual esse documento foi amplamente discutido na Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Ao apresentar o documento, o ministro afirmou que, em sua gestão, o Conselho Nacional de Educação

[...] promoveu uma série de estudos, debates e audiências públicas, com a anuência e participação das entidades representativas dos dirigentes estaduais e municipais, professores e demais profissionais da educação, instituições de formação de professores, mantenedoras do ensino privado e de pesquisadores da área (BRASIL, 2013, p. 4).

Definindo caminhos que a educação deve seguir em relação à políticas curriculares, as DCNs (2013) visam a revisão das propostas curriculares dos sistemas de ensino em suas diversas etapas.

[...] visam estabelecer bases comuns nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, bem como para as modalidades com que podem se apresentar, a partir das quais os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, por suas competências próprias e complementares, formularão as suas orientações assegurando a integração curricular das três etapas sequentes desse nível da escolarização, essencialmente para compor um todo orgânico (BRASIL, 2013, p. 8).

²⁴ A Base Nacional Comum Curricular - BNCC foi instituída pela Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Aprofundaremos a análise deste documento na subseção 3.3, intitulada Base Nacional Comum Curricular: proposições para a alfabetização.

Diferentemente dos PCNs (1997), as Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNs (2013) não separam os conteúdos por disciplinas. Apresentam orientações e direcionamentos para a organização das instituições escolares e propõem um conjunto de “[...] princípios, fundamentos e procedimentos capazes de orientar as escolas brasileiras na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação das suas propostas pedagógicas” (BRASIL, 2013).

Nessa proposta de regulamentar e normatizar uma política curricular, a alfabetização consta como uma fase fundamental na vida escolar do estudante, já que constrói uma base para que ele consiga se desenvolver ao longo de sua vida escolar. Em seu artigo 24, a DCN (BRASIL, 2013, p. 70) trata da ampliação e da intensificação do processo educativo com qualidade social, prevendo, dentre outras ações, o “[...] II – foco central na alfabetização ao longo dos 3 (três) primeiros anos [...]”.

[...] recomenda-se enfaticamente que os sistemas de ensino adotem nas suas redes de escolas a organização em **ciclo dos três primeiros anos do Ensino Fundamental**, abrangendo crianças de 6 (seis), 7 (sete) e 8 (oito) anos de idade e instituindo um bloco destinado à alfabetização (BRASIL, 2013, p.122, grifo nosso).

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNs (2013), a alfabetização é considerada um processo complexo e primordial para o estudante dar seguimento à aprendizagem dos anos posteriores. A intenção do documento é contribuir para organização dos currículos nos sistemas de ensino, tanto no que tange à alfabetização quanto nas demais instâncias. Reitera-se que as propostas curriculares dos sistemas de ensino devem assegurar a alfabetização nos três primeiros anos do ensino fundamental: “[...] o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo” (BRASIL, 2013, p. 131).

Seus princípios norteadores são: obrigatoriedade, qualidade, equidade, diversidade, desenvolvimento integral, acesso, permanência, avaliação, democratização, inclusão, potencialidade, conhecimentos, educação básica, formação humana.

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a educação básica terão como fundamento essencial a responsabilidade que o Estado brasileiro, a família e a sociedade têm de garantir a democratização do acesso, inclusão, permanência e sucesso das crianças, jovens e adultos na instituição educacional,

sobretudo em idade própria a cada etapa e modalidade; a aprendizagem para a continuidade dos estudos; e a expansão da obrigatoriedade e da gratuidade da Educação Básica (BRASIL, 2013, p. 15).

Esses princípios expressam a ideologia dos sistemas de ensino, dos órgãos educacionais e da sociedade civil que participaram dos debates, estudos, seminários e audiências públicas em torno da elaboração das DCNs (2013).

No Quadro 13, sintetizamos as principais características dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997) e das Diretrizes Curriculares Nacionais (2013). Compreendemos que as diferenças entre os dois documentos oficiais demarcam as estratégias para se atingir as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação e direcionar a revisão dos currículos escolares, as avaliações externas, a formação docente e a produção de materiais pedagógicos.

Parâmetros Curriculares Nacionais(1997)	Diretrizes Curriculares Nacionais (2013)
<ul style="list-style-type: none"> • Não obrigatório por lei; • Referencial nacional para a reelaboração das propostas pedagógicas das escolas; • Indicam objetivos gerais para o ensino; • Orientam a avaliação da aprendizagem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento orientador, porém, obrigatório; • Definem as metas e os objetivos obrigatórios a ser seguidos pelas escolas; • Elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), órgãos educacionais e sociedade civil; • Preservam a autonomia para as escolas elaborarem seus currículos; • Abordagem das diversidades presentes no ambiente escolar: quilombolas e grupos étnico raciais; • Orientam a avaliação da aprendizagem.

Quadro 13: Principais características dos PCNs e DCNs
Fonte: A autora (2020).

No Quadro 13, é possível observar um contraste nas políticas curriculares nacionais entre um documento e outro, especialmente na questão da obrigatoriedade e da não obrigatoriedade. No entanto, tanto nos PCNs (1997) quanto nas DCNs (2013), foi previsto que as orientações curriculares e as formas avaliativas para escola pública deveriam permanecer por um longo período. Em sua efetivação, tanto os PCNS (1997) quanto as DCNs (2013) alteraram os

projetos políticos pedagógicos das escolas, os quais precisaram se adaptar às suas orientações.

Na análise de Libâneo (2016), as políticas curriculares abarcam duas orientações que se complementam: a preparação para o trabalho e o acolhimento social. Seu objetivo é “[...] formar para um tipo de cidadania baseado na solidariedade e na contenção de conflitos sociais” (LIBÂNEO, 2016, p. 49). A tendência é trabalhar conteúdos centrados no atendimento das necessidades básicas de aprendizagem.

Conforme abordamos nesta subseção, os PCNs (1997) e as DCNs (2013) tornaram-se políticas curriculares do Estado para a educação brasileira e prepararam um terreno fértil para os pilares de uma base nacional curricular comum. De forma geral, esses documentos orientaram os sistemas de ensino na elaboração de seus currículos e avaliações, tanto internas quanto externas, com respaldo na Constituição Federal de 1998 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Cada nova política curricular cria uma expectativa nos docentes a respeito de melhores condições de acesso ao conhecimento para cada estudante e a uma educação de qualidade.

3.2. Políticas para a alfabetização na legislação brasileira (1988 a 2014)

A legislação educacional organiza, orienta, legaliza e regulamenta diretrizes da educação brasileira para a tomada de decisões. Em nossa análise das políticas para a alfabetização que foram abordadas na legislação, em especial, nas constituições brasileiras, destacamos que “[...] as constituições expressam desejos de reforma da sociedade, apontando possibilidades sem assegurar garantias” (VIEIRA, 2007, p. 291). Consideramos que nem tudo o que se deseja para a sociedade é desejado por todos os envolvidos na elaboração das leis. Por isso, uma longa trajetória de embates políticos e de interesses econômicos perpassou as entrelinhas das diversas constituições brasileiras até chegar à atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esta é o cerne para a efetivação das demais políticas educacionais brasileiras.

Por isso, consideramos importante resgatar as principais proposições para a educação nas diversas constituições que a antecederam, para assim,

compreendermos os múltiplos movimentos de luta pelos direitos sociais aos quais a alfabetização se agrega.

Desde a Constituição de 1824, quando ainda prevalecia o poder do Imperador sobre os demais poderes, até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já no regime republicano, a educação foi marcada por rupturas e avanços. As constituições sempre sofreram interferências e ficaram à mercê de condicionantes políticos, sociais e econômicos (CURY, 2013).

Somente em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, aprovada em 05 de outubro, a educação configurou-se como um direito social para todos e como dever do Estado. A Constituição de 1988 determina para a educação os princípios de obrigatoriedade, laicidade, gratuidade e financiamento adequado para sua efetivação. Depois do longo período de centralização de poder e de autoritarismo da ditadura civil-militar, bem como do predomínio de interesses privados na esfera pública, a Constituição de 1988 é considerada uma conquista brasileira. Conforme destaca Neves (1999, p. 99):

A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais [...] introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes.

Destacamos que, durante o processo político em que foram produzidas as constituições, muitos sujeitos foram excluídos de participar ativamente da sociedade. Os analfabetos, por exemplo, viviam à margem da democracia no país. Dados apresentados por Ferraro (2009) evidenciam que, de 1872 a 1890, a taxa de analfabetismo era de 82% a 83%; em 1940, foi para 56,7%; 1960, passou a 39,7%; 1980, a 25,5%; 1991, a 18,9%; e, em 2000, chegou a 12,8%. Com a Constituição de 1988, as pessoas analfabetas, que constituíam uma grande parcela da sociedade, tiveram direito ao voto, embora de forma facultativa, ou seja, os cidadãos podiam votar ou não nas eleições do país.

Cabe salientar que as constituições são Cartas Magnas e primam por garantir os direitos essenciais a todo cidadão, como proteção à infância, moradia, saúde, alimentação, segurança e educação. No Quadro 14, com base em Vieira (2007), sintetizamos as menções feitas à educação escolar em cada uma das constituições.

Constituição	Menção à educação
1824	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrução primária gratuita a todo cidadão
1891	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Laicidade do ensino; ▪ Ensino secundário e superior; ▪ Proíbe o direito ao voto pelos analfabetos.
1934	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primeira constituição que define vinculação de receitas para a Educação; ▪ Traça normas para o Plano Nacional de Educação; ▪ Continua a proibir o voto aos analfabetos; ▪ Favorece o ensino religioso; ▪ Liberdade de ensino; ▪ Confere ao Estado poder fiscalizador e regulador; ▪ Institui a exigência de concurso público para ingressar no magistério.
1937	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retomada da centralização; ▪ Leis orgânicas do ensino geradas pelo Estado Novo; ▪ Dever do Estado com a educação posto em 2º plano; ▪ Educação pública apenas para os que não podem arcar com os custos do ensino privado; ▪ Ensino vocacional e profissional como prioridade; ▪ Educação gratuita associada à educação dos pobres com opção de ensino profissionalizante.
1946	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases; ▪ Ensino primário gratuito para todos; ▪ Laicidade não assegurada, porém, com ensino de acordo com a crença do aluno; ▪ Vinculação de recursos; ▪ Organização escolar em sistema de ensino.
1967	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforma do ensino superior (lei Nº 5540/68); ▪ Reforma da educação Básica; ▪ Desvincula os recursos para a educação.
1988	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Educação como direito social; ▪ Programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde; ▪ Educação básica e obrigatória dos 4 aos 17 anos; ▪ Igualdade de condições e acesso à escola; ▪ Direito público subjetivo; ▪ Princípio de gestão democrática; ▪ Oferta de ensino noturno regular; ▪ Ensino fundamental obrigatório e gratuito; ▪ Garantia do atendimento a portadores de deficiências; ▪ Liberdade de aprender e de ensinar; ▪ Vinculação de recursos; ▪ Prevê a erradicação do analfabetismo; ▪ Universalização do ensino fundamental.

Quadro 14: A educação nas constituições brasileiras

Fonte: A autora com base em Vieira (2007).

Analisando os diversos movimentos e mudanças nas constituições, Vieira (2007) relacionou o direito de estar alfabetizado com as transformações

ocorridas na sociedade. Afirma que atribui-se valor à educação conforme se manifestam os interesses de grupos dominantes: “[...] a presença da educação nas constituições relaciona-se com o seu grau de importância ao longo da história [...] educação como um valor que passa a se incorporar aos anseios sociais [...]” (VIEIRA, 2007, p. 291).

No que diz respeito à educação, a Constituição da República Federativa de 1988 resgata muitos preceitos de constituições anteriores, amplia outros, concretizando-se como um documento democrático, e valoriza ações e estratégias que garantam a educação pelo poder público: “[...] a construção da Constituição não deixou de olhar para o passado, não para reproduzi-lo, mas a fim de projetar um futuro melhor” (CURY, 2013, p. 196).

Em seu artigo 205, Seção I, capítulo III ‘Da Educação, da Cultura e do Desporto’, consta a garantia à educação como um direito social que deve ser considerado em suas etapas como um todo. Ressaltamos que a alfabetização é parte incondicional desse direito.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205).

Seu artigo 214 versa sobre a integração das ações do poder público para que, dentre outras ações, conduzam à ‘erradicação do analfabetismo’ (BRASIL, 1988). Isso significa garantir a todos a aquisição dos conhecimentos da linguagem escrita. É constitucional, portanto, que os diversos governos se responsabilizem pela elaboração de programas e ações que promovam a erradicação do analfabetismo brasileiro. Contudo, isto está longe de ser efetivado, uma vez que o Estado ainda não garante todos os direitos e deveres que constam na Constituição de 1988.

Em relação às orientações curriculares, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabelece em seu artigo 210: “Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”. Considera-se que isso é um importante avanço para que os sistemas de ensino assegurem conteúdos historicamente sistematizados pelas diferentes

ciências e pela arte, pois, na história da alfabetização no Brasil, a aprendizagem da linguagem escrita ocorreu por meio de diferentes formas de ensino.

Consideramos importante destacar que a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN (BRASIL, 1996), aprovada em dezembro de 1996, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foi resultado de um intenso debate que, alimentado por interesses de diferentes grupos sociais e econômicos, perdurou por quase dez anos²⁵ (SAVIANI, 1999).

A LDBN (1996) foi aprovada com o objetivo de regulamentar as diretrizes gerais da educação no país representando um grande avanço na garantia da oferta de educação para todos. Nos termos da LDBN (BRASIL, 1996), os municípios deveriam matricular todas as crianças a partir dos sete anos de idade e, de forma facultativa, a partir dos seis anos no ensino fundamental. Contudo, essa prescrição da lei foi alterada pela Lei Nº 11.274 de 2006 que definiu que a matrícula obrigatória para os estudantes seria na idade de seis anos. Assim versa a lei:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; (Redação dada pela Lei Nº 11.274, de 2006) (BRASIL, 2006, art. 32).

A obrigatoriedade de matricular crianças de seis anos na escola e garantir um ano a mais para o processo de alfabetização foi definida no contexto assim retratado por Ferraro (2009): o total de analfabetos, no período, atingia mais de 18,8 milhões de pessoas, em uma população de 8 anos ou mais. Dessa forma, o intuito era diminuir os índices de fracasso escolar e de analfabetismo e garantir o acesso à escola para todos: “[...] Nesse sentido, o objetivo se define não como alfabetização e escolarização, mas, sim, como alfabetização através da escolarização universal” (FERRARO, 2009, p. 26).

A LDBN (BRASIL, 1996) enfatiza e garante, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o acesso dos alunos ao

²⁵Para saber mais sobre o trâmite de dez anos de construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional sugere-se: Saviani (1997), Saviani (1999), Fernandes (1990) e Brzezinski (2007).

ensino fundamental com seis anos de idade, fase em que o estudante está efetivamente envolvido com o processo de alfabetização. Assim prevê a lei:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o **pleno desenvolvimento do educando**, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho [...] **Art. 6º.** É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, **a partir dos seis anos** de idade, no ensino fundamental (BRASIL, 1996, art. 2º, grifo nosso).

Cumpra observar que a LDBN (BRASIL, 1996), em seu artigo 26, faz menção ao currículo para a educação nacional, ou seja, que os sistemas de ensino devem se orientar por uma base comum para organizar seu currículo e suas propostas pedagógicas.

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 (Redação dada pela Lei Nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 1996, art. 26).

Tendo se matriculado na escola, o estudante participa de várias mediações pedagógicas que, por meio dos conteúdos do currículo posto em prática, visam sua aprendizagem e seu pleno desenvolvimento. Assim, para que fiquem evidentes os caminhos para a avaliação do estudante em suas aprendizagens, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), em seu artigo 24, inciso V, estabelece:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios: a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito; e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos (BRASIL, 1996, art. 24).

O Artigo 24 da LDBN (BRASIL, 1996) prevê formas diversas para avaliar o estudante em sua aprendizagem sem a intenção de selecionar ou classificar

os melhores estudantes. Essa ressalva deve ser válida também para as avaliações externas, pois entendemos que elas devem servir como parâmetro no planejamento de políticas públicas que contribuam para a melhoria da alfabetização.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN (BRASIL, 1996), conforme artigo 3º, inciso IX, tem como um de seus princípios assegurar a 'garantia de padrão de qualidade' em termos tanto materiais e estruturais, quando de formação e valorização docente. Isso implica que todos devem ter condições de ensinar e aprender em um ambiente propício à construção do conhecimento científico. No entanto, nas avaliações externas, mede-se a qualidade educacional no Brasil por meio do desempenho dos estudantes.

Precisamos considerar que a não qualidade da educação está atrelada à realidade das escolas brasileiras: falta de escolas, de professores e de vagas para a educação infantil, prédios sucateados, materiais pedagógicos insuficientes, salas numerosas, evasão escolar e formação docente insuficiente. Schneider (2012) explica que a qualidade da educação está relativamente ligada

[...] à consolidação do acesso e da permanência dos alunos na escola, além da garantia de aprendizagem que deve fazer parte de um projeto maior de formação humana. A qualidade nesse sentido, é o que define ou não se a educação cumpriu seu papel [...] (SCHNEIDER, 2012, p. 53).

Para que a educação atinja os níveis de qualidade que assegurem o acesso e a permanência do estudante nos ambientes escolares é necessário um amplo engajamento da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios no planejamento de políticas em diferentes esferas e na variedades de 'recursos materiais e humanos', o que ofereceria condições para que se efetive a garantia da aprendizagem de cada estudante (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Uma das iniciativas do Ministério da Educação é o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC. Instituído pela Portaria Nº 867/2012, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), o PNAIC teve como objetivo principal estabelecer estratégias para que todas as crianças fossem alfabetizadas até o final do 3º ano do ensino fundamental. Tal Programa se apresenta como "[...] um compromisso formal assumido pelo Governo Federal, Distrito Federal, Estados, Municípios e sociedade para assegurar que todas as crianças estejam

alfabetizadas até os 8 anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2012, p. 11).

Na Portaria Nº 867/2012, artigo 5º, estão expressos os principais objetivos das ações do PNAIC:

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 (BRASIL, 2012, art. 5º).

De acordo com Rosário (2018), para que o PNAIC se concretize como uma política curricular para a alfabetização em âmbito nacional foi necessário criar um aparato legal para sustentar as ações implementadas. Para além de uma política que foca na formação docente como responsável para melhorar a alfabetização das crianças, o PNAIC visa a uniformização curricular.

[...] busca estruturar, uma política de currículo para os ciclos de alfabetização das escolas de todo o território nacional, a partir do momento em que ele regulamenta, financia, estrutura e promove ações, monitorando medidas de avaliação em larga escala [...] (ROSÁRIO, 2018, p. 31).

Além da Portaria Nº 867/2012 (BRASIL, 2012), foi necessário o planejamento de uma base legal que dê legitimidade e suporte pedagógico e financeiro ao PNAIC. É o que mostramos no Quadro 15:

Documento oficial	Ações/Diretrizes
Portaria Nº 867/2012	Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações e diretrizes gerais do programa.
Portaria Nº 1458/2012	Definiu categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa.
Portaria Nº 90/2013	Definiu o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do programa
Medida Provisória Nº 586/2012	Convertida na Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013 dispôs sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados.

Resolução/CD/FNDE Nº 4/2013	Estabeleceu orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores.
-----------------------------	---

Quadro 15: Base legal do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
 Fonte: A autora com base no Caderno de apresentação do PNAIC (BRASIL, 2013).

O Quadro 15 evidencia que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2013-2017) é uma política educacional subsidiada por uma vasta legislação. Rosário (2018) entende que essa política para a alfabetização corresponde a uma ação reguladora do Estado para uniformizar os currículos das turmas de alfabetização no intuito de que os entes federativos cumpram o compromisso de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade: “[...] os desdobramentos e ações dessa política contribuíram para constituir currículos para a etapa da alfabetização em todo o território nacional” (ROSÁRIO, 2018, p. 9).

A proposta do PNAIC (2013-2017) foi estruturada em quatro eixos correspondentes às ações para a reorganização dos componentes curriculares com vistas à avaliação externa. São eles: “[...] I - formação continuada de professores alfabetizadores; II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III - avaliação e; IV - gestão, controle e mobilização social” (BRASIL, 2012).

Tais ações tiveram como foco a formação continuada de professores e o estabelecimento de direitos de aprendizagem para todo estudante inserido em turmas de alfabetização.

Durante o período (2013-2017) em que o PNAIC vigorou houve envolvimento de gestores, professores e universidades para que essa política de alfabetização ancorada na formação docente obtivesse êxito. Conforme expõe Moreira e Saito (2013), uma formação docente que se diga de qualidade pressupõe o alinhamento da teoria com a prática dos professores alfabetizadores em uma organização e sistematização adequada. Assim, os conhecimentos do sistema de escrita alfabético poderão ser apreendidos por cada alfabetizando em sala de aula.

[...] a práxis docente deve ser organizada por meio da intencionalidade e da sistematicidade, o que necessita de teoria e método adequados, tendo em vista o caminho que se deseja percorrer. Neste aspecto, a formação continuada de professores e a gestão escolar dos sistemas de ensino são fundamentais para que haja uma coerência nacional no processo de

desenvolvimento dos programas que envolvem a alfabetização escolar (MOREIRA; SAITO, 2013, p. 58).

Para dar início à formação dos professores alfabetizadores, todos os municípios que aderiram ao pacto²⁶ receberam a orientação do MEC para a realização do processo de seleção dos orientadores de estudo, os quais faziam parte do quadro efetivo do magistério municipal.

[...] a política para alfabetização escolar está ancorada na política para a formação de professores [...] No âmbito do PNAIC, a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores desenvolve-se a partir de um processo de formação entre pares, em um curso presencial (MOREIRA; SAITO, 2013, p. 58).

Segundo as autoras, os orientadores de estudo recebiam formação nas instituições de ensino superior (IES), as quais selecionavam os professores formadores. Assim, as formações propostas pelo PNAIC desenvolveram-se nas universidades públicas com coordenação e supervisão dos docentes das instituições públicas de ensino superior - IPES.

Para Cruz e Martiniak (2016), essa parceria de alinhamento do ensino superior com a formação continuada de professores alfabetizadores configura o importante papel que as instituições de ensino superior públicas exercem na comunidade externa.

Sem dúvida, tal parceria é essencial, pois favorece a atualização e aprofundamento dos conhecimentos que se fazem necessários para uma prática pedagógica coerente com as necessidades que temos na formação de cidadãos críticos e que tenham acesso aos conteúdos historicamente construídos pela humanidade e sem dúvida o conhecimento é um instrumento primordial para o exercício da cidadania, pois oferece condições para o desenvolvimento ético (CRUZ; MARTINIAC, 2016, p. 22).

O material utilizado nas atividades de formação eram os cadernos de estudo desenvolvidos por equipes de pesquisadores das IPES brasileiras, que contemplavam temas considerados necessários no contexto de teoria e práticas alfabetizadoras. Entre as temáticas, destacam-se: discussão sobre planejamento, gêneros textuais na alfabetização, relatos de experiências, currículo, organização do trabalho docente, avaliação, educação inclusiva, direitos de aprendizagem, ludicidade, heterogeneidade em salas de aula,

²⁶Em 2012 foram mais de 5 mil municípios participantes, em 2013, um total de 5.420 municípios, 27 estados e o Distrito Federal e, em 2014, a adesão foi de 5.497 municípios.

avaliação, gestão, organização do trabalho docente para a escrita e leitura no processo de alfabetização, entre outros (BRASIL, 2013).

O PNAIC promoveu mudanças na formação continuada dos docentes, vinculando atividades de formação às práticas dos professores alfabetizadores, que reproduziram a organização curricular prevista nos cadernos do Pacto. Januário e Moreira (2020) consideram que as ações docentes resultantes do programa de alfabetização garantiriam o direito à aprendizagem dos estudantes e sua conscientização da realidade social.

O PNAIC, enquanto uma política educacional que visa responder aos interesses da sociedade vigente, deve ir além de formar bons leitores e produtores de textos, mas também alfabetizar visando à tomada de consciência, proporcionando a formação de leitores e produtores de textos pautados na sua realidade social (JANUÁRIO; MOREIRA, 2020, p. 15).

Essa tomada de consciência é possível porque o currículo previsto propicia o conhecimento científico tanto para estudantes quanto para docentes. Cabe à escola optar por 'um currículo centrado no conhecimento' para que a apropriação da leitura e da escrita se torne um instrumento de justiça social e de igualdade de classes. A apropriação da linguagem escrita como um conhecimento socialmente elaborado permite que os estudantes adquiram o poder de conhecer e entender melhor o contexto em que estão inseridos e de dizer suas próprias palavras (YOUNG, 2016).

Depois de analisar menções que a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa fazem à alfabetização, devemos analisar outra política educacional nacional que visa a padronização de uma base comum no país, o Plano Nacional de Educação – Lei Nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) estabeleceram a obrigatoriedade de elaboração e execução de um Plano Nacional de Educação.

Art. 214. 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 que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo (BRASIL, 1988, art. 214).

A promulgação do Plano Nacional de Educação é um marco para a educação no Brasil, sendo resultado de um longo percurso histórico educacional de debates, conforme mostramos no quadro a seguir.

Ano	Manifestos, Legislações e Documentos oficiais
1932	Manifesto dos Pioneiros ²⁷ da Educação que estabelece a necessidade da elaboração de planos de Educação.
1934	O PNE aparece pela primeira vez na Constituição Federal que estabelece a Educação com direito de todo cidadão.
1937	Primeiro anteprojeto de um Plano Nacional de educação foi enviado à presidência da república
1961	Primeira Lei de Diretrizes e Bases que estabelece a criação de um plano para a Educação.
1962	Primeiro Plano Nacional de Educação
1988	A nova Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 204 um plano nacional de educação.
1996	Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação é aprovada e cita a elaboração de um PNE como responsabilidade da União.
2001	Segundo PNE - Lei Nº 10.172/01
2010	Envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei Nº 8.035/2010 referente ao novo PNE.
2011/2012/ 2013/	As discussões e polêmicas em torno da aprovação do PNE envolveram questões com relação ao financiamento da educação.
2014	Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei Nº 13.005/2014, é aprovado.

Quadro 16: Plano Nacional de Educação: Manifestos, Legislações e Documentos oficiais (1932-2014)

Fonte: A autora com base nos dados apresentados no Observatório do PNE (2020).²⁸

Constatamos que o primeiro anteprojeto do plano nacional de educação foi enviado à presidência da república em 1937, mas não representava as preocupações e os desejos dos movimentos sociais da educação da época. Azanha (2011, p. 75) pontua que, ao longo dos anos, destacam-se três questões nas tentativas de consolidar um plano nacional para a educação, que se tornaram basilares para a criação das leis subsequentes: “[...] a) O plano de

²⁷É um marco na história da educação brasileira e propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação. O Manifesto defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Estabeleceu novo sentido à educação ao projetar metas para ser cumpridas ao longo de alguns anos (SAVIANI, 2008).

²⁸ Dados disponíveis no site <http://www.observatoriopne.org.br>

educação identifica-se com as diretrizes da educação nacional; b) o plano deve ser fixado por lei; c) o plano só pode ser revisto após uma vigência prolongada”. A proposta de conter diretrizes, ser reconhecido por lei e ter um determinado tempo para sua validade contribuíram para a configuração do Plano Nacional de Educação que se tem atualmente no Brasil.

O atual PNE (2014-2024) emerge de um movimento democrático e tem como objetivos promover uma educação menos desigual no país e combater a realidade excludente no sistema educativo. Aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei Nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), passou por um processo de conferências municipais, estaduais e nacionais e de anseios, enfrentamentos e embates até que o direito social à educação pudesse ser, de fato, de todos os sujeitos. Nesse grande movimento social que buscou melhorias na educação do país, ocorreu uma ampla participação²⁹ dos envolvidos na educação, com destaque para a definição de metas e estratégias para todas as etapas da educação brasileira.

No processo de materialização do plano, é fundamental resgatar a importância das conferências nacionais de educação – destaque para a Conae (2010 e 2014) e para a Coneb (2008) –, precedidas por conferências municipais, regionais, distrital e estaduais, cujos eixos explicitaram grandes questões nacionais, ganhando relevo as relacionadas ao federalismo cooperativo, à diversidade, à qualidade, à profissionalização, à gestão e ao financiamento da educação, entre outras (DOURADO, 2016, p. 35).

²⁹Nessa participação, destacamos: Atores governamentais: a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF); b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, Uncme, FNE. Movimentos sociais a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca; c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação. Sociedade civil (gestores): a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime; b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf. Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional: a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes. Organizações da sociedade civil *ethink thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper (BRASIL, 2014).

De acordo com Dourado; Junior e Furtado (2016), o PNE (2014) contém diretrizes para a profissão docente, a implantação da gestão democrática e o financiamento do ensino. Contempla, ainda, 20 metas para o planejamento das estratégias para diminuir as desigualdades e para a inclusão de alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, prevendo que os estados e os municípios façam as adaptações necessárias à realidade de cada um deles, seguindo os preceitos apresentados no documento.

São vinte metas que podem ser agrupadas da seguinte forma: a) metas visando à garantia do direito à Educação Básica com qualidade, no que se refere ao acesso e à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade; b) metas específicas para a redução das desigualdades e para a valorização da diversidade; c) metas para promoção da valorização dos profissionais da educação; d) metas relativas à avaliação e seus sistemas; e) metas referentes à Educação Superior; e) meta visando à regulamentação da gestão democrática e f) meta que trata especificamente do financiamento (DOURADO; JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 451).

As diretrizes estabelecidas no atual PNE (2014-2024) precisam ser efetivadas e postas em prática no prazo de dez anos para que ocorra a democratização do ensino público. O Plano (BRASIL, 2014) está organizado em dez diretrizes:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

O Plano deve garantir a unidade educacional nacional e, ao mesmo tempo, não perder de vista as peculiaridades regionais e locais. Seu papel preponderante é promover a articulação democrática entre os vários níveis: União, estados e municípios.

A alfabetização é abordada na Meta 5 do PNE (BRASIL, 2014): “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014, p. 87). Nessa meta, a alfabetização, como um processo que se inicia antes de a criança ingressar no ensino fundamental, é reconhecida como importante para a continuidade da vida escolar das crianças. Em seus termos, como as crianças se inserem em contextos sociais diversos, precisam estar alfabetizadas até o terceiro ano do ensino fundamental.

No Quadro 17, detalhamos as estratégias para a alfabetização expostas na meta 5 (cinco) do Plano:

Meta 5	Estratégias
Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental	5.1 Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola , com qualificação e valorização dos (as) professores (as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;
	5.2 Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento , implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental;
	5.3 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos;
	5.4 Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos (as) alunos (as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade;
	5.5 Apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos , e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas;
	5.6 Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras , estimulando a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e ações de formação continuada de professores (as) para a alfabetização;

	5.7 Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.
--	---

Quadro 17: Meta 5 e estratégias para a alfabetização no PNE
 Fonte: Brasil (2014, grifo nosso).

Todas as estratégias da meta 5 (cinco) têm reflexos nas normas que direcionam a alfabetização no país. Salientamos que o Plano estabelece apoiar a alfabetização nos seguintes aspectos: articulação da educação infantil com o ensino fundamental, instrumentos avaliativos, melhora do fluxo escolar, formação docente, materiais didáticos específicos para atender às diferentes culturas, tecnologias educacionais, autonomia de metodologias, práticas pedagógicas inovadoras, monitoramento de aprendizagens, garantia da alfabetização a pessoas com deficiência e estruturação dos processos pedagógicos como fundamentais para a garantia da aprendizagem dos estudantes (BRASIL, 2014).

Dourado (2016, p. 36) afirma que o PNE (2014-2024) se constitui como “[...] epicentro das políticas educacionais [...]” e, portanto, essas estratégias projetam um cenário desafiador em termos da melhoria da qualidade da alfabetização no Brasil.

Todavia, a concretização da meta 5 e das demais metas do PNE (2014-2024) pode ser inviabilizada pela Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016 que institui o Novo Regime Fiscal e congela os gastos públicos por 20 anos. Isso representa um retrocesso em termos de qualidade, equidade, acesso e permanência dos alfabetizandos na escola e da própria educação em geral. A Emenda Constitucional Nº 95, instituída pelo presidente interino Michel Temer (2016), limita o PNE (2014-2024), construído democraticamente, a uma “[...] letra morta, pois várias de suas metas já venceram sem serem atingidas, e as que ainda não venceram não têm mais a mínima chance de se viabilizar” (SAVIANI, 2020, p. 6), em razão principalmente dos cortes expressivos na área educacional.

Segundo Moreira (2019), como se trata de “[...] uma política pública, sua elaboração deve essencialmente primar pelo debate público, sobretudo quando os objetivos deverão focar a sociedade e não os agentes privados” (MOREIRA, 2019, p. 88). Cabe ao Estado reconhecer o PNE (2014-2024) como fruto de um

grande movimento democrático nacional que, dentre suas 20 metas, almejou a erradicação do analfabetismo por meio da meta 5 (cinco) e de suas estratégias.

Segundo Saviani (2020), para a concretização do PNE (2014-2024), é preciso que sejam retomados os movimentos sociais nos fóruns populares. É preciso promover debates e firmar parcerias, que, por meio da participação de todos, assegurem que o Plano Nacional de Educação (2014- 2024) se torne de fato uma política pública de Estado.

[...] necessária a rearticulação dos Fóruns municipais, estaduais e nacional em defesa da escola pública, mas agora não se limitando aos profissionais da educação e, sim, ampliando-se para abarcar os sindicatos de trabalhadores e movimentos sociais (SAVIANI, 2020, p. 17).

Assim, urge que o PNE (2014-2024) se efetive; caso contrário, isso se constitui uma fragilidade para a democracia brasileira. Os dados expostos no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018) evidenciam que, no que tange à Meta 5 (cinco), o desempenho dos estudantes na alfabetização está estagnado: “[...] os resultados observados para 2014 e 2016 ficaram próximos e demonstraram [...] certa estagnação no desempenho dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2018).

Considerando o percurso desenvolvido nesta seção, podemos concluir que as políticas para a alfabetização perpassaram pelas diversas constituições brasileiras e legislações e acompanhando as necessidades econômicas foram se delineando, ora com ganhos significativos à educação, ora com perdas.

Os embates para a elaboração de uma constituição verdadeiramente democrática que contemplasse a representação e a garantia de direitos aos menos favorecidos e oriundos de uma classe excluída da participação das decisões políticas, particularmente aos analfabetos, foram recorrentes. Quando consideramos as dinâmicas sociais em que foram produzidas as constituições brasileiras, compreendemos que as contradições e as disputas que as cercearam têm origem em uma sociedade que sempre demandou os interesses individuais e econômicos em detrimento da busca por mais igualdade social.

Não podemos negar que as bases legais analisadas foram determinantes para se pensar em um currículo nacional padronizado. Em 2017, ocorreu a homologação da Base Nacional Comum Curricular, documento obrigatório para as escolas públicas e privadas que será analisado na próxima subseção.

3.3. Base Nacional Comum Curricular: proposições para a alfabetização

Nesta subseção, discorreremos sobre aspectos gerais da elaboração da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (BRASIL, 2017), para, posteriormente, focalizarmos os aspectos específicos sobre a alfabetização propostos para as escolas públicas e privadas de todo o Brasil.

A Base Nacional Comum Curricular (2017) é resultante de um processo de reforma curricular da educação básica. Seus preceitos são fundamentais para a formação do sujeito que vive no século XXI e influenciarão as políticas para a formação inicial de professores da educação básica.

Após várias tentativas de formular um currículo unificado no país, como já discutimos anteriormente, em 2015, ancorado na legislação, o Ministério da Educação promoveu as primeiras ações para a adoção de uma política curricular intitulada Base Nacional Comum Curricular - BNCC. O debate em torno da BNCC acompanhou a Constituição Federal (1998), a Lei de Diretrizes e Bases - Lei Nº 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 – Lei Nº 13.005/2014.

A Portaria³⁰ Nº 592 de 17 de junho de 2015 (BRASIL, 2015), assinada pelo então ministro da educação Renato Janine Ribeiro (abril a setembro de 2015), normatizou a comissão de especialistas para a elaboração da primeira versão da BNCC, sendo publicada no Diário Oficial da União/Brasília em 18 de junho de 2015.

Art. 1º - Fica instituída a Comissão de Especialistas para a Elaboração da Proposta da Base Nacional Comum Curricular. § 1º - A Comissão de Especialistas será composta por 116 membros, indicados entre professores pesquisadores de universidades com reconhecida contribuição para a educação básica e formação de professores, professores em exercício nas redes estaduais, do Distrito Federal e redes municipais, bem como especialistas que tenham vínculo com as secretarias estaduais das unidades da Federação. § 2º - Participarão dessa comissão, profissionais de todas as unidades da federação indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime. § 3º - A composição da Comissão de Especialistas será determinada pelas Áreas de Conhecimento e

³⁰ Essa Comissão tinha como objetivo produzir um documento preliminar da Proposta da Base Nacional Comum Curricular e elaborar um relatório sistematizado dos resultados das discussões e contribuições das consultas públicas para entregar ao Conselho Nacional de Educação – CNE até final de fevereiro de 2016 (BRASIL, 2015).

respectivos componentes curriculares de acordo com as etapas da Educação Básica, estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2015, p. 1).

Nesse primeiro momento, foram nomeados alguns membros representativos para compor uma comissão bicameral que acompanhasse o processo de construção desse documento. Na ocasião, O Ministério da Educação argumentou que o papel da BNCC seria de assegurar o direito à aprendizagem tendo como perspectiva uma formação comum para todos os estudantes, fossem eles de escolas públicas ou privadas (BRASIL, 2016).

Em 3 de maio de 2016, foi disponibilizada nova consulta pública para a 2ª versão da BNCC. De 23 de junho a 10 de agosto de 2016, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) promoveram vinte e sete seminários estaduais com professores, gestores e especialistas para debater essa segunda versão. De acordo com Frade (2020), nesse processo de consulta pública, as discussões a respeito da alfabetização tiveram participação de pessoas da sociedade civil e de pesquisadores das universidades brasileiras.

Nessa consulta, uma das áreas/componentes/temas que suscitou uma das maiores participações foi a proposta de Língua Portuguesa e de Alfabetização e uma das maiores participações ocorreu entre alfabetizadores, mostrando a força dos processos de formação na construção de repertórios comuns (FRADE, 2020, p. 5).

As polêmicas em torno da homologação de uma base curricular comum envolveram diversas mobilizações sociais. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino — Contee, por exemplo, demonstraram seu repúdio por considerar o documento antidemocrático, excludente, com pouca participação das universidades públicas e profissionais da educação. Foi criticado também o viés político e econômico, já que diversas entidades privadas seriam contempladas na reformulação dos livros didáticos, na estruturação de cursos de formação docente e na elaboração de outros materiais considerados pelo MEC como importantes para a busca da qualidade da educação. Os argumentos à época da aprovação da BNCC eram de que o

documento feria a defesa da educação pública, gratuita, laica, inclusiva, democrática e socialmente referenciada e também o princípio de uma educação alinhada com a defesa dos direitos humanos.

Os argumentos de repúdio das mobilizações sociais indicam que a BNCC (2017) respaldou sua defesa da qualidade educacional nas orientações curriculares provenientes dos organismos internacionais que, desde a década de 1990, justificavam a necessidade de reformas educacionais com base em ideais neoliberais. Em tais recomendações, aparecia a compreensão de qualidade da educação como algo capaz de contribuir para a modernização da economia dos países periféricos sob a lógica capitalista, e não como algo necessário à produção de uma sociedade promotora da emancipação humana (SHIROMA; NETO, 2015).

Na visão de alguns estudiosos como Cury (2010), Gontijo (2015), Moreira e Saito (2013), Saviani (2016), Souza (2015) e Triches e Aranda (2016) que analisaram as primeiras versões da BNCC, esse documento legal poderia se tornar um instrumento para que os sistemas e as redes de ensino pudessem rever seus currículos e almejar a garantia do direito dos estudantes a aprender e a se desenvolver. Ressalvaram, porém, que esse instrumento não deveria se tornar apenas norteador das avaliações externas.

Segundo Cury (2010), embora nas últimas décadas tenha havido um avanço em direção à universalização do direito ao acesso à escolaridade, ainda existe um árduo caminho para a conquista desse direito. De uma perspectiva semelhante, analisando a segunda versão da BNCC de 2016, Saviani (2016, p. 22) destacou que “[...] a função dessa nova norma é ajustar o funcionamento da educação brasileira aos parâmetros das avaliações gerais padronizadas pelo Governo Federal”. O autor alertou ainda:

Se a base comum já se encontra definida por meio das diretrizes curriculares nacionais, que são mantidas, qual o sentido desse empenho em torno da elaboração e aprovação de uma nova norma relativa à **base nacional comum curricular**? (SAVIANI, 2016, p. 22, grifo nosso).

Frade (2020) complementa que as disputas em torno da elaboração da BNCC (2017) foram de caráter conceitual, político e pedagógico e que houve controvérsias na elaboração do documento e na justificativa de sua necessidade. De acordo com o autor, no discurso em torno da não homologação do

documento, argumentava-se que, como já existiam os PCNs (1997) e as DCNs (2013), não haveria necessidade de construção de um novo currículo.

De um ponto de vista da leitura e interferências nos rumos dos documentos, houve disputas entre entidades científicas e paradigmas epistemológicos; entre os defensores dos direitos mais amplos e os defensores das especificidades e diversidades; entre esses grupos e o movimento Escola sem Partido³¹, bem como entre sujeitos da educação pública e setores de iniciativa privada (FRADE, 2020, p. 2).

As pesquisadoras Triches e Aranda (2016), na mesma linha de análise dos autores já citados, afirmam que planejar uma nova política curricular implica evidenciar aspectos referentes à formação humana que se deseja, para que os princípios neoliberais não estejam acima do maior objetivo da escola, que é o de propiciar os conhecimentos científicos historicamente construídos.

Concordando com essa linha de interpretação, Gontijo (2015) acrescenta que, na versão preliminar da BNCC, em alguns momentos de sua redação, teriam surgido parâmetros para que as crianças fossem capazes de realizar avaliações externas. Assim, a escola deixaria de ser um espaço de mediação, de construção de conhecimentos e de produção cultural e a alfabetização continuaria sendo pensada como uma tecnologia da escrita. Na visão da autora, na versão preliminar da Base Nacional Comum Curricular, a preocupação com a formação de sujeitos que respondessem a demandas profissionais e sociais impostas restringia-se ao discurso.

A definição de uma base comum nacional parece importante para que a escola cumpra seu objetivo de garantir o acesso ao conhecimento produzido ao longo da história humana. Entretanto, quando essa proposição se alinha, exclusivamente, à lógica da avaliação com a finalidade de produzir a melhoria de índices de desempenho nacionais pela via do rebaixamento do que é ensinado e, conseqüentemente, aprendido, podemos imaginar que ela poderá ser nociva ao desenvolvimento da educação (GONTIJO, 2015, p. 188).

Analisando a primeira versão da Base Nacional Comum Curricular, a ANPED-Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação

³¹ Movimento liderado por grupos políticos e da sociedade civil brasileira, que fere o direito constitucional de liberdade de ensino e pluralismo de concepções pedagógicas. O movimento Escola sem Partido repercute na defesa da censura feita pelas famílias e pela sociedade em relação às abordagens da diversidade humana e social na educação escolar, sobretudo as que se referem à diversidade de gênero, religião e ideologias políticas (FRADE, 2020).

(2015), entidade fundada em 1978, “[...] sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação *stricto sensu* em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área” (ANPED, 2020), alertou que a BNCC representou um retrocesso na educação, pois resgatava os ideais de competência para direcionar o ensino e aprendizagem dos estudantes. Diante disso, a ANPED (2015) teceu seu posicionamento em relação à BNCC e afirmou em moção que:

[...] seu posicionamento contrário à Base Nacional Comum Curricular tanto pela sua metodologia de elaboração quanto às evidentes implicações nos processos de avaliação de ensino aprendizagem, na homogeneização das matrizes curriculares, na formação de professores e na autonomia (ANPED, 2015, p. 1).

Considerando que o processo de implantação da BNCC deve estar articulado às demais políticas públicas, a Associação Nacional de Pós graduação e Pesquisa em Educação – ANPED manifestou-se quanto à necessidade de investimentos para que a educação melhore em todo o país. Ao mesmo tempo, referiu-se à importância de se pensar em políticas curriculares que considerem as diversidades do contexto (ANPED, 2015).

Apesar das diversas críticas de pesquisadores, de órgãos representativos da educação, de mobilizações sociais e de representantes legais do Estado à proposta de padronização curricular, a versão final da BNCC foi aprovada em 2017 pelo Conselho Nacional de Educação, conforme resolução CNE/CP nº 2/2017 publicada no Diário Oficial da União/Brasília.

Art. 1º A presente Resolução e seu Anexo instituem a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), como 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, e orientam sua implementação pelos sistemas de ensino das diferentes instâncias federativas, bem como pelas instituições ou redes escolares (BRASIL, 2017, p. 4).

De acordo com essa resolução, a BNCC (2017) é um documento de caráter obrigatório que define as aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica. O MEC (2016) destaca que a BNCC é uma política curricular que, acarretando a construção de uma educação com qualidade, deve orientar os projetos políticos

pedagógicos de todas as escolas, igualando as aprendizagens de todas as crianças, independentemente do contexto em que estão inseridas.

À época, o Ministério da Educação reforçou o entendimento de que o papel da BNCC é assegurar o direito à aprendizagem e garantir uma formação comum para todos os estudantes, sejam eles de escolas públicas ou privadas (BRASIL, 2017). No entanto, a atuação dos interesses do setor privado foi significativa na proposta de padronização dos currículos das escolas.

As novas avaliações externas para estudantes levarão em conta a BNCC (2017) e, com base nos resultados obtidos em avaliações nacionais censitárias, as escolas são ranqueadas. Dessa forma, os resultados obtidos nas provas nacionais são atrelados à qualidade da educação, como afirmam Bortolanza, Goulart e Cabral (2018, p. 964): uma “[...] base nacional comum para todas as escolas do Brasil tem a função de permitir o aumento do controle sobre as redes de ensino e como ensinam”.

O processo de implantação da BNCC (2017) envolve uma reforma educacional nos currículos escolares e, na perspectiva da melhoria da educação em todo o país, articula-se às demais políticas públicas e se direciona por investimentos adequados. A esse respeito, Moreira (2018, p. 206) faz um alerta: “[...] Que reformas educacionais são essas? O que elas representam? Quem representa? [...]”. Tais questionamentos de Moreira (2018) sinalizam para a importância de se pensar em políticas curriculares verdadeiramente democráticas, que considerem as diversidades do contexto em que são sendo planejadas, elaboradas e implementadas, garantindo assim, condições para que ocorra o pleno desenvolvimento dos estudantes.

Ao analisar a BNCC (2017), evidenciamos alguns aspectos que permeiam a elaboração do documento e discutem direcionamentos importantes para o processo de alfabetização. Embora tais aspectos sejam evidentes é preciso “[...] uma superação da aparência” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2015, p. 99) e, assim, demonstrar as intencionalidades implícitas no documento.

No Quadro 18, abordamos quatro aspectos que consideramos importantes da BNCC (2017) no que tange à alfabetização.

Aspectos principais da BNCC (2017) para a alfabetização	
Aspecto 1	Transição da etapa Educação Infantil para o Ensino Fundamental.
Aspecto 2	O processo de aquisição da leitura e da escrita.
Aspecto 3	A antecipação do prazo da alfabetização do terceiro ano para o segundo ano do Ensino Fundamental.
Aspecto 4	A alfabetização articulada ao desenvolvimento de habilidades e competências

Quadro 18: Quatro aspectos principais da BNCC (2017) para a alfabetização
Fonte: A autora (2020).

Esses aspectos correspondem às principais menções que a BNCC (2017) apresenta para justificar a concepção de currículo, de avaliação e, conseqüentemente, de sujeito alfabetizado. Reafirmamos que, na BNCC (BRASIL, 2017), as orientações para a elaboração dos currículos e das avaliações externas acompanham a totalidade das políticas para a alfabetização no Brasil. Em cada um dos aspectos mencionados como integrantes das diretrizes políticas da BNCC (BRASIL, 2017), evidencia-se a formação humana prevista no documento.

O primeiro aspecto é o da transição da educação infantil para o ensino fundamental. Como aponta Saito e Barros (2019, p. 110), a educação infantil, primeira etapa da educação básica, é importante na vida escolar de uma criança porque, nesse momento, inicia-se o “[...] processo de apropriação de conteúdos de maneira sistematizada e intencional [...]”, ou seja, uma aprendizagem e um desenvolvimento relevantes para toda a vida da criança.

O reconhecimento da importância dessa etapa da educação básica aparece no âmbito da Constituição de 1988, em seu artigo 208, inciso IV: “[...] o dever do Estado com a educação às crianças de zero a cinco anos³² será efetivado mediante garantia de atendimento em creche e pré-escola”. Essa determinação foi decisiva e tornou obrigatório o planejamento dos estados e municípios em ofertar e atender em suas redes e sistemas de ensino a educação infantil.

³²Redação modificada a partir do sancionamento da Lei Federal Nº 11.274 de 6 de fevereiro de 2006, que regulamenta a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos no Brasil.

Salientamos que a BNCC (BRASIL, 2017) resgata das DCNs (BRASIL, 2003) a ideia de que a transição da educação infantil para o ensino fundamental, ocorrida no primeiro ano deste nível, é uma fase relevante para as novas aprendizagens. Na passagem das aprendizagens lúdicas características da educação infantil para a rotina de estudos do ensino fundamental, os direcionamentos pedagógicos devem ser planejados para que, assim, os estudantes possam se alfabetizar até o final do segundo ano como determina o documento BNCC.

A transição entre essas duas etapas da Educação Básica requer muita atenção, para que haja equilíbrio entre as mudanças introduzidas, garantindo integração e continuidade dos processos de aprendizagens das crianças, respeitando suas singularidades e as diferentes relações que elas estabelecem com os conhecimentos, assim como a natureza das mediações de cada etapa. Torna-se necessário estabelecer estratégias de acolhimento e adaptação tanto para as crianças quanto para os docentes, de modo que a nova etapa se construa com base no que a criança sabe e é capaz de fazer, em uma perspectiva de continuidade de seu percurso educativo (BRASIL, 2017, p. 53).

Ao ingressar na educação infantil a criança vivencia situações diversas a cada início de ano letivo, sendo que a continuidade de um trabalho pedagógico que prioriza o saber científico, histórico e artístico pode contribuir positivamente para a aprendizagem. Além disso, a BNCC (BRASIL, 2017) orienta:

[...] para que as crianças superem com sucesso os desafios da transição, é indispensável um equilíbrio entre as mudanças introduzidas, a continuidade das aprendizagens e o acolhimento afetivo, de modo que a nova etapa se construa com base no que os educandos sabem e são capazes de fazer, evitando a fragmentação e a descontinuidade do trabalho pedagógico (BRASIL, 2017, p. 53).

As Diretrizes Curriculares para a Educação Básica (BRASIL, 2013) já continham orientações para a transição de etapas da educação infantil para o ensino fundamental. O objetivo era garantir a continuidade de aprendizagens das diferentes linguagens trabalhadas nessas duas etapas da formação em um contínuo processo de desenvolvimento da criança.

[...] prever formas de articulação entre os docentes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (encontros, visitas, reuniões) e providenciar instrumentos de registro – portfólios de turmas, relatórios de avaliação do trabalho pedagógico, documentação da frequência e das realizações alcançadas pelas crianças – que permitam aos docentes do Ensino Fundamental conhecer os

processos de aprendizagem vivenciados na Educação Infantil, em especial na pré-escola [...] (BRASIL, 2013, p. 97).

No ano de 2018, conforme as orientações do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação, foi construído no estado do Paraná um currículo unificado para que os municípios tivessem uma referência para revisar, reorganizar ou elaborar seus novos currículos escolares considerando a realidade educacional do estado. O documento se intitula *Referencial Curricular do Paraná: princípios, direitos e orientações* (PARANÁ, 2018). Este referencial efetivou-se em conformidade com a BNCC (BRASIL, 2017), especialmente no que diz respeito à transição da educação infantil para o ensino fundamental:

A transição entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental é um momento crucial e complexo na vida das crianças e as instituições de ensino devem constituir ações que minimizem a ruptura que pode ser causada. O primordial é ter como critério que a educação infantil não se ocupa da preparação para a entrada no ensino fundamental, mas que, em cada ação e prática, o movimento seja de atender às especificidades, individualidades e as totalidades das crianças (PARANÁ, 2018, p. 23).

As ações relacionadas à transição da educação infantil para o primeiro ano do ensino fundamental devem corresponder a estratégias pedagógicas que permitam uma organização de ensino que perpassa pela ludicidade e almeje o desenvolvimento das capacidades cognitivas.

Deste modo, ensinar na educação infantil não é sinônimo de antecipar rituais comuns no ensino fundamental para se apresentar conteúdos das diferentes áreas do conhecimento e, ao mesmo tempo, preservar tempo e espaço para o lúdico. Mas trabalhar conhecimento e ludicidade de modo integrado (SFORNI; GABÓ, 2019, p. 90).

Consideramos, assim, que o planejamento das ações pedagógicas tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental, considerando o processo de transição, contribui para que as aprendizagens das crianças não se fragmentem. Se a criança está em um processo de transição que envolve interações entre brincadeira e atividade de estudo, não apenas o ensino fundamental deve contemplar a atividade lúdica: também a educação infantil deve contemplar aspectos da atividade de estudo, de modo gradual sem perder de vista as especificidades lúdicas da infância, conforme explicam Marega e Sforni (2011):

[...] a atividade lúdica e a atividade de estudo são diferentes entre si e importantes em idades diferentes. Aproximadamente na faixa etária de seis anos essas duas atividades convergem, sendo ambas igualmente importantes para o desenvolvimento da criança. Portanto não se trata de escolher entre uma ou outra atividade. Ao ensinarmos conteúdos escolares a uma criança, não estamos retirando dela o que há de infantil. Da mesma forma que ao trabalharmos com atividades lúdicas, não estamos negligenciando o direito de a criança ter acesso ao conhecimento sistematizado (MAREGA; SFORNI, 2011, p. 146-147).

Portanto, se a alfabetização é colocada como tarefa do ensino fundamental, isso significa que a educação infantil tem um papel relevante no processo de inserção da criança no universo da linguagem escrita. Essa assertiva se justifica quando se compreende que a alfabetização é um processo que se inicia muito antes de a criança estar inserida no ensino fundamental, desde quando passa a ter contato com essa linguagem nas situações sociais das quais participa. Em uma sociedade letrada, isso ocorre já nos primeiros anos de vida. Segundo Vigotski (2000), “[...] o aprendizado das crianças começa muito antes de elas frequentarem a escola. Qualquer situação de aprendizado com a qual a criança se defronta na escola tem sempre uma história prévia” (Vigotski, 2000, p. 110).

Na BNCC (BRASIL, 2017, p. 48), um dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para crianças pequenas de quatro a cinco anos e onze meses é: “[...] Levantar hipóteses em relação à linguagem escrita, realizando registros de palavras e textos, por meio de escrita espontânea”. Considerando esse objetivo de aprendizagem, defendemos que a transição da educação infantil para o ensino fundamental não significa que o trabalho pedagógico com bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas³³ deva ter como prioridade atividades mecânicas que preparem os estudantes para o início no ensino

³³A BNCC da Educação Infantil inicialmente teve a atuação da coordenação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob consultoria de Maria Carmem Silveira Barbosa, que elaborou o Projeto de cooperação técnica MEC e UFRGS para construção de orientações curriculares para a educação infantil (2009). Assim, esclarece a terminologia: “Tendo em vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) considera as pessoas de até 12 anos de idade incompletos como crianças, este documento, voltado para a educação de crianças de 0 a 6 anos utilizará uma nomenclatura diferenciada para destacar as especificidades requeridas pela faixa etária dos 0 a 3 anos. Assim, estamos compreendendo **bebês** como crianças de 0 a 18 meses; **crianças bem pequenas** como crianças entre 19 meses e 3 anos e 11 meses; **crianças pequenas** como crianças entre 4 anos e 6 anos e 11 meses. Reservamos a denominação de **crianças maiores** para as crianças entre 7 e 12 anos incompletos” (BRASIL, 2009, p. 5, grifo do autor).

fundamental, mas que cada etapa tenha seus processos formativos planejados intencionalmente para o desenvolvimento integral da criança nas diferentes linguagens, sendo a escrita parte dessas linguagens.

A necessidade de conhecer o funcionamento do sistema de escrita alfabético é importante, uma vez que a criança vivencia cotidianamente esses conhecimentos letrados, porém, na educação infantil, a ênfase está em um trabalho pedagógico intencional que considere a brincadeira e as interações na elaboração e na concretização de tais atividades. Na educação infantil faz-se necessário produzir na criança a necessidade de elaborar registros por meio de gestos, rabiscos, desenhos, escrita espontânea, escrita inventada, de fazer leitura de imagens e de se encantar com a cultura escrita. Dessa forma, em um trabalho pedagógico mediado e intencional, a própria criança irá sentir a necessidade e terá curiosidade de aprender a linguagem escrita, os códigos, os signos. Vigotski (2007) afirma: “[...] a escrita deve ter significado para as crianças, que uma necessidade intrínseca deve ser despertada nelas, e a escrita deve ser incorporada a uma tarefa necessária e relevante para a vida” (VIGOTSKI, 2007, p. 144).

Ponderamos, assim, que a aprendizagem da linguagem escrita na perspectiva histórico-cultural é um processo cultural que se inicia antes de a criança estar inserida na escola. Quando ela ingressa na educação infantil, o processo de apreensão da leitura e da escrita precisa ser visto pelos docentes do ponto de vista da infância. Ou seja, é necessário observar e ensinar a criança a pensar sobre a escrita, como podemos usá-la, para que a usamos e, assim, mediar o processo da construção e conhecimento dessa linguagem para que a transição para o ensino fundamental não represente rupturas para a criança.

Vigotski (2007) nos ensina que, no processo de aquisição da linguagem escrita, algumas situações evidenciam o desenvolvimento da criança e propiciam a aquisição dessa linguagem: o brinquedo (faz-de-conta), o gesto, o desenho.

No brinquedo, a criança é capaz de usar seu universo imaginário e agir sobre situações reais, por meio do faz-de-conta. Mesmo nessas brincadeiras existem regras que precisam ser seguidas e isso provoca na criança uma relação entre o objeto e o seu significado.

O mais importante é a utilização de alguns objetos como brinquedos e a possibilidade de executar, com eles, um gesto representativo. Essa é a chave para toda a função simbólica do brinquedo das crianças. Uma trouxa de roupas ou um pedaço de madeira torna-se num jogo, um bebê, porque os mesmos gestos que representam o segurar uma criança ou dar-lhe de mamar podem ser aplicados a eles. O próprio movimento da criança, seus próprios gestos, é que atribuem a função do signo ao objeto e lhe dão significado (VIGOTSKI, 2007, p. 130).

De acordo com o autor, a brincadeira do faz-de-conta contribui para o processo de desenvolvimento, pois, ao brincar, a criança mostra toda a sua expressão corporal, dramática e musical. Fundamentados no autor, consideramos que, ao brincar, a criança desenvolve suas estruturas cognitivas, constrói sua personalidade, sua linguagem, desenvolve aspectos afetivos e estabelece relação com o outro.

Vigotski (2007) afirma que, ao brincar, a criança estabelece relação com o mundo que a cerca. Esse processo é fundamental para o desenvolvimento infantil, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento do pensamento, pois faz com que a criança se desvincule da realidade e crie um universo imaginário significativa com vínculos sobre suas vivências. Ao brincar, ela reconstrói o que foi observado nos outros. Em suma, todas as relações que a criança estabelece contribuem para seu aprendizado.

Além do brinquedo, que desenvolve a linguagem oral e o pensamento, os gestos demonstram o desenvolvimento da criança, pois contêm sua futura escrita: “[...] os gestos são a escrita no ar, e os signos escritos são, frequentemente, simples gestos que foram fixados” (VIGOTSKI, 2007, p. 128).

Ao fazer desenhos ou rabiscos, primeiramente a criança gesticula o que irá desenhar, o que significa que os primeiros desenhos das crianças devem ser analisados pelos gestos que precedem o ato de desenhar e são carregados de representações e significados que a criança vivencia em seu contexto cultural (LÚRIA, 1988).

Vigotski (2007) pontua ainda que, vinculado aos gestos, o desenho também é um ato ligado ao desenvolvimento. No desenho, a criança é capaz de unir a linguagem gráfica à linguagem verbal. O desenho propicia o desenvolvimento da linguagem escrita.

O desenho é uma linguagem gráfica que surge tendo por base a linguagem verbal. Nesse sentido, os esquemas que

caracterizam os primeiros desenhos infantis lembram conceitos verbais que comunicam somente os aspectos essenciais dos objetos. Esses fatos nos fornecem elementos para passarmos a interpretar o desenho das crianças como um estágio preliminar no desenvolvimento da linguagem (VIGOTSKI, 2007, p. 136).

O desenho desempenha um importante papel no desenvolvimento e na aquisição da linguagem escrita pela criança. Vigotski (2007) aborda o desenho como um ‘ensaio’ para a escrita, pois implícito no desenho está o texto que a criança deseja escrever, ou seja, os primeiros contatos com o universo da escrita. Para o autor, a linguagem escrita é “[...] constituída por um sistema de signos que designam os sons e as palavras da linguagem falada, os quais, por sua vez, são signos das relações e entidade reais” (VIGOTSKI, 2007, p. 126).

Ao confrontar os preceitos de Vigotski (2007) a respeito do papel da aprendizagem na promoção do desenvolvimento com o contido na BNCC (BRASIL, 2017), observamos que a aprendizagem por meio de interações e brincadeiras já era apresentada como preceito fundamental nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEIs.

Compreendendo a apropriação da linguagem escrita como um processo, destacamos um segundo aspecto referente à alfabetização na BNCC (BRASIL, 2017): o processo de aquisição da leitura e da escrita. Ressaltamos que, na BNCC (BRASIL, 2017), o foco da alfabetização está nos dois primeiros anos do ensino fundamental e que os quatro eixos do trabalho “[...] relacionam-se com práticas de linguagem situadas” (BRASIL, 2017, p. 84).

No documento, tais eixos são definidos da seguinte forma: oralidade - importância da linguagem oral e das estratégias para o falar e o escutar; análise linguística e semiótica - centralidade da alfabetização; leitura e escuta – o letramento está presente no trabalho com os diversos gêneros textuais; produção de texto – a escrita é ampliada de forma gradativa e contemplando gêneros textuais mais complexos.

Tais eixos se articulam no processo de ensino que envolve a alfabetização à codificação e à decodificação de grafemas e fonemas.

[...] é preciso que os estudantes **conheçam o alfabeto e a mecânica da escrita/leitura** – processos que visam a que alguém (se) torne alfabetizado, ou seja, consiga **codificar e decodificar** os sons da língua (fonemas) em material gráfico (grafemas ou letras), o que envolve o desenvolvimento de uma consciência fonológica (dos fonemas do português do Brasil e

de sua organização em **segmentos sonoros** maiores como sílabas e palavras) e o conhecimento do alfabeto do português do Brasil em seus vários formatos (**letras imprensa e cursiva, maiúsculas e minúsculas**), além do estabelecimento de **relações grafofônicas** entre esses dois sistemas de materialização da língua (BRASIL, 2017, p. 89-90, grifo nosso).

Um conceito reiterado na BNCC (BRASIL, 2017) é que, para estar alfabetizada, a criança do primeiro e do segundo ano necessita decifrar as letras, o código, por meio de um trabalho focado nos diversos gêneros discursivos, o que significa que a alfabetização está vinculada a práticas sociais de leitura e de escrita. A alfabetização abordada no documento diz respeito ao uso da leitura e da escrita nos diversos campos de atuação: campo da vida cotidiana, campo artístico-literário, campo das práticas de estudo e pesquisa e campo da vida pública. Esse trabalho tem como finalidade a aquisição das competências e das habilidades da linguagem escrita que o estudante precisa aprender até o final do segundo ano do ensino fundamental.

Para a BNCC (BRASIL, 2017), estar alfabetizado significa entender a ordem fonológica do código escrito:

[...] 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 fonortográficas, isto é, as relações entre sons (**fonemas**) do português oral do Brasil em suas variedades e as letras (**grafemas**) do português brasileiro escrito (BRASIL, 2017, p. 90, grifo nosso).

No documento BNCC (BRASIL, 2017), no eixo de análise linguística/semiótica, verificamos o enfoque na alfabetização, tal como ocorre nos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1997). Nessas reflexões sobre o sistema de escrita alfabética e o texto, o trabalho docente é o instrumento mediador do ensino dos conhecimentos de leitura e escrita.

[...] o texto ganha centralidade na definição dos conteúdos, habilidades e objetivos, considerado a partir de seu pertencimento a um gênero discursivo que circula em diferentes esferas/campos sociais de atividade/comunicação/uso da linguagem (BRASIL, 2017, p. 69).

As práticas docentes com os textos de variados gêneros discursivos devem ser “[...] progressivamente intensificadas e complexificadas, na direção

de gêneros secundários com textos mais complexos” (BRASIL, 2017, p. 85). Assim, o trabalho deve partir do texto que se torna o elemento norteador do trabalho pedagógico com a alfabetização. Enfim, conforme as orientações curriculares presentes na BNCC (BRASIL, 2017), cabe à escola, gradualmente, por meio dos gêneros discursivos, ensinar a cada sujeito os conhecimentos da linguagem escrita.

A prática alfabetizadora desenvolve o conhecimento da leitura e da escrita nos sujeitos em aprendizagem, levando-os a vivenciar, para além do código escrito, o conhecimento científico que os torna capazes de assumir posicionamentos críticos diante de uma sociedade desigual e promotora de injustiças sociais (RIZZATI, 2012).

Vigotski (2000) demonstra que estar alfabetizado é condição primeira de interação com o mundo letrado.

O domínio da linguagem escrita significa para a criança dominar um sistema de signos simbólicos extremamente complexo. [...] o domínio deste sistema complexo não pode realizar-se por uma via exclusivamente mecânica, desde fora, por meio de uma simples pronúncia, de uma aprendizagem artificial (VIGOTSKI, 2000, p. 184).

Dessa forma, a assimilação dos conteúdos sistematizados exige da escola a organização de um currículo que, em uma relação mediada e intencional com o sistema de escrita alfabético, desenvolva em cada sujeito a atenção, a linguagem, a memória, o raciocínio, o pensamento, a imaginação, a percepção e outras funções psicológicas.

Entendemos que a apropriação da linguagem escrita deve partir dos conhecimentos prévios do estudante que se insere no ambiente escolar. O papel do docente é possibilitar ao aluno a compreensão da alfabetização como um processo de apreensão de uma linguagem cultural e social e, a partir dessa compreensão, adotar ações intencionalmente organizadas e mediadas em seu fazer docente para que escrita torne-se significativa e promova a necessidade humana de aprender a ler e a escrever.

Nessa perspectiva, saber ler e escrever significa tecer relações com o mundo que permeia o indivíduo, significa compreender, refletir, agir e participar criticamente da organização social por meio dos conhecimentos da linguagem escrita historicamente estabelecidos (GOULART, 2012).

Goulart (2012) afirma ainda que o processo de aprendizagem da leitura e da escrita envolve desafios para além da sala de aula, desafios que se constituem como movimentos nos quais os estudantes se percebem constantemente inseridos em sua prática.

As atividades de ensinar e de aprender são lugares de tensão, de regularidades e irregularidades, de estabilidade e instabilidade, espaços de construção e transformação do conhecimento em que muitos aspectos importantes dos processos, tradicionalmente considerados marginais, podem ser considerados constituintes dos sentidos do discurso escrito (GOULART, 2012, p. 296).

As afirmações de Rizzatti (2012), Vigotski (2000) e Goulart (2012) são importantes para compreendermos o processo de aquisição da leitura e da escrita e confrontarmos com as novas orientações curriculares presentes na BNCC (BRASIL, 2017).

Um terceiro aspecto a ser destacado é que, na BNCC (2017), o processo de alfabetização deve estar finalizado no segundo ano e não mais no terceiro ano do ensino fundamental: “[...] as principais capacidades de alfabetização ficaram mais concentradas nos 1º e 2º anos, sendo o 3º ano o momento de consolidação” (FRADE, 2020, p. 6).

Embora, desde o nascimento, a criança esteja cercada e participe de diferentes práticas letradas, a BNCC (BRASIL, 2017) preconiza que é nos dois primeiros anos do ensino fundamental que se espera que ela concretize o processo de apropriação da leitura e da escrita, devendo a alfabetização ser o foco da ação pedagógica (BRASIL, 2017).

O prazo para a conclusão da alfabetização e da aquisição da leitura e da escrita proposto na Base Nacional Comum Curricular é de um ano a menos, o que, em termos legais, afasta-se do posicionamento do PNE (2014 - 2024). Reiteramos que, conforme regulamenta o PNE (2014-2024) Lei Nº 13.005/2014, é preciso respeitar o tempo e a individualidade dos alunos no processo de apreensão e de apropriação dos conhecimentos da língua escrita, o que pode ser concluído até o final do terceiro ano do ensino fundamental. Embora o prazo previsto no PNE (2014-2024) para a conclusão da alfabetização seja o terceiro ano do ensino fundamental, entendemos que, por meio de situações didáticas planejadas, mediadas e intencionais em que os docentes compreendam a aprendizagem da linguagem escrita como um processo de apropriação de uma

cultura socialmente desenvolvida, muitas crianças se alfabetizam no primeiro ano ou até mesmo na educação infantil. Salientamos que “[...] a escrita deve ser incorporada a uma tarefa necessária e relevante para a vida” (VIGOTSKI, 2007, p. 144) e esse processo já faz parte das práticas de muitos professores.

Na concepção da BNCC (BRASIL, 2017), a antecipação do prazo para se alfabetizar é fator relevante para a aprendizagem da leitura e da escrita, mas há diversas pesquisas³⁴ que apontam linhas de pensamento diferentes. Enquanto alguns pesquisadores defendem que a criança aprenda por meio de interações e mediações intencionais e sistematizadas e, assim, construa conhecimentos significativos para sua vivência, outros consideram que o ensino de todas as áreas do conhecimento deve ocorrer desde a educação infantil.

Abordamos essa discussão e consideramos que, no campo da alfabetização, existem diversas controvérsias, sobretudo quanto ao prazo de aquisição da linguagem escrita.

Alguns autores defendem que, na educação infantil, o trabalho deve estar voltado para o ato de brincar, pois, como este é uma especificidade da infância, a antecipação pode acarretar práticas sistematizantes de ensino da linguagem escrita, comprometendo práticas que valorizam a infância.

Outros pesquisadores apontam em sentido oposto a esse pensamento. São pesquisadores que se fundamentam na Teoria Histórico-Cultural e defendem que a linguagem escrita é uma produção cultural que, ao ser apreendida pela criança, pode promover desenvolvimento.

Portanto, não há consenso em relação ao momento de se começar o trabalho educativo com a alfabetização: de um lado está a defesa do trabalho sistematizado com as diversas disciplinas e seus conhecimentos construídos ao longo da história; de outro, a defesa do brincar como um ato de socialização próprio da criança.

Na BNCC (BRASIL, 2017, p. 90), em que pese essas diferentes visões da apreensão do sistema de escrita, a proposta é ‘transcodificar’ por meio de

³⁴ Para saber mais sobre as diversas pesquisas que se referem à aprendizagem da leitura e da escrita ler Cerisara, Rocha e Silva Filho (2007); Pasqualini (2010); Arce (2013); Asbahr e Nascimento (2013).

competências e habilidades: “[...] trata-se de um processo de construção de habilidades e capacidades de análise e de transcodificação linguística”.

Assim, o quarto aspecto de nossa análise é o fato de a BNCC (BRASIL, 2017) ter como fundamento o processo de ensino e de aprendizagem que se guia pelas competências e habilidades.

Como já mencionamos anteriormente, na década de 1980, as novas formas de organização do trabalho da sociedade capitalista em expansão mundial exigem um novo modelo de homem e, portanto, uma nova formação preparatória para que o sujeito atue com mais destreza nessa sociedade globalizada. Assim, os conceitos das competências e habilidades defendidos nos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1997) ressurgem na BNCC (BRASIL, 2017), tendo como base o sistema capitalista e como objetivo preparar as forças de trabalho.

Na BNCC (BRASIL, 2017), o termo competências é definido da seguinte forma:

[...] como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho (BRASIL, 2017, p. 9).

Na BNCC (BRASIL, 2017) estão especificadas as competências que perpassam todos os componentes curriculares para cada área de ensino, permitindo assim a articulação entre os anos iniciais do ensino fundamental e os anos finais.

Para garantir o desenvolvimento das competências específicas, cada componente curricular apresenta um conjunto de habilidades. Essas habilidades estão relacionadas a diferentes objetos de conhecimento – aqui entendidos como conteúdos, conceitos e processos –, que, por sua vez, são organizados em unidades temáticas (BRASIL, 2017, p. 26).

Nesse sentido, o ensino dos conteúdos arrolados deve levar todos os sujeitos da escola a desenvolver as habilidades e competências preconizadas pela BNCC (BRASIL, 2017). Tal política curricular define o tipo de formação para o trabalho e para a cidadania, por meio da qual o próprio sujeito é responsável por resolver os desafios que se apresentam no contexto social. Segundo Lenardão e Galuch (2018), prevalece a defesa de que a escola deve desenvolver

as capacidades para os sujeitos agirem às demandas de forma rápida, ágil e flexível, sendo responsáveis por sua inserção no mundo do trabalho. Desconsidera-se, portanto, que o desemprego é consequência do próprio movimento do sistema capitalista, em razão do desenvolvimento das forças produtivas e da busca de lucro.

Renova-se a fé liberal no poder dos indivíduos em traçar seus destinos mediante seus **sonhos** e seu **empreendedorismo**, construindo as competências necessárias para adaptarem-se criativamente às situações do entorno, especialmente às demandas do mercado de trabalho cada vez mais exigentes (LENARDÃO; GALUCH, 2018, p. 169, grifo nosso).

A cientificidade no ensino tem sido norteada pela lógica das competências e habilidades que orientam o que deve ser prioridade nos currículos e nas avaliações escolares externas.

[...] os alunos devem **saber** (considerando a constituição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) e, sobretudo, do que devem **saber fazer** (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho) (BRASIL, 2017, p. 11, grifo nosso).

Para Moraes (2001), o objetivo maior da formação com base em competências e habilidades é ajustar a maioria dos sujeitos para atuar na sociedade do capital. Ao direcionar o foco unicamente por competências e habilidades, a escola reforça e acentua as desigualdades de classe, em razão da qual o processo não é igual para todos os sujeitos.

Para alguns, exige níveis sempre mais altos de aprendizagem, posto que certas **competências** repousam no domínio teórico-metodológico que a experiência empírica, por si só, é incapaz de garantir. Para a maioria, porém, bastam as **competências**, no sentido genérico que o termo adquiriu hoje em dia, que permitem a sobrevivência nas franjas do núcleo duro de um mercado de trabalho fragmentário, com exigências cada vez mais sofisticadas e níveis de exclusão jamais vistos na história (MORAES, 2001, p. 8, grifo nosso).

Fica evidente, portanto, que a proposta da BNCC (BRASIL, 2017) para a formação de competências e habilidades previstas está ancorada na lógica do capital, mais do que na formação humana, o que torna a educação uma mercadoria destinada a suprir as demandas do mercado globalizado. Cabe ao indivíduo “[...] reconhecer-se em seu contexto histórico e cultural, comunicar-se,

ser criativo, analítico-crítico, participativo, aberto ao novo, colaborativo, resiliente, produtivo e responsável” (BRASIL, 2017, p. 12).

Essas orientações, contagiadas pela lógica neoliberal, visam padronização e controle. Seu fim é gerar resultados eficazes que alimentem as avaliações externas, as quais, por sua vez, geram cada vez mais competição. Em outras palavras, visam uma aprendizagem para um empreendedorismo de sobrevivência (FREITAS, 2018).

A alfabetização posta na BNCC (BRASIL, 2017) assume, assim, uma dupla função: empregabilidade e formação de competências e habilidades para atender às demandas do capitalismo; conseqüentemente, são essas demandas que ditam o conhecimento que se ensina na escola e que será medido por avaliações externas.

Quando afirmamos que o direcionamento dado pela BNCC (BRASIL, 2017) ao trabalho docente na alfabetização é pautado no paradigma das competências e das habilidades, estamos entendendo que esse documento normativo prioriza a perspectiva neoliberal nas orientações curriculares e nas avaliações externas e, tendendo a reproduzir os preceitos neoliberais, afeta as aprendizagens, pois se distancia do real objetivo da educação que é a formação integral.

As características principais desse pensamento são a desvalorização do conhecimento científico e a subjetivação dos critérios de validade do conhecimento, o que permite que conteúdos das mais variadas origens (científica, filosófica, religiosa, familiar, esportiva, folclórica, cotidiana etc.) sejam tratados como igualmente significativos na escola (LENARDÃO; GALUCH, 2018, p. 169).

De acordo com o texto da BNCC (BRASIL, 2017), a alfabetização articula-se ao desenvolvimento de habilidades e competências para a aquisição da tecnologia da escrita. Tais competências e habilidades são sintetizadas como capacidades de codificação e decodificação.

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, 2017, p. 93).

Na BNCC (BRASIL, 2017), as práticas de linguagem na alfabetização estão agrupadas nos quatro eixos: oralidade; análise linguística/semiótica; leitura/escuta e produção de textos. Esses eixos, que representam a nova tessitura curricular e avaliativa das redes e sistemas de ensino, tecem os caminhos que a alfabetização deve trilhar para resultar em competências e habilidades. É o que mostramos no Quadro 19:

Eixo	Práticas de alfabetização	Habilidades	Competências
Oralidade	Aprofunda os conhecimentos que o estudante adquiriu na educação infantil e nos contextos sociais em relação à língua oral e promove estratégias de fala e escuta.	Recontar; recitar; cantar; expressar; nomear; perceber.	1. Valorizar o conhecimento; 2. Exercitar a curiosidade; 3. Valorizar e fruir manifestações artísticas e culturais;
Análise linguística/semiótica	Sistematiza o funcionamento e análise da língua escrita priorizando a alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental.	Copiar; segmentar; escrever; comparar; identificar; formar; registrar; reescrever; memorizar; grafar.	4. Utilizar diferentes linguagens; 5. Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais com protagonismo;
Leitura/escuta	Incorpora textos com menor complexidade para a alfabetização.	Ler; identificar; localizar; estabelecer; reler; escutar; apreciar; observar; perceber; recitar; compreender; explorar; ouvir.	6. Valorizar a diversidade de saberes; 7. Argumentar com base em fatos;
Produção de textos	Incorpora estratégias de produção de textos à alfabetização.	Editar; revisar; registrar; organizar; produzir; planejar; escrever.	8. Conhecer-se e cuidar de sua saúde física e emocional; 9. Exercitar a empatia, o diálogo e a resolução de conflitos; 10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, resiliência, flexibilidade e responsabilidade.

Quadro 19: Eixos, práticas de alfabetização, habilidades e competências na BNCC
Fonte: A autora (2020).

O Quadro 19 evidencia as competências e habilidades visadas na elaboração dos novos currículos escolares e que, conseqüentemente, direcionam as avaliações externas da alfabetização.

Cury, Reis e Zanardi (2018, p. 67) asseveram que “[...] a função das competências é orientar os currículos, ou seja, é a fonte de todos os currículos que não se orientariam mais por objetivos [...]”. Importante destacar que em alguns estados do país, como por exemplo no estado do Paraná, houve modificações: a partir das proposições da BNCC (BRASIL, 2017), aquilo que, no documento, é denominado como habilidade, recebeu a nomenclatura de objetivos de aprendizagem por representar as especificidades da aprendizagem de cada conteúdo. Diferenciamos habilidades de objetivos de aprendizagem: habilidades referem-se à utilidade, ao saber fazer; objetivos de aprendizagem envolvem reflexão, autorreflexão, pensamento.

Nesse sentido, consideramos importante refletir sobre qual currículo e qual avaliação estão sendo organizados na escola brasileira no momento atual em atendimento às orientações propostas pela Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017). A depender do que se ensina na escola, teremos indivíduos capazes de uma mudança social e indivíduos que apenas se dedicam a manter a ordem de uma sociedade direcionada por ideologias econômicas.

A BNCC (BRASIL, 2017) representa os interesses do grupo detentor do capital e, assim, direciona uma formação instrumentária e laboral que desconsidera o homem em sua totalidade. Manifesta, portanto, a compreensão de que a educação pública é uma “[...] a instituição escolar de vital importância para a construção e subjetividade individualistas e meritocráticas, bem como de desenvolvimento de habilidades técnicas” (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 64).

Verificamos, diante das análises realizadas, que a BNCC (BRASIL, 2017) assume o papel de defesa de uma sociedade neoliberal com indivíduos competentes. Reduz os conteúdos a técnicas do ‘saber fazer’ uma determinada tarefa, deixando de colocar os conhecimentos científicos como a base que sustenta o ensino e dando lugar a aprendizagens mínimas e essenciais para o cotidiano. É o que comprova o próprio documento:

[...] a BNCC indica que as decisões pedagógicas devem estar orientadas para o desenvolvimento de competências. Por meio da indicação clara do que os alunos devem “saber” (considerando a constituição de conhecimentos, habilidades,

atitudes e valores) e, sobretudo, do que devem “saber fazer” (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho) e a explicitação das competências oferece referências para o fortalecimento de ações que assegurem as aprendizagens essenciais definidas na BNCC (BRASIL, 2017, p. 13).

No que tange às competências, os fundamentos que norteiam seu discurso referem-se à formação mantenedora de uma ordem social que está posta. Nesse caso, exige a formação de um indivíduo apto às exigências do mundo do trabalho no qual os conhecimentos são mobilizados para a resolução das questões cotidianas, que depende “[...] sobretudo, do que devem **saber fazer** [...]” (BRASIL, 2017, p. 13, grifo nosso). Como a questão está centrada no trabalho sustentado por competências e habilidades, o conhecimento histórico da cultura escrita que deveria ser revolucionário ao ser apreendido com a intenção de transformar o sujeito é desvalorizado para sustentar desigualdades sociais impostas pelo mercado.

Os aspectos analisados nesta subseção são fundantes para a investigação a respeito do currículo e da avaliação externa da alfabetização. Na Figura 2, sintetizamos esses aspectos:

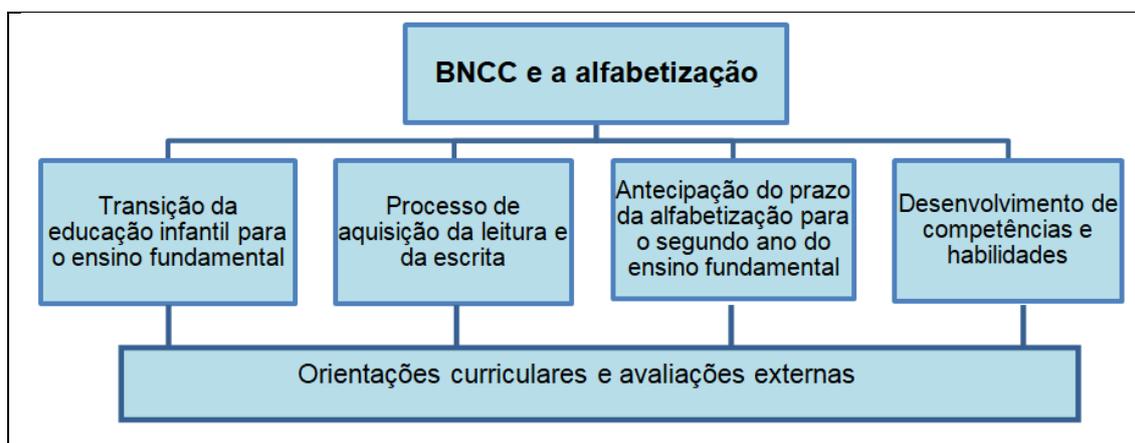


Figura 2: Aspectos da alfabetização na BNCC
Fonte: A autora(2020).

Considerando os aspectos mostrados na Figura 2, podemos analisar as principais menções à questão da alfabetização no documento. Reconhecemos que, conforme foi explicitado, esses aspectos orientam e direcionam o trabalho com a alfabetização na prática escolar, no que tange às orientações curriculares

e avaliativas. Como já mencionamos, essas orientações para a formação humana no quesito alfabetização seguem as regras de uma sociedade globalizada e isso tende a gerar mais desigualdades. Como afirma Young (2007):

[...] Para crianças de lares desfavorecidos, a participação ativa na escola pode ser a única oportunidade de adquirirem conhecimento poderoso e serem capazes de caminhar, ao menos intelectualmente para além de suas circunstâncias locais e particulares (YOUNG, 2007, p. 1297).

Ressaltamos que os aspectos expostos na Figura 2 correspondem a propostas políticas do Estado para que o sujeito seja alfabetizado, repercutindo nas orientações sobre currículo e, conseqüentemente, sobre avaliação externa.

De toda a complexidade do processo de aprender a ler e escrever, o mais preocupante é o que e como os sistemas de ensino trabalham no contexto da prática³⁵, espaço no qual a política para a alfabetização pode ser reinterpretada na elaboração dos novos currículos escolares, das avaliações e dos materiais, como, por exemplo, os livros didáticos. Ball (2001) afirma que as políticas são produtos frágeis, resultantes de acordos, podendo ou não funcionar, pois dependem das parcerias, ligações, compreensões, interpretações e releituras, as quais ocorrem em diferentes contextos.

Cury, Reis e Zanardi (2018) concordam com Ball (2001) e reiteram que a BNCC (BRASIL, 2017) é resultado de embates, muitas vezes ideológicos, de alguns grupos consensuais e outros divergentes, mas que podem ser reinterpretados e expressam a posição que os sujeitos ocupam em determinado contexto. Consideramos, assim, o papel da docência em negar a reprodução dos ideais excludentes e meritocráticos da sociedade capitalista presentes na Base Nacional Comum Curricular.

³⁵ Há um ciclo contínuo formado por três contextos principais para demonstrar a complexidade que permeia a análise das políticas educacionais em uma relação macro e micro: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. O primeiro é o contexto de influência em que ocorre a construção dos discursos políticos. É nesse contexto que a disputa por determinados interesses nacionais e internacionais definem as necessidades sociais da educação e de formação de sujeitos. O contexto da produção de texto representa a política em forma de textos legais e oficiais resultados de disputas e acordos. O contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política sofre significativas transformações em relação à política original. As políticas não são simplesmente implementadas no contexto da prática, mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem 'recriadas' (MAINARDES, 2006).

Tudo isso evidencia que a Base Nacional Comum Curricular se constitui em campo de intensas disputas ideológicas na sua construção e aprovação, mas que uma visão hegemônica burguesa acabou por aprisionar o debate com a atenção voltada para um tecnicismo excludente. Como proposta curricular que é, a BNCC deveria ter considerado que vivemos em uma sociedade que é e se deseja ser plural e democrática (CURY; REIS; ZANARDI, 2018, p. 84).

Essa análise permite considerar a BNCC (BRASIL, 2017) como uma política curricular que dificilmente proporciona um viés de formação humana e crítica sobre a realidade em que se inserem professores e estudantes desde a educação infantil. A orientação do processo de alfabetização torna-se reprodutora de disparidades e contradições, pois a realidade das instituições infantis públicas não proporciona condições estruturais e pedagógicas para que isso aconteça.

Como o Estado é comandado cada vez mais por preceitos neoliberais, suas orientações para a educação têm como fundamento as leis do mercado. Descentraliza as responsabilidades, diminui o financiamento público, mas centraliza suas ações na avaliação da educação. Temos, assim, um documento normatizador que orienta os currículos escolares a buscar maior qualidade para a educação, porém, os recursos federais e municipais para a implementação deste documento não acompanham o plano. Como o neoliberalismo prevê um Estado mínimo, não se oferecem subsídios suficientes para custear a educação pública.

Uma alternativa para a compreensão da totalidade e das especificidades de desenvolvimento dos estudantes e até mesmo para a resistência ao documento é garantir uma formação continuada de qualidade para que todos os professores alfabetizadores possam organizar teoricamente suas ações pedagógicas e refletir criticamente sobre as orientações que se direcionam às escolas.

Um currículo é transformador quando proporciona os conhecimentos produzidos historicamente e essa transformação é “[...] resultado do processo de aprendizagem, como resultado do trabalho educativo” (SAVIANI, 2003, p. 7). Portanto, “[...] as escolas devem cumprir um papel importante em promover a igualdade social, elas precisam considerar seriamente a base de conhecimento do currículo” (YOUNG, 2007, p. 1297).

Nesta subseção, evidenciamos que os direcionamentos oficiais para a alfabetização são condizentes com o modo de regulação do Estado para maior controle do que o estudante aprende na escola. É fundamental afirmar que as orientações curriculares e a avaliação externa encontram-se imbricadas e correlacionadas aos aspectos analisados. Eles se fundem em uma totalidade de concepções e ideais de alfabetização que podem reproduzir todas as mazelas do sistema capitalista na escola.

Afirmamos que, como política educacional, a BNCC (BRASIL, 2017) responsabiliza apenas o currículo por solucionar toda a problemática da alfabetização dos estudantes brasileiros porque toda a educação está subordinada a essa nova reforma. Ou seja, está subordinada a uma reforma que demanda novas formações docentes e novos materiais que, no entanto, continuarão sendo produzidos por grupos privados orientados por seus próprios interesses econômicos. Mais do que isso, ao direcionar as avaliações externas à escola, a BNCC (BRASIL, 2017) irá engessar o trabalho docente de acordo com seus preceitos meritocráticos.

Seguindo essa lógica, em 2018, o Ministério da Educação lançou o Programa Mais Alfabetização que direciona algumas avaliações para a alfabetização, já associadas à BNCC (BRASIL, 2017). Este Programa será abordado na próxima subseção.

3.4. Programa Mais Alfabetização

Inicialmente, destacamos que, no Brasil, a política de avaliação externa da educação básica foi elaborada a partir da década de 1990, no período em que o país passou por diversas reformas econômicas e sociais influenciadas por organismos internacionais (MOREIRA, 2012, 2015). Centralizando-se na universalização da educação básica, a avaliação firmou-se como uma maneira de medir a qualidade educacional no país “[...] as avaliações de larga escala vêm se constituindo em referência principal para a avaliação da qualidade de ensino no Brasil e em muitos outros países” (CORREIA; ARELARO; FREITAS, 2015, p. 1277).

Em nosso país, a avaliação externa é de responsabilidade do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cujos trabalhos foram iniciados em 1993, consolidando um programa para averiguar a educação no país. O que o SAEB considera por qualidade da educação no Brasil está evidenciado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Ball (2001, p. 110) alerta que se construíram “[...] expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados [...]”.

A cada novo programa, a alfabetização é avaliada pelo SAEB para verificação do currículo que está direcionando à apreensão dos conteúdos. Com as mudanças ocorridas nas políticas para a alfabetização, principalmente em relação ao PNAIC (2013-2017), gerou-se a necessidade do Estado de averiguar quais resultados foram alcançados pelos estudantes em relação aos programas implementados.

As turmas de alfabetização foram avaliadas em 2014 e 2016 pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). De acordo com o Relatório SAEB/ANA 2016 - Panorama do Brasil e dos Estados (2018), mais da metade dos alunos ainda estava analfabeta em leitura, escrita e matemática. Conforme o Relatório (2018), os resultados obtidos foram insatisfatórios e revelaram que 54,7% dos alunos matriculados nas turmas de 3º ano, ou seja, crianças de oito e nove anos, em sua maioria, foram consideradas analfabetas em leitura. Em Matemática, 54,5% dos alunos não foram alfabetizados numericamente ao fim dessa série, assim como 33,8% ainda não escrevem alfabeticamente.

Os resultados de 2016 indicam que uma quantidade significativa de crianças do terceiro ano do ensino fundamental não se apropriou das especificidades da alfabetização. Esses baixos índices fizeram parte do argumento do Governo Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018) e do MEC, sob a regência do ministro da educação José Mendonça Bezerra Filho (2016-2018), para romper com o PNAIC e lançar, em 2018, o Programa Mais Alfabetização (PMALFA).

O Mais Alfabetização surgiu como uma estratégia do MEC diante dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, criada com o intuito de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes, ao fim do 3º ano do ensino fundamental. Tais resultados apontaram para uma quantidade significativa de crianças nos níveis

insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática) (BRASIL, 2018, p. 3).

O baixo desempenho em leitura, escrita e matemática dos estudantes brasileiros reflete, historicamente, a falta de compromisso dos governos em oferecer o financiamento necessário à qualidade da alfabetização. Prevalece, ainda, o domínio do Estado na permanência de recomendações e diretrizes que induzem à meritocracia. De acordo com Fernandes e Colvero (2019, p. 296) “[...] o Mais Alfabetização se trata de uma ação meramente política, em ano de eleição, visando trazer holofotes para uma das práticas governistas”. Ou seja, o PMALFA, constituído por um viés político, caracteriza-se não como uma política de Estado, mas sim de governo, sendo contraditória com os preceitos defendidos pelo PNAIC.

Instituído pela Portaria Nº 142/2018 (BRASIL, 2018), o PMALFA, assim como os demais programas para a alfabetização instituídos desde a década de 1990, teve como objetivo aumentar os índices de alfabetização dos alunos do ensino fundamental. Preconiza em seu artigo 1º: “[...] fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização, para fins de leitura, escrita e matemática, dos estudantes no 1º e 2º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2018, p. 54).

A responsabilidade pela implementação do Programa Mais Alfabetização foi da Coordenadoria de Ensino Fundamental (COEF), vinculada à Diretoria de Currículos e Educação Integral (DICEI), da Secretaria de Educação Básica (SEB). O Centro de Políticas Públicas e Avaliação Educacional (CAEd), ligado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) foi responsável pela construção do sistema de monitoramento do programa (BRASIL, 2018).

Cabe salientar que, de acordo com o Manual Operacional do Sistema de Orientação Pedagógica e Monitoramento do PMALFA (2018), o Programa Mais Alfabetização foi organizado em três eixos estruturantes para apoio e melhoria da alfabetização no Brasil: gestão, formação de docentes e materiais de apoio didático-pedagógicos.

No eixo da gestão consta o apoio técnico e financeiro para as despesas de custeio por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o qual é administrado pelos municípios para melhor atingir as necessidades do ensino.

No da formação de docentes, consta a residência pedagógica³⁶ para o apoio e auxílio aos docentes em sala de aula durante cinco ou dez horas por semana (BRASIL, 2018).

O Programa entende que a alfabetização constitui o alicerce para a aquisição de outros conhecimentos escolares e para a busca de conhecimento autônomo, reconhecendo, fundamentalmente, que o professor alfabetizador tem papel fundamental nesse complexo processo (BRASIL, 2018, p. 4).

O PMALFA (2018) tem algumas finalidades, a saber:

I - a alfabetização (leitura, escrita e matemática) dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental, por meio de acompanhamento pedagógico específico; e II - a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, mediante a intensificação de ações pedagógicas voltadas ao apoio e fortalecimento do processo de alfabetização (BRASIL, 2018).

No programa está previsto ainda um segundo profissional voluntário, denominado de assistente de alfabetização, para auxiliar o trabalho docente em sala de aula. A função do assistente de alfabetização, de acordo com a Portaria Nº 142/2018 que institui o programa, é desenvolver atividades pedagógicas junto aos alunos. Na Figura 3, reproduzimos o termo de adesão que o assistente de alfabetização assina, comprometendo-se a prestar o serviço voluntário nas escolas.

³⁶ O programa é uma das ações do Ministério da Educação que integram a Política Nacional de Formação de Professores. Com o objetivo de aperfeiçoar a formação prática nos cursos de licenciatura, promove a imersão do licenciando na escola de educação básica a partir da segunda metade de seu curso (BRASIL, 2020).

FNDE FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)
Educação Integral

Termo de Adesão e Compromisso de Voluntário

Nome do(a) Voluntário(a) (Nacionalidade) (Estado Civil)
residente e domiciliado(a) no(a) _____
(Rua/Avenida) (nº)

(Complemento) (Bairro) (Cidade) (UF) portador(a) do CPF n.º _____

(Nº do CPF) carteira de identidade nº _____ / _____
(Órgão Expedidor) (UF)

pelo presente instrumento, formaliza adesão e compromisso em prestar, a contento, *serviço voluntário*, nos termos da Lei nº 9.608, 18 de fevereiro de 1988, em escolas públicas definidas em Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que dispõe, anualmente, sobre os procedimentos e as formas de execução e prestação de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cômso de que fará jus ao ressarcimento das despesas com transporte e alimentação decorrentes da prestação do referenciado serviço e que tal serviço não será remunerado e não gerará vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

_____ / _____ de _____ de 20 _____.
(Local) (UF)

(Assinatura do Voluntário)

Figura 3: Termo de adesão e compromisso de voluntário
Fonte: Brasil (2018).

Esse termo corresponde a uma inferiorização do trabalho docente e do papel do professor enquanto mediador do conhecimento científico e um pesquisador da educação. O assistente de alfabetização, ao concordar com as condições previstas no termo apresentado na Figura 3, submete-se a exercer o trabalho sem ter o devido reconhecimento de um profissional docente, o que desvaloriza a função do professor perante o Estado. Além disso, é um voluntário na prestação do seu serviço, pois o próprio termo de adesão conceitua a atividade como ‘serviço voluntário’.

Entre os anos de 2018 e 2019, os estudantes foram submetidos a ‘testes’ com o intuito de analisar a efetividade do PMALFA. Por meio de avaliações diagnósticas, foi verificado como o aluno se encontrava em termos de alfabetização. Foram promovidas também avaliações de processo/percurso para verificar o avanço no decorrer do ano em relação ao desenvolvimento dos estudantes e avaliações de saída para medir os resultados alcançados pelos estudantes, com auxílio voluntário do assistente de alfabetização ao final do Programa (BRASIL, 2018).

O programa contempla três avaliações formativas (uma diagnóstica, uma de processo e outra de saída). As avaliações formativas são provas para identificar as deficiências de aprendizado dos alunos, a fim de subsidiar com informações os gestores, os professores alfabetizadores e os assistentes de alfabetização (BRASIL, 2018).

No Quadro 20, apresentamos o quantitativo de participação dos estudantes do primeiro e segundo ano em cada uma dessas avaliações que o Ministério da Educação, por meio do Centro de Políticas Públicas e Avaliação Educacional (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), realizou em 2018:

Participação no PMALFA				
Ano Ensino fundamental	Tipo de avaliação	Total de estudantes previstos	Total de estudantes presentes	% de participação
1º ano	Diagnóstica	1.374.049	1.352.809	98,5
1º ano	Processo/Percurso	1.252.651	1.235.635	98,6
1º ano	Saída	1.261.195	1.244.267	98,7
2º ano	Diagnóstica	1.384.775	1.366.777	98,7
2º ano	Processo/Percurso	1.275.153	1.260.012	98,8
2º ano	Saída	1.275.153	1.260.012	98,8

Quadro 20: Participação de alunos do 1º e 2º ano no PMALFA 2018

Fonte: CAEd (2019).

De maneira geral, podemos inferir que, oficialmente, o Programa Mais Alfabetização ainda não teve seu impacto social avaliado. Sem se constituir como uma política exitosa, configurou-se como mais uma ação descontínua de governo, para medir, por meio de avaliações, o nível de alfabetização das crianças brasileiras. Desconsiderou as especificidades de cada escola e região do país, a relação professores e alunos, a organização curricular, o elevado número de alunos por sala de aula, a formação precária de professores, a infraestrutura pedagógica, humana e financeira e as desigualdades sociais gritantes no processo de aprendizagem.

Considerando-se como orientação política de Estado, o PMALFA declara o intuito de regular o que é ensinado aos estudantes por meio de constantes avaliações.

[...] disponibilizará testes periódicos que deverão ser aplicados em todas as turmas que aderiram ao Programa Mais Alfabetização e também em algumas turmas que não fizeram a adesão (para o propósito de análise da efetividade do Programa) (BRASIL, 2018, p. 16).

Os testes que o PMALFA direcionou em 2018 para medir as competências e habilidades adquiridas pelos estudantes no processo de alfabetização continham questões fragmentadas e descontextualizadas. As figuras a seguir contêm imagens das questões de uma avaliação do PMALFA, aplicada em 2018 aos estudantes do segundo ano do ensino fundamental.

Questão 06 P010250G5

Leia o texto abaixo.

Por que o panda está em perigo?

O panda corre risco de extinção por vários motivos. O principal é a devastação das florestas asiáticas, que deixa o animal sem território para viver. Além disso, a caça do panda acabou com populações inteiras. Outro problema sério é que o bambu, sua única fonte alimentar, demora muito tempo para se reproduzir e como há poucas regiões cobertas por vegetação, muitos animais ficam sem comida. Hoje a grande maioria dos pandas vive em cativeiro e em reservas florestais.

Disponível em: <<http://recreio.uol.com.br/noticias/curiosidades/por-que-o-panda-esta-em-perigo.phtml#VM-hdrLIU>>. Acesso em: 4 fev. 2016. (P010250G5_SUP)

Qual é o assunto desse texto?

A extinção dos pandas.

As reservas florestais asiáticas.

O plantio dos bambus.

Os cativeiros de animais silvestres.

Figura 4: Questão 06 do teste do PMALFA – 2º ano
Fonte: CAEd (2019).

P0202

Questão 07 P010176H6

Qual é a figura que o nome tem a letra "B" com o mesmo som de BOLA?

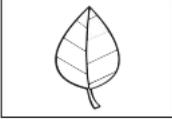








Figura 5: Questão 07 do teste do PMALFA – 2º ano
Fonte: CAEd (2019).

P0202

Questão 08 P010400H6

Leia o texto abaixo.



Dia 09/09 será a festa do meu
**ANIVERSÁRIO
de 5 anos**
Local: Rua Maria Francisca, 45
Horário: 15:00
Até lá!
MARIA EDUARDA

Esse serve para

contar uma história.

divulgar um produto.

ensinar uma receita.

fazer um convite.

Figura 6: Questão 08 do teste do PMALFA – 2º ano
Fonte: CAEd (2019).

As questões apresentadas referem-se aos itens que o PMALFA avaliou em 2018: leitura de gêneros textuais e leitura de imagens para que a criança possa reconhecer o assunto do texto (Figura 4), relacionar o som da sílaba ao nome da imagem que a representa (Figura 5) e identificar a finalidade do gênero textual convite (Figura 6).

Tais questões correspondem aos objetivos dos currículos escolares de relacionar, identificar e associar os conhecimentos da língua escrita. Podemos verificar que são objetivos avaliados isoladamente em uma descontinuidade das questões sem considerar uma sequência didática. Desconsideram a organização sistemática do ensino que prima pelas aprendizagens da cultura escrita pelo estudante de forma sequenciada e priorizam alguns conteúdos. Como afirma Schneider (2013), as avaliações externas “[...] delimitam certos conhecimentos em detrimento de outros, como da realização de testes padronizados” (SCHNEIDER, 2013, p. 28).

O Quadro 21 demonstra os resultados de uma das avaliações de saída no ano de 2018:

Ano do ensino fundamental	Nível 1	Nível 2	Nível 3
1º ano	23,0%	28,3%	48,7%
2º ano	20,4%	27,0%	52,6%
Nível 1: Menor ou igual a 60% de acertos no teste. Nível 2: No intervalo entre maior do que 60% até 80% de acerto no teste. Nível 3: Maior do que 80% de acerto no teste			

Quadro 21: Resultados PMALFA 2018

Fonte: CAEd (2019).

Analisando esses resultados, constatamos um percentual significativo de alunos que concluíram o primeiro e o segundo ano do ensino fundamental sem se apropriar da linguagem escrita. O PMALFA foi criado em um momento de “[...] retirada do Estado de sua função de gestor da educação pública” (MORAES, 2019, p. 117) e de direcionamento das responsabilidades do ensino da leitura e da escrita para as famílias e os assistentes de alfabetização. Mais do que uma tentativa de sanar as dificuldades de aprendizagem da linguagem escrita dos estudantes, suas ações se evidenciam como medidas paliativas, meramente

políticas, para mostrar para a sociedade que foi realizada uma ação governamental que intuiu a melhoria da alfabetização.

As frequentes avaliações externas das turmas de alfabetização impõem a necessidade de considerar que os estudantes estão inseridos em contextos diversos que influenciam significativamente a apropriação da linguagem escrita. De acordo com Fernandes e Freitas (2008), a articulação entre sistema, sala de aula e escola apresenta aspectos relevantes para se pensar e planejar uma avaliação.

Esses três níveis de avaliação não são isolados e necessitam estar em regime de permanentes trocas, respeitados os protagonistas, de forma que se obtenha legitimidade técnica e política (FERNANDES; FREITAS, 2008, p. 18).

Os índices resultantes das avaliações realizadas pelo PMALFA delineiam e determinam a adoção de práticas educativas e realinham os currículos às diretrizes regulatórias de avaliação do Estado, influenciadas pelas recomendações dos organismos internacionais. Saviani (2020) argumenta que a prática de avaliar decorre de modelos e influências extranacionais que cada vez mais precarizam a educação brasileira.

[...] a aferição de resultados se tornou a pedra-de-toque de toda a organização educacional, sendo que o modelo de avaliação assumido pelo MEC não decorreu de pesquisa sobre a situação educacional brasileira. Sua inspiração veio dos instrumentos internacionais focados na mensuração de resultados (SAVIANI, 2020, p. 4).

As avaliações externas dão origem a tensões no trabalho escolar porque os docentes precisam ensinar os conteúdos curriculares de forma a preparar o aluno para resolver as avaliações direcionadas pelo Estado: “[...] a avaliação externa aumenta o controle sobre as atividades desenvolvidas pelos profissionais da educação, diminuindo sua autonomia” (NETO; SANTOS, 2020, p. 177).

Enfim, frisamos que, em nossa análise, encontramos contradições nos documentos políticos que, embora façam uso de um discurso ideal de melhoria na alfabetização, direcionam o trabalho docente para a resolução de avaliações externas que, conseqüentemente, levam à meritocracia e não à autonomia docente.

Nesta seção, identificamos alguns aspectos importantes a respeito das orientações curriculares e da avaliação externa, os quais indicam o que o Ministério da Educação almeja para a alfabetização no Brasil. Constatamos que a preocupação com a alfabetização aparece em diversos documentos oficiais nacionais e que as orientações para garantir o direito de estar alfabetizado vêm se concretizando ao longo dos anos nas políticas educacionais. Contudo, verificamos que muitas ações do Estado são descontínuas e que alguns objetivos não são atingidos, seja porque as grandes desigualdades sociais são latentes em muitas realidades brasileiras seja porque o próprio Estado não subsidia com recursos financeiros necessários para que se alcance uma alfabetização de qualidade no Brasil.

Conforme apontamos, nos documentos oficiais nacionais há uma constante dificuldade de se obter uma política articulada à realidade escolar que conduza à melhoria da alfabetização e à apreensão significativa da leitura e da escrita. São políticas externas à escola que representam um reducionismo no fazer pedagógico.

No texto da BNCC (2017), especificamente, observamos que a visão de alfabetização é influenciada pela questão das competências e habilidades e de um ensino que envolve o ‘saber fazer’. Consideramos a alfabetização como um processo de apropriação de uma linguagem social e cultural e precisa ser incentivada desde a educação infantil em um trabalho envolvente por meio das inteirações e da brincadeira.

Constatamos também que as avaliações externas para a alfabetização acompanham as medidas políticas de Estado e têm orientado os currículos e os objetivos do trabalho com a leitura e a escrita, engessando o trabalho docente. Os resultados dessas avaliações externas evidenciam poucos avanços significativos em termos de aprendizagens dos estudantes alfabetizados. A cada nova avaliação, novos ranqueamentos da educação são formulados e pouco mudam as políticas educacionais voltadas para a melhoria dos índices de analfabetismo.

Como essas políticas educacionais seguem preceitos internacionalmente estabelecidos, na próxima seção abordaremos alguns documentos internacionais, especialmente a Agenda Educação 2030, pois esses documentos orientam, influenciam e direcionam o contexto micro do currículo nacional e das

avaliações externas. Ou seja, investigaremos as orientações e influências na produção das políticas curriculares e avaliativas que se destinam à alfabetização no contexto brasileiro.

4. ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNESCO NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS CURRICULARES E AVALIATIVAS PARA A ALFABETIZAÇÃO (2014-2018)

Nesta seção, o objetivo é analisar as recomendações internacionais para as políticas de alfabetização, relacionando-as com as propostas curriculares e de avaliação, especificamente no período de 2014 a 2018. Para isso, abordaremos a influência das recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) nas políticas para a alfabetização no Brasil e, conseqüentemente, nas orientações curriculares e avaliações externas.

Selecionamos a Declaração de Jomtien (UNESCO, 1990) oriunda da Conferência Mundial de Educação para Todos(1990), ocorrida em Jomtien, na Tailândia em 1990, que culminou na elaboração do documento *Educação: um tesouro a descobrir* (1998), os documentos *Educação para todos: o compromisso de Dakar* (UNESCO,2000) e *Marco da educação 2030: Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida* (UNESCO, 2015), a *Agenda Educação 2030* (UNESCO, 2015) e o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS4).

No primeiro momento, abordaremos as recomendações internacionais para as políticas públicas mundiais e sua relação com a alfabetização, explorando a origem dos organismos internacionais, especialmente da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Dentre os vários autores que estudam as políticas oriundas de organismos internacionais, apoiamo-nos em Ball (2001), Evangelista (1997), Gontijo (2014), Moreira (2015, 2019), Rodrigues (2008), Sandroni (1999), Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), Silva (2019, 2014) e Teodoro (2015).

No segundo momento, abordaremos a Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO,1990) e a Conferência Educação para todos: o compromisso de Dakar (UNESCO, 2000). Em atenção a essas conferências internacionais (Jomtien e Dakar), os diversos países signatários, entre eles o Brasil, formularam suas políticas educacionais.

Akkari (2017), Libâneo (2014, 2016), Gadotti (1991), Moreira e Lara (2012), Pierro e Haddad (2015) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) ajudam-nos a mostrar os vínculos entre os documentos internacionais e os nacionais e a analisar o contexto em que tais documentos foram produzidos.

Os documentos basilares para a análise realizada no terceiro momento são *Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida* (UNESCO, 2015) e *Agenda Educação 2030 (E2030)* (UNESCO, 2015).

Posteriormente, analisaremos as recomendações internacionais para a tríade: políticas para a alfabetização, orientações curriculares e avaliação externa, utilizando as fontes primárias Agenda E2030 (UNESCO, 2015) e Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017). Por meio de busca criteriosa nos documentos, selecionamos categorias políticas que demonstram a influência dessas recomendações internacionais na BNCC (2017). Além dos documentos oficiais, os autores Ball (1998), Cury (1987), Dale (2004), Marx (1985), Moraes (2001), Saviani (2020) e Thiesen (2019) propiciam subsídios para analisar a proposição de um consenso na elaboração das políticas educacionais.

Por fim, para estabelecer a relação das orientações curriculares e avaliativas externas nacionais com as diretrizes internacionais e suas implicações para a alfabetização, discutiremos os postulados de Freitas (2018), Goulart (2015), Luckesi (1998), Micarello (2019), Oliveira e Menegão (2012) e Saviani (2020), apoiando-nos também na Conferência Nacional de Educação para Todos - CONAE (2014) e nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP (2016). Assim, podemos abordar as reais intenções explícitas e implícitas nas orientações curriculares e avaliativas e suas consequências para a aprendizagem da linguagem escrita. Compreendemos, assim, como as políticas se constituem de acordo com as particularidades de cada momento histórico e como os conteúdos são formadores de uma determinada consciência.

4.1. Recomendações internacionais para as políticas educacionais e sua relação com a alfabetização

O planejamento, a elaboração e a implementação de uma agenda globalmente estruturada para a educação remontam a 1990, quando a UNESCO organizou eventos mundiais. Desde então, as recomendações internacionais têm sido recorrentes nos programas, planos e leis que regem a educação, principalmente em países considerados em desenvolvimento³⁷.

Nesses eventos mundiais, foram elencados os principais problemas que deveriam assumir centralidade nas políticas educacionais nacionais. Sinalizamos a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), que culminou na elaboração do Relatório Delors (1998), *Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000-2015)* e *Marco da educação 2030: Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida (2015-2030)* e o *Marco de Ação da Educação 2030 rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*. Pierro e Haddad (2015, p. 200) afirmam: “[...] Declarações globais podem suscitar declarações nacionais, regionais e locais”.

Para Dale (2004), os eventos internacionais têm profunda relação com globalização e educação e “[...] estão a tornar-se crescentemente elaborados através de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (DALE, 2004, p. 441). Isto significa que a educação de cada país sofre interferências supranacionais, especialmente no modo de regulação dos sistemas educativos nacionais, em cujos objetivos os ideais econômicos se sobressaem. Apesar de os países signatários participarem das discussões acerca da elaboração de uma agenda global, é evidente que as diretrizes internacionais se sobressaem no modo como as políticas nacionais são planejadas.

Esses organismos surgiram em consequência das duas grandes guerras mundiais, mas foi com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que surgiu a Organização das Nações Unidas³⁸ (ONU) por meio da escrita da Carta das

³⁷ O termo *em desenvolvimento* foi cunhado na década de 1980 pelo Banco Mundial para designar os países que apresentam grande potencial econômico, porém, não apresentam características de países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento apresentam níveis sociais discrepantes e uma distribuição de renda extremamente desigual, acarretando em elevados índices de pobreza e falta de investimentos em diversas áreas essenciais para garantir o mínimo de qualidade de vida, por exemplo, a educação e a saúde. Dentre os países em desenvolvimento podemos citar o Brasil, China, Turquia, entre outros

³⁸Para saber mais sobre a história da ONU, o site http://www.onubrasil.org.br/conheca_hist.php discorre toda a conjectura que envolve o surgimento deste organismo internacional.

Nações Unidas (1945). A ONU possui um organograma³⁹ composto por seis principais órgãos, a saber: corte internacional de justiça, conselho de segurança, assembleia geral, conselho econômico e social, conselho de tutela e secretaria. Os principais objetivos desse organismo internacional eram mediar e articular as relações de cooperação entre os países de forma a manter a segurança, a paz e garantir o respeito aos direitos humanos de todo cidadão. Sua função era também “[...] regular as relações de cooperação econômica, financeira, tecnológica entre países-membros” (SANDRONI, 1999, p. 436). Com tais objetivos, desde sua criação, de modo geral, a ONU procura discutir os problemas mundiais e aproximar os governos dos diversos países, apoiando e direcionando ações políticas em torno de uma mobilização mundial para a elaboração de uma agenda internacional unificada.

Conforme Evangelista (1997), as principais agências que formam o sistema da ONU são: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciências e Cultura (UNESCO), a Associação Internacional do desenvolvimento (AID), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Por meio da cooperação técnica e financeira desses organismos internacionais, as políticas educacionais tornam-se uma arena de negociações e interesses mundiais, em uma ‘via de mão dupla’, e podem convergir em políticas nacionais conforme os interesses políticos e econômicos de cada nação.

Não há como negar, portanto, o sentido comercial do apoio internacional, o qual se evidencia mais como um instrumento de resposta às necessidades econômicas dos países doadores do que como enfrentamento dos problemas de desenvolvimento dos países supostamente beneficiados (EVANGELISTA, 1997, p. 105).

As ações oriundas desses organismos, cuidadosamente planejadas e articuladas pelo Banco Mundial (BM), priorizam os interesses econômicos em detrimento das reais intenções de proteção aos direitos humanos fundamentais. Moreira (2019, p. 79) alerta que “[...] as políticas são delineadas e acordadas em meio a uma trama de embates e interesses antagônicos tanto no campo local, como no nacional e no internacional [...]”, podendo, portanto, sofrer alterações

³⁹ O desmembramento do organograma completo consta no Anexo desta dissertação.

ao se efetivar ou se distanciar dos reais objetivos para os quais foram planejadas.

O foco das políticas que emanam desses organismos é o das relações da globalização e da mundialização do capital, ou seja, as políticas planejadas se inserem em um contexto mundial em que diversos interesses econômicos se engendram (TEODORO, 2015).

A este respeito Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) salientam que a educação é, para os organismos internacionais, uma instância que contribui para a perpetuação da sociedade capitalista. Por isso, eles apresentam um conjunto de recomendações reguladoras e ajustes estruturais neoliberais. As documentações oriundas desses organismos evidenciam os interesses econômicos e políticos, os quais se sobressaem como uma condição para a obtenção de ajuda financeira.

Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, tanto no que toca à educação quanto à economia (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 56).

Vale ressaltar que as metas e as estratégias estabelecidas e direcionadas pelos organismos internacionais para os países signatários têm como 'modelo' os países com altos índices de oferta de educação com qualidade. Com esse modelo, tais organismos conduzem o ensino nos países em desenvolvimento, desconsiderando suas raízes históricas e suas especificidades, principalmente em relação à educação (SILVA, 2019).

Ball (2001) afirma que a criação de políticas nacionais é um processo de 'bricolagem' de outras ações que já foram devidamente testadas.

A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de **bricolagem**; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar (BALL, 2001 p. 102, grifo nosso).

Compreendendo que as políticas nacionais se articulam em consonância com os organismos internacionais, no campo da educação, da ciência e da

cultura, sistematizamos informações sobre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO por ser a organização responsável por coordenar a implementação da Agenda E2030 na América Latina e no Caribe (SILVA, 2019).

A UNESCO surgiu em 16 de novembro de 1945, em Londres, tendo como principais diretrizes a valorização da ciência, a preservação do ambiente, o incentivo às demandas culturais e o apoio à educação, especialmente nos países periféricos.

Rodrigues (2008, p. 51) afirma que a UNESCO surgiu ligada “[...] estreitamente ao resultado da guerra [...]” e, tornando-se uma “conciliadora” dos conflitos, busca amenizar o cenário avassalador dos sistemas de ensino nas nações.

No Brasil, a UNESCO se estabeleceu em 19 de junho de 1964 e iniciou suas atividades em 1972 com escritório em Brasília, tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social. Porém, o estreitamento das relações do Brasil com a UNESCO deu-se mais especificamente a partir de 1990, após o Brasil assumir os preceitos da Declaração de Jomtien (UNESCO, 1990).

[...] a Unesco realiza acompanhamento técnico, estabelece parâmetros e normas, cria projetos considerados inovadores, atua como catalisadora de propostas e disseminadora de soluções para os desafios encontrados na educação (MOREIRA, 2015, p. 206).

Atualmente, a UNESCO, ancorada na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948), difunde a concepção de uma educação para o século XXI e conta com 193 países⁴⁰ como Estados-Membros. Sua proposta é, por meio de parceria entre entes federados, sociedade civil e entidades privadas, oferecer apoio técnico para a formulação de políticas públicas em nível internacional e, assim, interferir nas políticas internas dos países.

[...] a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento

⁴⁰Para conhecer a lista dos 193 países, ler Silva (2019).

social e econômico dos países (ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018, s/p).

As diretrizes apresentadas pela UNESCO repetem-se a cada novo documento organizado mundialmente, em uma tentativa de continuidade de ações para solucionar uma mesma problemática. Ao longo de sua atuação, corroborando os ideais capitalistas e contribuindo para sua sustentação, esse organismo tem disseminado a ideia de formação de um sujeito histórico, pacífico e tolerante (RODRIGUES, 2008).

Essa organização tem se destacado por se dedicar às políticas para a alfabetização. Considerando a grande disparidade educacional entre os estudantes de diversos países, combate o analfabetismo por entender que ele representa uma redução das oportunidades de trabalho, desfavorecendo, dessa forma, o desenvolvimento econômico e globalizado (UNESCO, 1990).

A década de 1990 foi um marco na educação, pois esse foi o momento de realização das conferências mundiais. Enunciando princípios neoliberais e camuflando-os na defesa da universalização, da democratização e da qualidade do ensino, conduziu a adesão dos governos nacionais às diretrizes internacionais (SILVA, 2014).

Diversas foram as conferências mundiais ocorridas a partir de 1990, a saber: Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1990); Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI - Relatório Jacques Delors (1998); Marco de Ação de Dakar– Educação para todos: Atingindo nossos Compromissos Coletivos (2001); Declaração de Incheon Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos (2015). Esse documento deu as bases para a elaboração da Agenda Educação 2030 (E2030).

Na Figura 7, apresentamos essas conferências como marcos (1990-2030) para a educação. Elas representam as ações globais coordenadas pela UNESCO para a elaboração de políticas educacionais, principalmente em face dos elevados índices de analfabetismo mundial, que impunham a “[...] necessidade de repensar conceitos de alfabetização que possam subsidiar políticas e práticas educativas [...]” (GONTIJO, 2014, p. 13).



Figura 7: Marcos globais da UNESCO para a Educação
 Fonte: A autora (2020).

As diversas conferências internacionais coordenadas pela UNESCO direcionaram as agendas políticas nas diversas nações, especialmente as diretrizes para a educação, das quais se destacam as que envolvem currículo e avaliação. Reiteramos que a finalidade maior declarada nos documentos oficiais da UNESCO é promover uma educação com qualidade e equidade que promova o desenvolvimento humano; no entanto, contraditoriamente, defende o desenvolvimento econômico mundial.

As conferências propõem metas e estratégias para que os países elaborem suas ações e promovam uma educação na qual todos alcancem resultados de aprendizagem considerados, pela UNESCO e pelos demais organismos internacionais, como satisfatórios.

4.2. Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1990) e Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000-2015)

Nesta subseção, analisaremos três documentos: *Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de*

aprendizagem (UNESCO, 1990), o documento originário do Fórum Mundial de Educação nominado *Educação para todos: o compromisso de Dakar* (2000-2015) (UNESCO, 2015) e o *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015* (UNESCO, 2020). Esses documentos definem e avaliam metas e estratégias para a educação mundial.

Primeiramente, abordaremos a *Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* (UNESCO, 1990). Esse documento é originário das discussões da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que ocorreu em Jomtien, Tailândia, em 1990. Tal Conferência foi organizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (BM), com coordenação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

No preâmbulo da Declaração, é esclarecido que, durante os anos de 1980, “[...] milhões de seres humanos continuam na pobreza, privados de escolaridade ou analfabetos” (UNESCO, 1990, p. 1). Seus dez artigos seguem a meta principal de garantir as necessidades básicas de aprendizagem para todos. É o que consta no artigo terceiro: “A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos” (UNESCO, 1990, p. 3). Diante de uma realidade educacional ameaçadora para o desenvolvimento econômico e cultural dos países, principalmente considerando que “[...] o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento” (UNESCO, 1990, p. 1), essa meta tornou-se amplamente audaciosa.

Moreira (2012) evidencia que o objetivo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990) foi estabelecer compromissos mundiais de universalização da escola pública e erradicação do analfabetismo para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos de aprendizagem.

[...] 183 países (entre eles o Brasil) assumiram compromisso de, até 2000, satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância (MOREIRA, 2012, p. 90).

Nos acordos internacionais, predominam discursos que defendem a amenização e até mesmo a solução dos problemas educacionais, dentre elas, o

analfabetismo. Sobre a alfabetização, versa a *Declaração mundial sobre educação para todos* (1990):

[...] Os programas de alfabetização são indispensáveis, dado que saber ler e escrever constitui-se uma capacidade necessária em si mesma, sendo ainda o fundamento de outras habilidades vitais [...] Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho (UNESCO, 1990, s/p).

Nesse momento, alguns países ainda não asseguravam a educação como direito de todas as pessoas, especialmente os conhecidos como grupo “E9”, por serem os mais populosos e com maior índice de analfabetismo: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Mesmo sendo movida por interesses econômicos, a Declaração representou uma alternativa para solucionar o quadro alarmante de analfabetismo, que apresentava milhares de crianças e adultos fora da escola ou sem concluir o ensino primário. Diante desta realidade, o analfabetismo representava uma baixa qualidade de vida e uma exclusão da sociedade e de suas constantes mudanças (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 57) o discurso ‘sensibilizou’ governantes e educadores levando-os a acatar as recomendações para diminuir o índice de analfabetismo mundial “[...] o quadro estatístico com o qual se deparou a conferência era sinistro: 100 milhões de crianças fora da escola e mais de 900 milhões de adultos analfabetos no mundo”.

Para Gadotti (1991), o fato de, na Conferência de Jomtien, a alfabetização ter sido designada como parte da ‘educação básica’ expressa que ela deixou de ser a principal preocupação. No novo enfoque, a universalização do ensino foi considerada prioridade na definição de estratégias e metas para a política educacional. Denuncia o autor: “[...] depois da Conferência de Jomtien, os excluídos da educação continuaram os mesmos, os chamados analfabetos continuaram analfabetos” (GADOTTI, 1991, p. 1).

A Declaração tornou-se referência para as discussões em torno da elaboração de leis e documentos oficiais nacionais (UNESCO, 1990), recomendando que os países planejassem suas políticas, dando ênfase à educação básica. Defendia-se a ideia de que a melhoria no contexto econômico

e desenvolvimento dos países estavam diretamente relacionados à educação ofertada pelas nações (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

No Brasil, as diretrizes da Declaração de Jomtien influenciaram a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), nos governos dos presidentes Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003):

A retomada do compromisso de Jomtien, de elaborar um plano para concretizar suas metas, encontra condições amplamente favoráveis. Multiplicaram-se, pelo País, ações de caráter inovador visando a universalizar com qualidade o ensino básico (BRASIL, 1993, p. 11).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) configura-se como “[...] um conjunto de diretrizes de política educacional” (BRASIL, 1993, p. 8), nas quais se identifica o ajuste das políticas educacionais do Brasil às determinações e orientações da Declaração de Jomtien (1990) “[...]. Com esse plano, o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 62).

Essa medida manifestou-se nas diretrizes que envolviam o currículo e instituiu as bases para um planejamento escolar sob o prenúncio de que “[...] as escolas geralmente operam com pouca ou nenhuma definição de seus objetivos de aprendizagem, precários métodos de construção curricular [...]” (BRASIL, 1993, p. 23). Com o fito de alcançar as metas estabelecidas, a elaboração do currículo escolar foi baseada nos fundamentos contidos no Relatório *Educação: um tesouro a descobrir, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI* (1993-1996).

Ao apresentar esse Relatório à sociedade brasileira, o então ministro da educação Paulo Renato Souza (1995-2002) definiu-o como imprescindível no contexto de mudanças econômicas que se anunciavam:

O Relatório Jaques Delors, como assim se tornou conhecido, iniciado em março de 1993 e concluído em setembro de 1996, teve a contribuição de especialistas de todo o mundo, característica que o torna imprescindível diante do processo de globalização das relações econômicas e culturais que estamos vivendo (BRASIL, 2011, p. 9).

No Relatório, a alfabetização assume centralidade no contexto de desenvolvimento globalizado da economia. Prevalece o discurso político referente ao acesso à educação básica e à alfabetização, principalmente no que tange à educação de meninas e mulheres⁴¹ para a inserção no mundo produtivo. A alfabetização é, então, tida como sinônimo de progresso. As diretrizes propostas no documento remetem ao ideário neoliberal por meio de um discurso que valoriza a obediência, a meritocracia e a ajuda ao próximo “[...] conciliar a competição que estimula, a cooperação que reforça e a solidariedade que une” (BRASIL, 2011, p. 15).

Nas orientações sobre a alfabetização, os maiores de 15 anos são considerados sujeitos aptos a exercer a cidadania e manter os interesses do capital e, por essa razão, criatividade, solidariedade, competitividade e autonomia são conceitos defendidos ao longo do Relatório: “[...] Não se trata, apenas, de aproximar a escola do mundo do trabalho, mas de dar aos adolescentes os meios de enfrentar as realidades sociais e profissionais” (BRASIL, 2011, p. 122).

Os princípios de formação dos indivíduos estão ancorados em quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver junto e aprender a ser. A ideia é a adaptação dos sujeitos ao contexto de flexibilização, que promove a inserção no mundo do trabalho cada vez mais precário.

Aprender a conhecer, isto é adquirir os instrumentos de compreensão; aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente aprender a ser, via essencial que integra as três precedentes. É claro que estas quatro vias do saber constituem apenas uma, dado que existem entre elas múltiplos pontos de contato, de relacionamento e de permuta (DELORS, 1998, p. 90).

Shiroma, Moraes e Evangelista (2004) explicam que esses quatro pilares implicam que um novo conceito de educação deve ser almejado pelos países, já

⁴¹Cumprir lembrar que a preocupação com a educação das meninas e mulheres diz respeito à diminuição da pobreza. Nos documentos do Banco Mundial, considera-se que a fecundidade feminina é um dos fatores desencadeadores do aumento da pobreza e que a inserção das mulheres no mercado de trabalho pode contribuir para o controle da natalidade. Esses preceitos constam no documento lançado pelo Banco Mundial denominado ‘Prioridades e estratégias para a educação’ em 1995.

que se valoriza uma formação que atenda às demandas imediatas do capital. Considerando esses pilares, podemos inferir que o ensino e a aprendizagem dos conhecimentos acumulados pela humanidade deixam de ser prioridade.

[...] educação ao longo de toda a vida, recomendando que se explore o potencial educativo dos meios de comunicação, da profissão, da cultura e de lazer, redefinindo, dessa forma, os tempos e os espaços destinados às aprendizagens. Constituir-se-ia, por assim dizer, uma **sociedade educativa**, ao mesmo tempo **sociedade aprendente** (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004, p. 67, grifo nosso).

Observamos também a desvalorização do papel do professor e dos conhecimentos científicos que constituem os currículos escolares em favor dos saberes imediatos.

Os documentos formulados por meio da coordenação da UNESCO têm se tornado referência nas reformas educativas no Brasil e na América Latina. As metas estabelecidas na Conferência de Jomtien (1990) e a formulação de novos objetivos tiveram continuidade no ano de 2000, quando ocorreu o Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar, Senegal.

Esse fórum, que culminou no documento *Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000-2015)*, contou com a participação de governos de 164 países que decidiram adotar suas premissas e reafirmaram os compromissos da *Declaração mundial sobre educação para todos* de Jomtien (1990). Assim, “[...] os objetivos ambiciosos de Jomtien (1990) foram levados para Dakar em 2000, mas a maioria dos objetivos da Educação para Todos (EPT) não foram alcançados em 2015” (AKKARI, 2017, p. 941). Como as metas estabelecidas em Jomtien não se efetivaram, foi necessário reavaliar e propor novos direcionamentos para as nações.

No documento de Dakar (UNESCO, 2000), as recomendações os anos de 2001 a 2015 fundam-se em seis objetivos a serem atingidos pelos países signatários:

I. Expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem; II. Assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham **acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade** até o ano 2015. III. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação

para a cidadania; **IV. Alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres**, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos; V. Eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade; VI. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a **garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização linguística, matemática e habilidades essenciais à vida** (UNESCO, 2000, p. 9, grifo nosso).

Nesses objetivos, verificamos que a ênfase recai sobre a alfabetização básica (ler, escrever e contar), a expansão da educação para a criança na primeira infância, a garantia do acesso, a melhoria na alfabetização dos adultos e mais qualidade da educação.

Gontijo (2014) destaca a proposta de mensuração da alfabetização nas seis metas constantes no documento Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000-2015). Tais metas direcionam os rumos do trabalho docente em sala de aula por meio dos currículos e das avaliações externas que medem os resultados de aprendizagem.

[...] devemos lembrar que o Fórum de Dakar estabeleceu seis metas que visam à melhoria da educação no mundo. A alfabetização é o elemento que articula essas metas. A última meta, a de número seis, refere-se à necessidade de garantir a excelência da educação, que será assegurada por meio da mensuração de resultados, principalmente da alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida (GONTIJO, 2014, p. 111).

Conforme orienta o documento de Dakar “[...] todos os Estados deverão desenvolver ou fortalecer planos nacionais de ação até, no máximo, 2002” (UNESCO, 2000). Assim, os países planejaram suas ações para que os objetivos estabelecidos pudessem ser alcançados em âmbito nacional. Destacamos que, no documento de Dakar, escrito uma década após o de Jomtien (1990) ter defendido uma educação para todos, ainda está presente a concepção de uma educação integrada ao desenvolvimento econômico e à redução da pobreza.

Libâneo (2014, p. 33) pondera que, na Declaração de Dakar, prevalece a ideia de que a pobreza poderia ser amenizada por meio de uma educação mínima para a classe menos favorecida, pela aceitação do cidadão de funções

precárias e subalternas no mercado de trabalho. Pensar nessa proposta “[...] para um cidadão pobre para atender necessidades imediatas ligadas principalmente ao trabalho [...] significa descartar o conhecimento universal relacionado com a comunicação oral e às dimensões da realidade física e social”.

No preâmbulo do documento *Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000-2015)*, sugere-se que cada país, independentemente de suas condições, especialmente as econômicas, ofereça uma educação que contemple todos. Para tanto, seria preciso que cada nação recorresse à cooperação financeira dos organismos internacionais para subsidiar suas ações atendendo, assim, aos interesses do Banco Mundial.

Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais (UNESCO, 2000, p. 1).

Em 2015, a UNESCO autorizou e apoiou a publicação do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/2014. Lançado em 29 de janeiro, esse documento foi elaborado por agências, instituições e representantes de governos para monitorar o cumprimento dos objetivos globais de educação estabelecidos em 2000.

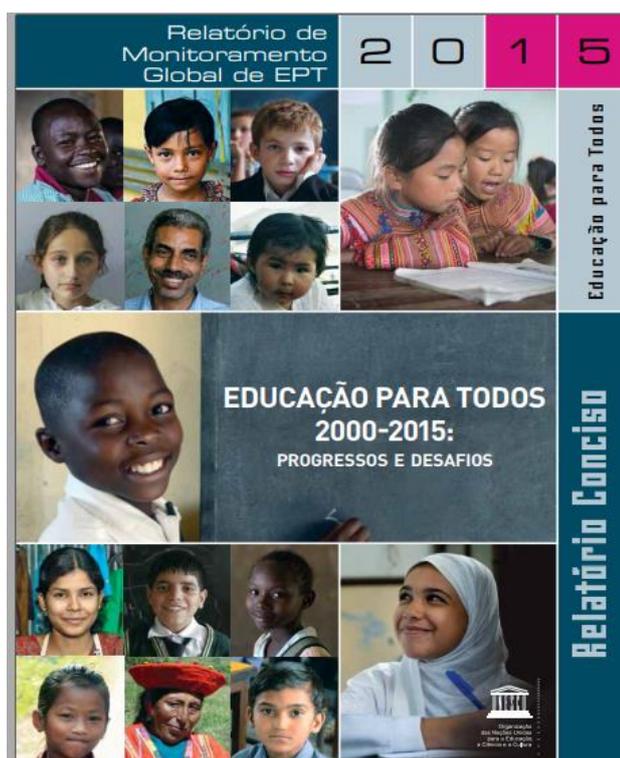


Figura 8: Capa do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015
Fonte: UNESCO (2015).

Conforme o Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015 (UNESCO, 2015), os seis objetivos estabelecidos na Declaração de Dakar (2000-2015) não foram atingidos integralmente. Foram constatados resultados moderados (UNESCO, 2015), principalmente nos países mais pobres em que a desigualdade social é latente.

Ainda há 58 milhões de crianças fora da escola no mundo e cerca de 100 milhões de crianças que não completarão a educação primária [...] A desigualdade na educação aumentou, **com os mais pobres e desfavorecidos carregando o maior fardo. As crianças mais pobres do mundo têm chances quatro vezes maiores de não frequentar a escola quando comparadas às crianças mais ricas do mundo, e cinco vezes maiores de não completar a educação primária.** A baixa qualidade da aprendizagem no nível primário ainda faz com que milhões de crianças deixem a escola sem terem aprendido o básico. Além disso, a educação ainda não recebe financiamento suficiente (UNESCO, 2015, p. 3, grifo nosso).

Pierro e Haddad (2015) esclarecem que, no Brasil, ainda há um percentual extremamente elevado de pessoas que não se apropriaram da leitura e da escrita. Eles constatam que, conforme o documento, o Brasil ocupava o oitavo lugar entre os países com maior número de analfabetos, o que evidencia que a

superação do analfabetismo ainda era um objetivo a ser alcançado no contexto brasileiro.

O Brasil ocupa a 8ª posição entre as nações com maior número de analfabetos adultos, e a Unesco avalia que o país terá dificuldades para alcançar a meta de melhorar em 50% os níveis de alfabetização de adultos até 2015 (PIERRO; HADDAD, 2015, p. 203).

Conforme as conclusões do Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015 (UNESCO, 2015), as proposições para garantir acesso à educação primária para todos não se tornaram um fato. A responsabilização pela não efetivação dos objetivos propostos recai sobre os países que deixaram de cumprir com o compromisso de efetivar políticas educacionais nacionais e, por isso, não obterão apoio financeiro. Conforme o Relatório de Monitoramento Global de EPT: “[...] os parceiros de EPT não tenham coletivamente cumprido seus compromissos” (UNESCO, 2015, p. 13).

A UNESCO, ao focalizar uma educação para os mais pobres, contribui para perpetuar uma escola de alívio à pobreza, estruturalmente organizada para oferecer um saber mínimo por meio de um currículo instrumental que almeja resultados aligeirados. Libâneo (2016, p. 41) indaga sobre a real intenção dos planos e programas educacionais destinados aos menos favorecidos e questiona: “[...] para que servem as escolas? E, principalmente, para que servem as escolas destinadas aos pobres?”.

Nos enunciados contidos no Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015 (UNESCO, 2015), identificamos alguns argumentos a respeito do estabelecimento de novas metas e novos objetivos para a Agenda de Desenvolvimento Global pós 2015, os quais convergem para as recomendações da Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1990), ocorrida em Jomtien.

No Quadro 22, por meio de uma comparação, demonstramos os enunciados explícitos e suas propostas implícitas, categorizando-os para identificar os postulados neoliberais.

Enunciados explícitos Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (1990)	Enunciados explícitos Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000)	Propostas implícitas	Categoria
<p>I. Conteúdos básicos da aprendizagem como habilidades, valores e atitudes, necessários para que os seres humanos possam sobreviver. Aprenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores.</p>	<p>I. Conhecimentos básicos de aprendizagem. Currículos bem elaborados com estratégias de avaliação.</p>	<p>Os conhecimentos mínimos (ler, escrever e contar) são anunciados como salvacionistas no sentido do alívio e da eliminação da pobreza.</p>	<p>Padronização Habilidades Valores Atitudes Avaliação Focalização na pobreza</p>
<p>II. Fortalecer alianças entre as organizações governamentais e não-governamentais, o setor privado, as comunidades locais, os grupos religiosos e as famílias. Mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Programas complementares alternativos podem ajudar a satisfazer as necessidades de aprendizagem das crianças.</p>	<p>II. Os doadores reduziram a verba destinada à educação desde 2010 e não priorizaram os países mais necessitados. A comunidade internacional precisa agir para manter e aumentar a ajuda à educação.</p>	<p>Parcerias com o setor privado e grandes empresas para o avanço educacional. Índícios de privatização da educação. Subordinação das políticas nacionais (contexto micro) aos organismos internacionais (contexto macro) para almejar apoio financeiro. Desresponsabilização do Estado e seu papel de mantenedor. Aumento do domínio do mercado que toma conta e domina a educação.</p>	<p>Descentralização Parceria Voluntarismo Privatização</p>
<p>III. Analfabetismo como quesito a ser combatido para o alívio da pobreza.</p>	<p>III. Alfabetização: aquisição de conhecimentos básicos e</p>	<p>Visto como a força motriz do atraso e do baixo desenvolvimento econômico.</p>	<p>Desenvolvimento econômico</p>

	habilidades essenciais à vida.	Estabelece uma ordem de civilidade, direcionando os conhecimentos básicos, destituindo, assim, a educação de sua função de formação humana integral e de promotora dos conhecimentos historicamente produzidos	Conhecimentos básicos
IV. A educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem.	Monitoramentos mais sólidos, inclusive de coleta de dados, análise e disseminação para responsabilizar todas as partes envolvidas.	A avaliação tem a função de monitorar o ensino e as aprendizagens, tendo em vista o ranqueamento da educação mundial com base em resultados educacionais.	Avaliação de resultados Eficiência Ranqueamento

Quadro 22: Enunciados para elaboração da agenda educacional pós 2015 e suas categorias

Fonte: A autora com base na análise de conteúdo dos documentos da UNESCO (2020).

No Quadro 22, identificamos as diretrizes políticas dos documentos de Jomtien (1990) e Dakar (2000), as quais, direcionando as políticas brasileiras historicamente, tornaram-se recorrentes na elaboração de documentos para nortear e normatizar a educação.

Constatamos que a ênfase maior no tratamento da alfabetização está na categoria política de focalização e de amenização da pobreza e do currículo padronizado por conhecimentos mínimos que devem ser constantemente monitorados. Portanto, os documentos de Jomtien (1990) e Dakar (2000) apresentam orientações políticas semelhantes com relação às orientações curriculares e à avaliação externa. Libâneo (2014) alerta para a necessidade de uma reflexão crítica sobre a utilização de diretrizes advindas de documentos internacionais na educação brasileira.

[...] a internacionalização é um fato concreto do mundo contemporâneo, expressão da dinâmica da realidade econômica, política e cultural [...] o desafio é saber o que o pensamento nacional em educação espera da escola pública (LIBÂNEO, 2014, p. 51).

No Quadro 22, destacamos que alguns conceitos contidos nas orientações curriculares e nas avaliações externas tendem a tornar a alfabetização um instrumento a serviço do desenvolvimento econômico do país, tendo como função formar capital humano. Essa proposta de formação aponta para uma aprendizagem aligeirada dos conhecimentos básicos mais relevantes para o mercado, principalmente em leitura e escrita. Destacamos que as principais categorias identificadas nos enunciados foram: centralização, padronização, habilidades, valores, atitudes, avaliação, descentralização, parceria, voluntarismo, focalização na pobreza, privatização, desenvolvimento econômico, conhecimentos básicos, resultados, eficiência, ranqueamento. Assim, o sistema educacional brasileiro mantém a perspectiva de relações sociais entre dominantes e dominados, entre ricos e pobres e entre proletariado e a classe dona dos modos de produção.

4.3. Educação 2030: *Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida (2015- 2030)*

Nesta seção, analisamos o documento da Conferência Educação 2030: *Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida (2015)*. Esse documento internacional é a base da Agenda Educação até 2030 (UNESCO, 2015).

Baseada no legado de Jomtien e Dakar, esta Declaração de Incheon é um compromisso histórico de todos nós com a transformação de vidas por meio de uma nova visão para a educação, com ações ousadas e inovadoras, para que alcancemos nossa audaciosa meta até 2030 (UNESCO, 2015, p. 6).

Em 21 de maio de 2015, ocorreu na cidade de Incheon, Coreia do Sul o Fórum Mundial de Educação, que resultou na Declaração de Incheon (2015). O Fórum foi organizado pela UNESCO, juntamente com outros organismos internacionais como: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF⁴²),

⁴²O UNICEF focaliza a garantia dos direitos de cada criança e adolescente, especialmente os mais vulneráveis e vítimas de 'formas extremas de violência' (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

Banco Mundial (BM⁴³), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD⁴⁴), Fundo de População das Nações Unidas UNFPA⁴⁵), ONU Mulheres⁴⁶ e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR⁴⁷) que se constituíram como coorganizadores. Participaram do Fórum os ministros, chefes e membros de delegações de Estados, chefes de agências e oficiais de organizações multilaterais e bilaterais, sociedade civil, docentes, juventude e setor privado.

Nesse evento mundial, cujo resultado foi a Declaração de Incheon, a educação foi priorizada como um bem público. Sua finalidade foi traçar novas metas para se alcançar uma educação equitativa, inclusiva, de qualidade, obrigatória e gratuita, sendo o Estado seu maior provedor (UNESCO, 2015).

De acordo com Pierro e Haddad (2015), essa Declaração faz parte de uma agenda mundial para a educação, embora, no Brasil, exista pouco conhecimento dessas agendas. As agendas políticas internacionais resultam do desenvolvimento da globalização e influenciam o planejamento de ações no cenário nacional, que almejam cumprir as prerrogativas desta agenda.

A agenda internacional vem gradativamente ganhando relevância nos últimos anos no Brasil, não só pela intensificação do processo de globalização observado em todos os âmbitos da vida, como pelo papel que o país passou a desempenhar nos cenários regional e global. Apesar disso, o debate interno sobre

⁴³Banco Mundial, uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas. Atua para atender às necessidades de financiamento dos países (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

⁴⁴O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é líder da rede global de desenvolvimento da ONU e atua principalmente no combate à pobreza e no desenvolvimento humano. O PNUD está presente em 166 países do mundo, colaborando com governos, iniciativa privada e sociedade civil para ajudar as pessoas a construir uma vida mais digna (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

⁴⁵ O UNFPA, Fundo de População das Nações Unidas, atua no Brasil desde 1973. É a agência de desenvolvimento internacional da ONU que trata de questões populacionais, sendo responsável por contribuir com os países para garantir o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva, incluindo o exercício do direito à maternidade segura. O UNFPA também trabalha para que os direitos das juventudes sejam efetivados e para que todas as pessoas jovens possam atingir seu pleno potencial. Além disso, apoia os países na produção e utilização de dados populacionais para subsidiar a tomada de decisões no campo das políticas públicas (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

⁴⁶A ONU Mulheres foi criada, em julho de 2010, pela Assembleia Geral da ONU. Suas premissas fundamentais são de que as mulheres e meninas ao redor do mundo têm o direito a uma vida livre de discriminação, violência e pobreza, e de que a igualdade de gênero é um requisito central para se alcançar o desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

⁴⁷ACNUR foi criada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Os objetivos anunciados em sua criação são os de ajudara reassentar os refugiados europeus atingidos pela Segunda Guerra Mundial. Desde então, trabalha com os refugiados no mundo (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2020).

essa agenda ainda é pequeno (PIERRO; HADDAD, 2015, p. 200).

Embora conste no preâmbulo da Declaração (2015, p. 6) o objetivo de construir “[...] uma nova visão para a educação [...]”, seus preceitos para a organização de políticas educacionais nacionais ainda resgatam metas das Declarações de Jomtien (UNESCO, 1990) e Dakar (UNESCO, 2000). Incentivando a inovação na construção de uma agenda ‘holística, ousada e ambiciosa’ conjuntamente e programando ações para o período de 2016 a 2030, esse é o documento mais atual que está direcionando as agendas educacionais dos países.

[...] A Declaração de Incheon constitui o compromisso da comunidade educacional com a Educação 2030 e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 e, assim, reconhece o importante papel da educação como principal motor do desenvolvimento (UNESCO, 2015, p. 5).

Em seus termos, a educação é reconhecida como “[...] um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável” (UNESCO, 2015, p. 3). Sua proposta é estabelecer compromissos para ser firmados para a educação em uma agenda global pelos próximos 15 anos.

Para compor uma nova agenda com metas e estratégias e retomar as propostas que não foram alcançadas em conferências anteriores a 2015, foram delineados alguns princípios fundantes para garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade: “[...] A agenda trata dos objetivos inacabados de EPT e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs⁴⁸ relativos à educação,

⁴⁸O documento Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) contém oito grandes objetivos globais assumidos pelos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Em seu conjunto, a proposta tem como finalidade fazer com que o mundo progrida rapidamente na eliminação da extrema pobreza e da fome do planeta, especialmente nas populações mais pobres dos países menos desenvolvidos. Os oito ODM abrangem ações específicas de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente, além de medidas para o estabelecimento de uma parceria global para o desenvolvimento sustentável. Para cada um dos oito objetivos foram estabelecidas metas globais, em um total de 21 metas, cujo acompanhamento de progresso deu-se por meio de um conjunto de 60 indicadores (ROMA, 2019).

ao mesmo tempo em que lida com os desafios nacionais e globais, atuais e futuros” (UNESCO, 2015, p. 6).

A nova agenda universal inclui: educação como direito humano e de responsabilidade do governo, parcerias para financiamento, verificação nos resultados da aprendizagem por meio de avaliações, igualdade de gênero, aquisição de habilidades básicas em alfabetização, educação para todos com prioridade para os mais vulneráveis, cooperação, colaboração, coordenação e monitoramento em nível global e local (UNESCO, 2015).

Os países participantes firmaram o compromisso de concretizar uma agenda universal que contemplasse os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS foram definidos pela Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em reunião que ocorreu na sede da ONU em 2015 e teve como princípio as discussões da Conferência Rio+20⁴⁹. À época, Pierro e Haddad (2015) afirmaram que os ODSs substituiriam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODMs.

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (2012), conhecida como Rio+20, apesar dos escassos avanços no estabelecimento de compromissos práticos, serviu como ponto de partida para a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) que substituirão os ODMs a partir de 2015 (PIERRO; HADDAD, 2015, p. 201).

Por meio dos ODSs, procura-se definir, em contexto mundial, o desenvolvimento econômico e social, dentre eles, a educação. Esses objetivos têm o prazo de 15 (quinze) anos para ser implementados em todos os países.

O Objetivo 4 (ODS4) focaliza a educação: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (UNESCO, 2015, p. 8) e a considera “[...] como um elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza” (UNESCO, 2015, p. 8).

Os ODSs podem ser observados na Figura 9 (nove):

⁴⁹A Rio+20 teve como objetivo basilar discutir e reafirmar o compromisso político em nível mundial com o desenvolvimento sustentável.



Figura 9: Logo dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Fonte: UNESCO (2015).

Para incentivar os países no planejamento de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, em 4 de novembro de 2015, em Paris, foi realizado o *Marco da educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*, do qual participaram 184 Estados-membros da UNESCO com o objetivo de elaborar uma agenda global.

A proposta do Marco de Ação da Educação 2030 firma as metas adotadas em Incheon, sendo apresentada, em caráter de urgência, como “um plano de ação para pessoas, para o planeta e para a prosperidade” (UNESCO, 2015, p. 1). Trata-se, em seus termos, de unificar as agendas mundiais, tornar-se “[...] uma agenda de educação única e renovada” (UNESCO, 2015, p. 1).

Como um planejamento unificado de longo prazo, a Agenda Educação 2030 (E2030) deve prevalecer entre os diversos governos dos países para que considerem suas metas (ODS) no planejamento de políticas nas diversas dimensões, sendo elas sociais, econômicas e ambientais.

A Agenda Educação 2030 (2015) organiza-se da seguinte forma:

O Marco de Ação possui três seções. A Seção I delinea a visão, a fundamentação e os princípios da Educação 2030. A Seção II descreve o objetivo global de educação, suas sete metas associadas e três formas de implementação, bem como estratégias indicativas. A Seção III propõe uma estrutura de coordenação dos esforços globais de educação, assim como de

mecanismos de governança, monitoramento, acompanhamento e revisão. Essa Seção também examina maneiras de garantir que a Educação 2030 seja adequadamente financiada e esboça as parcerias necessárias para efetivar a agenda nos níveis nacional, regional e global (UNESCO, 2015, p. 24).

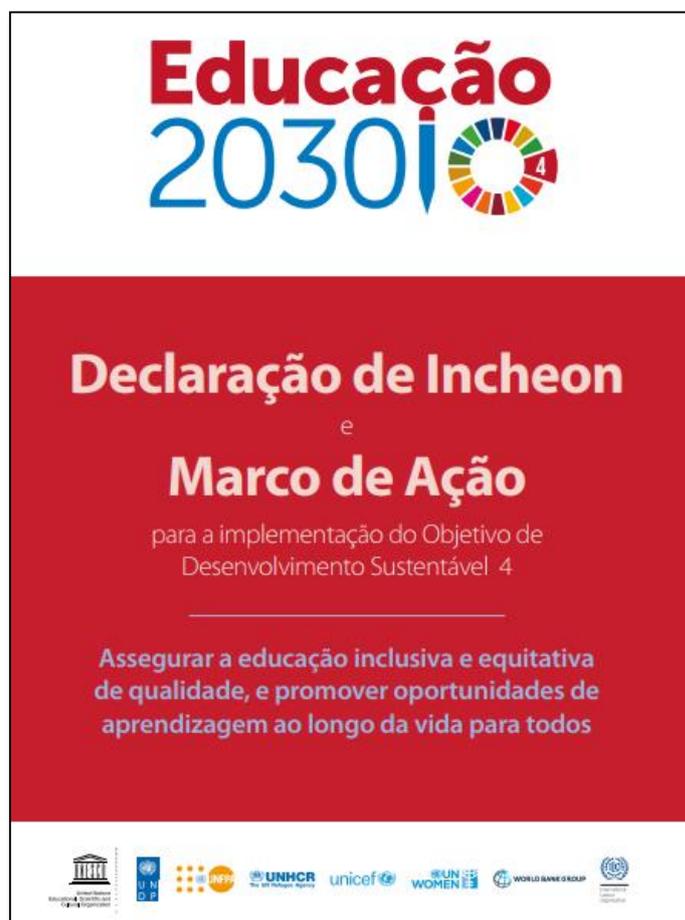


Figura 10: Capa da Agenda E2030
Fonte: UNESCO (2015).

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS4) desmembra-se em 7 (sete) metas:

Metas da Agenda E2030 – ODS4		
Símbolo	Meta	Descrição
	4.1	Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem uma educação primária e secundária gratuita, equitativa e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes (p. 20).

	4.2	<p>Até 2030, garantir que todos os meninos e as meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário (p. 20).</p>
	4.3	<p>Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e as mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, apreços acessíveis, incluindo a universidade (p. 20).</p>
	4.4	<p>Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo (p. 21).</p>
	4.5	<p>Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, os povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade (p. 21).</p>
	4.6	<p>Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática (p. 21).</p>
	4.7	<p>Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (p. 21).</p>

Quadro 23: Metas do ODS4

Fonte: Adaptado de UNESCO (2015).

Cabe ressaltar que, dentre as diversas problemáticas da educação, a preocupação com a alfabetização continua a aparecer nas recomendações globais da UNESCO na Agenda E2030. A erradicação do analfabetismo torna-se uma questão desafiadora em sua efetivação.

As metas da Agenda E2030 propõem algumas estratégias específicas para a alfabetização, tais como: aquisição de conhecimentos e habilidades básicas verificadas por meio de avaliação e monitoramento, ensino por meio de competências e habilidades, definição de padrões e revisão de currículos, flexibilização da aprendizagem em alfabetização em locais formais e não formais, qualidade na primeira infância para o preparo ao ensino fundamental, alfabetização com garantia nos currículos de habilidades básicas para adultos atuarem no trabalho, garantir alfabetização aos mais vulneráveis e excluídos, avaliação de níveis de proficiência em alfabetização (UNESCO, 2015). Assim versa o documento:

Todas as pessoas, independentemente de sexo, idade, raça ou etnia, assim como as pessoas com deficiência, os migrantes, os povos indígenas, as crianças e os jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, devem ter acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que os ajudem a adquirir os conhecimentos e as habilidades necessários para explorar oportunidades e participar plenamente da sociedade (UNESCO, 2015, p. 7).

Consideramos necessário atentar para esse documento para analisar o contexto educacional brasileiro. Consta em seu preâmbulo: “[...] Comprometemo-nos a fornecer a educação inclusiva e equitativa de qualidade em todos os níveis – na primeira infância, nos ensinos fundamental, médio, superior, técnico e profissional” (UNESCO, 2015, p. 7).

Moreira (2019) compreende que associar essa agenda global ao contexto local é um desafio necessário para encaminhar políticas nacionais, uma vez que essas políticas podem representar “[...] mecanismo de regulação e controle no processo de cooperação internacional com o sistema ONU e suas organizações” (MOREIRA, 2019, p. 79).

Verificamos que os enunciados da Agenda E2030 estão alinhados à Constituição Federal de 1988 que estabelece a educação como um direito social de todos os sujeitos: “[...] a educação como um direito social fundamental” (UNESCO, 2015, p. 8). Seus pressupostos se ancoram no ensino de conhecimentos básicos que se iniciam na educação pré-escolar.

Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário (UNESCO, 2015, p. 20).

O trabalho como desenvolvimento de habilidades e competências na educação pré-escolar está presente na atual Base Nacional Comum Curricular - BNCC (2017) e seus eixos para a alfabetização, apontados na Seção 3 desta dissertação.

Na próxima subseção, discutimos a categorização de termos da Agenda E2030 e da BNCC (2017), pois são esses documentos que definem o currículo nacional e a avaliação externa e apontam para a formação humana que se espera na atualidade.

4.4. Análises das recomendações internacionais para a alfabetização e avaliação presentes na Base Nacional Comum Curricular

Nesta subseção, discutimos as categorias recorrentes na leitura e análise do documento internacional da UNESCO (2015) Agenda Educação 2030 - E2030 e do documento Base Nacional Comum Curricular (2017). Essa categorização torna mais evidentes as recomendações que os documentos internacionais e nacionais direcionam para a alfabetização brasileira e para a elaboração e implementação das políticas curriculares e avaliativas.

No discurso contido nas reformas das políticas curriculares até o momento, prevalecem os limites de conhecimento observado nos preceitos dos governos neoliberais internacionalmente estabelecidos. Por exemplo, quanto ao trabalho docente, propõe-se que esteja voltado para o desenvolvimento de competências e habilidades, conforme organização curricular determinada no documento em vigor BNCC (2017), e, quanto à avaliação externa, que seja via de controle da aprendizagem ocorrida.

Cabe refletir que a reorganização dos currículos está estreitamente ligada às recomendações e exigências dos organismos internacionais que almejam a expansão e a perpetuação do capitalismo. A terceira e última versão da Base Nacional Comum Curricular (2017), aprovada pela Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017, atende a essas recomendações e exigências e se configura como um documento de caráter normatizador, regulador e orientador do currículo escolar.

Como aponta Thiesen (2019, p. 13), “[...] os movimentos de internacionalização da educação e do currículo formam parte de um projeto globalmente estruturado movido predominantemente pelas forças dos organismos multilaterais”. Segundo o autor, as políticas curriculares para a alfabetização e para toda a educação básica no Brasil se alinham à internacionalização de grandes organismos, cujo fim é seguir as demandas do contexto econômico mundial: “[...] o sistema educacional brasileiro é permeável ao movimento global da internacionalização do currículo e a formulação de suas políticas mais recentes reflete as influências diretas desse contexto” (THIESEN, 2019, p. 3).

Nessa perspectiva, podemos afirmar que as proposições da BNCC (2017) realinham e refletem o contexto histórico, econômico e político de uma agenda mundialmente planejada “[...] mostrando-se também alinhada à Agenda E2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)” (BRASIL, 2017, p. 8).

A BNCC (2017), ao se alinhar às influências e exigências do mercado mundial, impõe uma reorganização, desde a educação infantil até o ensino médio e em diversos segmentos da educação, para atingir metas de uma agenda globalmente estruturada (DALE, 2004): no currículo, por ser o instrumento que forma o indivíduo; nas formações docentes, porque alinham aprendizagens dos professores a práticas em sala de aula para desenvolver nos estudantes competências e habilidades; nas avaliações em larga escala, porque esta têm como consequência o ranqueamento e a regulação do que o estudante aprende. As demais políticas educacionais estão alinhadas às prerrogativas da Base Nacional Comum Curricular (2017): “A BNCC vai contribuir para o alinhamento de outras políticas e ações, em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos educacionais [...]” (BRASIL, 2017, p. 8).

Dentre as sete metas do ODS 4 que a Agenda E2030 apresenta, já sinalizadas nesta dissertação, elencamos quatro, diretamente ligadas às recomendações para a alfabetização, currículo e avaliação no Brasil. No Quadro 24, apresentamos as categorias políticas que representam as convergências da Base Nacional Comum Curricular (2017) com a Agenda E2030.

Enunciados da Agenda E2030 (2015)	Enunciados da BNCC (2017)	Categorias políticas
<p>4.1 Até 2030, garantir que todos, meninas e meninos, completem uma educação primária e secundária gratuita, equitativa e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem (UNESCO, 2015, p.35)</p>	<p>[...] o foco no desenvolvimento de competências tem orientado a maioria dos Estados e Municípios brasileiros e diferentes países na construção de seus currículos. É esse também o enfoque adotado nas avaliações internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que coordena o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês), e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco, na sigla em inglês), que instituiu o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação para a América Latina (LLECE, na sigla em espanhol) (BRASIL, 2017, p. 13).</p> <p>[...] incorporar práticas que propiciaram bons resultados (BRASIL, 2017, p.18).</p> <p>[...] promover e coordenar ações e políticas em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à avaliação (BRASIL, 2017, p. 21).</p>	<p>Regulação</p> <p>Avaliação</p> <p>Transnacionalização</p> <p>Resultados</p>
<p>4.2 Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário (UNESCO, 2015, p. 38).</p>	<p>[...] potencializar as aprendizagens e desenvolvimento das crianças (BRASIL, 2017, p. 34).</p> <p>[...] muitas aprendizagens e potenciais para o desenvolvimento integral das crianças (BRASIL, 2017, p. 39).</p> <p>[...] pluralidade de situações que promovam o desenvolvimento pleno das crianças (BRASIL, 2017, p. 39).</p> <p>[...] é importante promover experiências nas quais as crianças possam falar e ouvir, potencializando sua participação na cultura oral (BRASIL, 2017, p. 42).</p> <p>Nesse convívio com textos escritos, as crianças vão construindo hipóteses sobre a escrita que se revelam, inicialmente, em rabiscos e garatujas e, à medida que vão conhecendo letras, em escritas espontâneas, não convencionais, mas já indicativas da compreensão da escrita como sistema de representação da língua (BRASIL, 2017, p. 42).</p>	<p>Intensificação do ensino na educação infantil</p> <p>Focalização no ensino básico</p>
<p>4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática (UNESCO, 2015, p. 46).</p>	<p>[...] é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica (BRASIL, 2017, p. 7).</p> <p>Ao longo da Educação Básica, as aprendizagens essenciais definidas na BNCC devem concorrer para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez competências gerais [...] (BRASIL, 2017, p. 8).</p> <p>[...] currículos têm papéis complementares para assegurar as aprendizagens essenciais definidas para cada etapa da educação básica (BRASIL, 2017, p. 16).</p>	<p>Conhecimento mínimo</p> <p>Aprendizagem essencial</p>

curricular' (SAVIANI, 2020) e sinalizam ideais políticos que já estiveram presentes em documentos de outros momentos históricos, como já expusemos na análise dos preceitos das conferências anteriores à Declaração de Incheon (2015).

Isso significa que, desde a Conferência Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990), as propostas políticas são retomadas constantemente, direcionando a educação, as políticas para a alfabetização, as mudanças curriculares e a avaliação externa com o fito de consolidar uma escola mais eficiente. Como afirma Moraes (2001, p. 9):

[...] os sistemas educacionais dos vários países sofrem pressões para construir ou consolidar escolas mais eficientes e aptas a preparar as novas gerações e, além da atualização do sistema escolar, a criarem mecanismos para uma educação continuada, uma educação para toda a vida.

Por um lado, a escola, ao formar sujeitos alfabetizados, vive uma busca incessante pela formação e emancipação de indivíduos por meio dos conhecimentos científicos historicamente construídos; por outro, enfrenta as recomendações contraditórias advindas dos documentos oficiais internacionais, cuja proposta é a adoção de um currículo 'mínimo', composto por conhecimentos que priorizam o saber fazer e ao mesmo tempo os preceitos que fortalecem a classe que domina o capital e os modos de produção. Thiesen (2019) afirma que a Base Nacional Comum Curricular (2017) é “[...] inspirada nos ideários de centralização curricular de base internacional” (THIESEN, 2019, p. 12).

Nos documentos oficiais, a alfabetização é apresentada como importante para a garantia de direitos e para a diminuição de problemas sociais provocados pela pobreza. No entanto, essa forma de apresentar a educação é falaciosa e contraditória diante do predomínio dos interesses da sociedade capitalista em formar mão de obra para o trabalho. Moraes (2001) destaca dois aspectos nos interesses internacionais que se voltam à educação básica.

Em primeiro lugar, porque a educação, ela própria, tornou-se mercadoria mediante a introdução de mecanismos de mercado no financiamento e gerenciamento das práticas educacionais. Um produto a mais entre os muitos a serem consumidos. Em segundo, porque a ela é atribuída a função de formar a força de trabalho com as **competências** necessárias para atender ao mercado (MORAES, 2001, p. 9, grifo nosso).

O que fica claro é que a alfabetização, nos documentos oficiais, é vista como um instrumento a favor da manutenção do sistema, como expressamos currículos escolares nos quais não predomina aprendizagem dos conhecimentos produzidos ao longo da história da humanidade e cujo resultado poderia ser uma formação revolucionária: “[...] a parte mais esclarecida da classe operária compreende inteiramente que o futuro da sua classe, e, por conseguinte, da humanidade, depende completamente da formação da geração operária nascente” (MARX, 1985, p. 5).

Apesar de os sujeitos estarem conscientes de que o conhecimento científico é importante para uma mudança social, são os direcionamentos presentes nos documentos internacionais que estabelecem o que se ensina na escola. Esses direcionamentos se reproduzem no contexto micro das políticas educacionais nacionais e se concretizam no interior das escolas, no que tange à organização dos planejamentos escolares, às ações avaliativas e ao processo de ensino dos professores e de aprendizagem dos alunos. Apesar de existir uma agenda global e universal para a educação, existem diversas variações locais na forma como as recomendações internacionais são traduzidas (BALL, 1998).

Portanto, há uma ambivalência entre os documentos oficiais nacionais e internacionais que se manifesta nos discursos de combate ao analfabetismo e a realidade das políticas educacionais nacionais para a alfabetização. As orientações para a elaboração dos currículos que emanam dos documentos oficiais não encontram condições concretas para se efetivar de modo sólido e constante na prática pedagógica e promover o conhecimento alfabético dos estudantes.

Historicamente, as políticas para a alfabetização no Brasil refletem o movimento do capital, especialmente em razão das recomendações internacionais presentes nos currículos e nos resultados e ranqueamentos das avaliações externas que regulam o conhecimento dos conteúdos históricos e engessam a ação didática do professor, inviabilizando a solução do problema do analfabetismo: “[...] E assim o Brasil vai avançando pelo século XXI adiando a solução desse problema que os principais países resolveram entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX” (SAVIANI, 2020, p. 3).

A escola é uma via importante para a resistência e para apropriação dos conhecimentos e cultura produzidos pelos homens. Todavia, esse conhecimento

é substituído por atividades pedagógicas de treino para as avaliações externas, pelo uso dessas avaliações pelo Estado como meio de regulação, pelos conhecimentos mínimos que tais avaliações externas cobram e que se fazem presentes nos currículos nacionais e, enfim, pelas habilidades e competências que o sistema educacional nacional direciona para se cumprir metas estabelecidas internacionalmente.

Na próxima subseção, abordaremos as implicações das diretrizes internacionais para as políticas curriculares nacionais para a alfabetização e a sua avaliação externa.

4.5. Relação das políticas curriculares nacionais e internacionais e a avaliação: implicações para a alfabetização

Os estudos realizados e expostos até esta subseção nos levaram a compreender que os organismos internacionais fomentam as reformas educacionais desde a década de 1990, com a justificativa da necessidade de melhoria das condições de vida, o que envolve os direitos sociais em nível mundial. Um dos pontos que merece destaque são as avaliações externas como um meio de medir as ações dos governos nacionais em relação ao cumprimento de metas mundialmente estabelecidas.

O modelo internacional de aferir os resultados da aprendizagem dos estudantes repercute na organização do ensino nas escolas, especialmente na alfabetização, uma vez que define diretamente o que se ensina nas escolas para a continuidade acadêmica dos estudantes. Como afirma Goulart (2015, p. 333), “[...] os testes têm ditado um simulacro de currículo”.

Cabe destacar que, no Brasil, a avaliação para a educação é coordenada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) desde meados dos anos de 1990 e que seu objetivo é contribuir para a qualidade da educação brasileira, mas essa ação vem se repetindo sem que se apresentem resultados satisfatórios de aprendizagem.

Podemos inferir que diversas foram as políticas de avaliação adotadas pelo Saeb para aferir o desempenho dos estudantes da alfabetização por meio de testes padronizados. Os diversos testes são limitados e não conseguem

avaliar todas as aprendizagens dos estudantes, constituindo-se em um mecanismo de regulação dos sistemas de ensino.

[...] por mais bem construídos que sejam, os testes são sempre imprecisos e sujeitos a variações aleatórias, erros humanos ou problemas técnicos. São limitados para medir o conhecimento dos estudantes (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 653).

Dentre as avaliações externas para as turmas de alfabetização citamos: Provinha Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e, mais recentemente, o SAEB 2º ano.

A Provinha Brasil, instrumento de avaliação padronizada, foi instituída pela Portaria Normativa Nº 10 de 26 de abril de 2007 com o objetivo de avaliar e diagnosticar dificuldades de aprendizagem em alfabetização, de forma a cumprir as metas estabelecidas nacionalmente para os alunos do segundo ano do ensino fundamental “[...] Na Provinha Brasil, são avaliadas habilidades relativas à alfabetização e ao letramento inicial” (INEP, 2018).

Sua primeira aplicação ocorreu no ano de 2008, por meio de um diagnóstico apenas de Língua Portuguesa, no início do ano e outro ao final do ano letivo. Somente em 2011, a Provinha Brasil inseriu a Matemática na avaliação.

A opção pela aplicação da prova duas vezes ao ano (no início e no final) deveu-se ao entendimento de que a aplicação em períodos distintos possibilita a realização de um diagnóstico mais preciso que permite conhecer o que foi agregado na aprendizagem dos estudantes em termos de habilidades de leitura (INEP, 2018).

Em 2012, com a instituição do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) pela Portaria nº 867/2012, a Provinha Brasil foi substituída pela Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, que passou a avaliar os alunos no 3º ano do ensino fundamental: “[...] As avaliações da ANA foram acompanhadas por questionários contextuais que apresentam evidências importantes sobre as condições de oferta da educação pelos sistemas [...]” (MICARELLO, 2019, p. 61).

Posteriormente, surgiu o Programa Mais Alfabetização – PMALFA, que voltou a avaliar os estudantes do segundo ano e também os do primeiro ano do ensino fundamental, seguindo os preceitos instituídos na BNCC (2017). A Figura 11 (onze) representa a vigência dessas avaliações no Brasil.



Figura 11: Avaliações da alfabetização no Brasil 2008-2019
Fonte: A autora (2020).

As avaliações externas para a alfabetização mencionadas na Figura 11(once)destinam-se a atender às recomendações internacionais. São algumas avaliações que foram e estão sendo desenvolvidas no Brasil visando uma atuação reguladora do Estado conforme as recomendações da Agenda E2030 (2015).

Na lógica neoliberal, as avaliações externas desencadeiam um conjunto de ações intraescolares cujos objetivos são ‘fortalecer’ as aprendizagens e levar à obtenção de bons índices no ranqueamento. Entretanto, estruturalmente, o mesmo Estado, forte para aferir processos de aprendizagem e determinar conteúdos curriculares no âmbito da alfabetização, minimiza sua atuação no campo das políticas públicas sociais que assegurem condições para que os estudantes não só aprendam, mas também se desenvolvam. Isso significa que os resultados escolares serão tão mais satisfatórios sob a lógica da qualidade social quanto haja condições dignas de vida, trabalho, moradia, transporte, segurança, alimentação etc.

Tomando por base a experiência histórica brasileira recente, o ideário neoliberal da lógica do Estado-mercado lança à própria sorte a grande maioria do povo, naturaliza o desemprego como realidade e, mesmo assim, contraditoriamente, estipula metas para a escola pública cujo atendimento possa ser controlado por meio de avaliações externas e que, em nosso entendimento, serão alcançadas de forma muito precária, como se os fins justificassem os meios (MACEDO, 2019).

Para Goulart (2015), as avaliações externas passaram a determinar o currículo da alfabetização, atrelaram os indicadores às metas e aos resultados alcançados nos testes das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, acabaram levando os gestores a ignorar os demais processos presentes na escola pública e todo investimento de responsabilidade do Estado para uma alfabetização verdadeiramente significativa.

Estudos sobre testes e provinhas vêm mostrando como os modelos de exercícios e conteúdos passaram a regular o ensino em muitas escolas, em muitas classes de alfabetização. E perdemos o sentido social da alfabetização: alfabetizar, pra quê? (GOULART, 2015, p. 334)

Compreendemos, portanto, que, conforme aponta o documento final da *Conferência Nacional de Educação (CONAE 2014)*, uma avaliação externa que prima por melhorias educacionais precisa considerar os condicionantes para além do interior das escolas, contribuindo, assim, para o planejamento de ações e para a elaboração de políticas educacionais que defendam a superação das desigualdades das classes sociais historicamente excluídas.

É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional (BRASIL, 2014b, p. 67).

De acordo como documento final da CONAE (2014), as avaliações externas da alfabetização necessitam considerar todo o processo educativo, de forma a se tornar instrumentos diagnósticos que contribuem para garantir o conhecimento e a aprendizagem a todo sujeito. A ausência de diálogo entre os formuladores das provas, gestores e docentes deve ser superada para que, assim, se consiga atrelar a realidade das escolas às avaliações.

A avaliação deve considerar não só o rendimento escolar como **produto** da prática social, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos profissionais da educação; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o

atendimento extraturno aos/às estudantes e o número de estudantes por professor/a na escola em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada (BRASIL, 2014b, p. 67-68, grifo nosso).

Entendemos que as avaliações externas padronizadas restringem o fazer pedagógico à solução de questões fragmentadas dos diversos testes de alfabetização e acabam por desconsiderar que a aprendizagem da linguagem escrita envolve momentos de interação com o mundo escrito.

As implicações do fazer pedagógico voltado à resolução de questões descontextualizadas e fragmentadas tomam diversas formas, a saber: responsabilização das escolas e dos professores pelo fracasso escolar, negação do trabalho com uma alfabetização contínua, intencional, planejada, mediada por conteúdos significativos de leitura e escrita, descentralização do papel do Estado na garantia dos subsídios necessários a uma alfabetização de qualidade.

Além disso, os testes de alfabetização e os *rankings* alcançados pelas escolas no quesito competências e habilidades geram tensão e pressão nos docentes, que devem superar índices anteriores e elevar o escore da escola na escala nacional do Saeb, atrelam qualidade da alfabetização aos conceitos de produtividade, competição, meritocracia e eficiência e controlam as ações educativas alfabetizadoras em torno do currículo mínimo de língua portuguesa e matemática, correspondendo à preocupação do Estado em atingir apenas metas quantitativas para a alfabetização com políticas públicas descontínuas (FREITAS, 2018).

Saviani (2020) explica que as políticas e os programas de avaliação externa que orientam o currículo das salas de alfabetização no Brasil recebem influências internacionais e ignoram as pesquisas que defendem uma avaliação contínua que, como parte do processo de ensino e de aprendizagem, acompanhe o desenvolvimento dos estudantes.

Essas avaliações externas levam a escola a contribuir ainda mais para a ampliação das desigualdades sociais.

[...] está, na prática, convertendo todo o **sistema de ensino** numa espécie de grande **cursinho pré-vestibular**, pois todos os níveis e modalidades de ensino estão se organizando em função da busca de êxito nas provas, buscando aumentar um pontinho no IDEB. Caminham, portanto, na contramão de todas as teorizações pedagógicas formuladas nos últimos 100 anos para as quais a avaliação pedagogicamente significativa não

deve se basear em exames finais e, muito menos, em testes padronizados. Devem, sim, procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores (SAVIANI, 2020, p. 3, grifo nosso).

Reiteramos que a avaliação externa precisa servir como um instrumento diagnóstico para a melhoria de todo o sistema de ensino e dos programas destinados à educação, servindo também como parâmetro significativo e mediador para que os gestores possam planejar e melhorar as políticas educacionais.

Ao concluir esta seção, salientamos que as políticas educacionais da Agenda E2030 caracterizam-se pelo resgate de metas e objetivos não cumpridos nas agendas mundiais estabelecidas historicamente nos diversos contextos. Na Agenda E2030, assim como as diversas conferências que ocorreram mundialmente, estão contidas categorias que, de forma geral, precarizam o currículo da educação brasileira, especialmente o currículo da alfabetização, e a avaliação externa, restringindo-a a uma ação que gera resultados. As categorias recorrentes nesses documentos são: regulação, avaliação, transnacionalização, intensificação do ensino na educação infantil, focalização no ensino básico, conhecimento mínimo, aprendizagem essencial, competências, habilidades, protagonismo e responsabilidade social.

De nossa perspectiva, as avaliações externas devem representar para os alfabetizadores um parâmetro do que as políticas públicas pretendem que os estudantes tenham aprendido. No entanto, o instrumento para construir esse parâmetro ignora as diferenças enormes entre os estudantes, diferenças de nível socioeconômico, cultural, regional. É indispensável que cada rede ou sistema de ensino, pelo menos cada escola, defina o que seus estudantes, as crianças, os adolescentes e os adultos ainda analfabetos, que estão em suas salas de aula, precisam aprender para se alfabetizar.

CONCLUSÃO

Na pesquisa realizada, orientamo-nos pela ideia de que a alfabetização é uma fase da vida escolar imprescindível para a emancipação dos sujeitos e para o seu posicionamento crítico diante da sua realidade histórica e das diversas injustiças sociais.

Optamos por compreender a relação entre as recomendações internacionais, especialmente as elaboradas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, e as orientações curriculares e políticas de avaliação externa para a alfabetização. Esse percurso analítico propiciou a elucidação do contexto de formulação das políticas, a identificação dos determinantes da disputa e do processo de negociação que envolveu o delineamento das políticas para alfabetização em nosso país.

Baseamo-nos na Teoria Histórico-Cultural, que nos forneceu subsídios teóricos para compreender que a escrita é um instrumento simbólico iniciado antes mesmo de a criança se inserir na escola e, ao ser apreendida pelos estudantes, pode promover o conhecimento de conceitos científicos e o desenvolvimento da consciência crítica. Formados com essa consciência crítica, os sujeitos podem compreender os fenômenos da realidade e buscar uma sociedade mais justa e igualitária.

Com base nesse entendimento teórico, investigamos as políticas presentes na tríade orientações curriculares, avaliação externa e alfabetização e elencamos algumas questões norteadoras para a análise da problemática. Como se configuram as políticas para a alfabetização na atual fase do capitalismo? Como as políticas para a alfabetização são elaboradas nos documentos oficiais nacionais? Quais são as recomendações da UNESCO para as políticas de alfabetização no período de 2014 a 2018? Como as orientações curriculares tratam a alfabetização? O que é priorizado nas avaliações externas em relação ao processo de alfabetização?

Inicialmente, compreendemos como se configuraram as políticas educacionais para a alfabetização na atual fase do capitalismo e analisamos o movimento do capital e suas influências nas propostas de alfabetização promovidas pelo Estado. Abordamos a alfabetização ao longo da história

evidenciamos que sua concepção sempre foi demarcada por interesses da classe dominante.

Com base em Saviani (2008), compreendemos que, anteriormente, o ensino no Brasil tinha a função de fortalecer os valores cristãos, cujos conteúdos difundiam a fé dos jesuítas. Tais valores eram ensinados aos indígenas e aos filhos dos colonos para catequizá-los e discipliná-los. Com a escola das primeiras letras, o ensino centralizou-se nos conhecimentos mínimos do ler, escrever e contar e, com sua aquisição, os sujeitos poderiam se instruir e contribuir para o desenvolvimento econômico do Brasil. Primeiramente, entre os séculos XVI e XVIII, esses interesses se respaldavam no mercantilismo; posteriormente, a partir do século XIX até os dias atuais, prevaleceram os interesses do capitalismo.

Com base na análise da alfabetização ao longo da história, chegamos à comprovação de que as políticas para a alfabetização no Brasil e as orientações para a composição dos currículos escolares sempre estiveram atreladas à necessidade de demandas mercadológicas advindas dos diversos movimentos e interesses do capital.

Tais orientações estão imbricadas nos diferentes métodos de ensino, particularmente os sintéticos e analíticos. A partir do século XIX, com o surgimento da escola pública, o acirramento da disputa a respeito do melhor método para se alfabetizar permeou a educação. No método sintético, o ensino é mais focado na memorização, no treino da escrita, na soletração e na aprendizagem do som das letras e das partes menores das palavras. No método analítico, o ensino é organizado por meio de situações que englobam palavras, frases e textos, ou seja, unidades maiores da Língua Portuguesa impregnadas de um significado. Não podemos perder de vista que os métodos para alfabetizar influenciaram ações didáticas para o ensino da linguagem escrita.

Outro aspecto investigado foi a consolidação do neoliberalismo no Brasil na década de 1990, nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1994). Seguindo os preceitos do neoliberalismo, a educação precisava se adequar à transformação e ao desenvolvimento mercadológico e, com isso, as tentativas de diminuir o analfabetismo resultaram em uma formação cada vez mais aligeirada, o que foi um reflexo da busca pela estabilidade econômica no país. Ter uma educação básica que contribuísse para

essa estabilidade foi um aspecto central na proposição de ações políticas pelo Estado.

Nesse contexto, as políticas que emanam do Estado direcionam aos estudantes a aprendizagem de conhecimentos mínimos para que possam ingressar no mercado de trabalho e fortalecer o mundo econômico. Ler, escrever e contar tornam-se conhecimentos relevantes para que o sujeito se torne apto a desenvolver funções em uma sociedade capitalista que se diz letrada. As políticas públicas atribuem determinados objetivos para a escola e o currículo é expressão dessas orientações políticas.

Dedicando-nos a compreender as políticas para a alfabetização como um dever do Estado, conforme previsto no artigo 205 da *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN – Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), constatamos que cabe a ele organizar e regulamentar ações para suprir as demandas advindas das necessidades de diversos contextos e garantir a apropriação da leitura e da escrita. De acordo com a alteração da LDBN (1996) dada pela Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013, o Estado é responsável por ofertar uma educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos.

Contudo, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, verificamos que, embora o Estado seja o responsável por prover as políticas para a alfabetização, ainda existem mais de 11,3 milhões (IBGE, 2018) de pessoas que não se apropriaram da linguagem escrita. Essa problemática exige do Estado um posicionamento, já que essa realidade representa uma não garantia de direitos constitucionalmente garantidos. Esse quantitativo representa, para além de um número estatístico, uma desigualdade social, reflexo da intervenção cada vez menor do Estado em prover condições efetivas de recursos financeiros e humanos, formação docente de qualidade e ações contínuas que articulem as políticas educacionais à prática diária das escolas.

Na terceira seção, analisamos como a alfabetização e suas políticas são concebidas nos documentos oficiais nacionais. Nesta análise, entendemos que o currículo tem a importante função de organizar os conteúdos científicos, filosóficos e artísticos que se ensinam na escola e compõem a formação integral do estudante. Abordamos como o currículo é caracterizado nas orientações

advindas das políticas públicas educacionais e seus documentos oficiais que definem o que ensinar, como ensinar e para que ensinar.

Para averiguar como as políticas para a alfabetização são elaboradas nos documentos oficiais nacionais e como estes tratam a alfabetização, analisamos a *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), os *Parâmetros curriculares nacionais* (BRASIL, 1997), as *Diretrizes Curriculares Nacionais* (BRASIL, 2013), o *Pacto nacional pela alfabetização na idade certa* (BRASIL, 2012), o *Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2014), a *Base Nacional Comum Curricular* (BRASIL, 2017) e o *Programa Mais Alfabetização* (BRASIL, 2018). Por meio dessa análise, obtivemos elementos para a compreensão dos preceitos desses documentos oficiais em relação à alfabetização no período de 1988 a 2018.

Nos documentos oficiais do MEC, observamos um percurso gradativo em relação à preocupação com a alfabetização, especialmente quanto aos objetivos e metas que garantiriam o acesso à escola, a permanência, a qualidade e a equidade e padrões pré-estabelecidos mundialmente a partir de 1990. Desde essa década, reitera-se o discurso sobre a amenização da pobreza e a relação entre país desenvolvido e país alfabetizado, com todos na escola.

Evidenciamos que, ao longo dos anos de 1988 a 2018, as orientações curriculares presentes nos documentos oficiais nacionais oscilam entre avanços e retrocessos, porém, são justificadas com um discurso idealizado que se pauta no desenvolvimento sustentável da economia, discurso esse que compõe, primeiramente, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e após os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS fazem parte de uma agenda universal, a Declaração de Incheon (2015), e contém os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODSs foram definidos pela Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em reunião que ocorreu na sede da ONU no ano de 2015.

Ao trilhar essa senda e analisar a Resolução CNE/CP Nº 2/2017 que institui a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2017), atual documento normatizador da elaboração dos currículos escolares, pudemos constatar quatro aspectos fundantes no trabalho com a alfabetização: a transição da educação infantil para o ensino fundamental, o processo de aquisição da

leitura e da escrita, a antecipação do prazo da alfabetização para o segundo ano do ensino fundamental e o desenvolvimento de competências e habilidades.

Analisando esses aspectos, compreendemos a formação humana prevista no documento e evidenciamos: a) o planejamento de ações pedagógicas que prioriza os conhecimentos científicos pode contribuir positivamente para a transição da educação infantil para o ensino fundamental; b) a organização do ensino na educação infantil e no primeiro ano do ensino fundamental deve ser permeada pelos eixos interações e brincadeira; c) a educação infantil tem papel relevante no processo de inserção da criança no universo da linguagem escrita, pois esse processo inicia-se antes de a criança estar inserida na escola; d) o foco da alfabetização está nos dois primeiros anos do ensino fundamental; e) alfabetização está relacionada à codificação e à decodificação entre grafemas e fonemas e ao entendimento da ordem fonológica do código escrito; f) os textos de variados gêneros discursivos são o instrumento mediador do trabalho docente; g) o sistema de escrita se resume à transcrição de códigos por meio de competências e habilidades; h) as competências e habilidades representam um ensino focado na utilidade e no saber fazer; i) a BNCC (2017) segue as regras de uma sociedade globalizada movida pelo capitalismo.

Essa análise permite-nos concluir que a Base Nacional Comum Curricular (2017) representa uma política educacional marcadamente neoliberal, já que os direcionamentos para a elaboração do currículo escolar e para as avaliações externas estão fundamentados nas categorias competências e habilidades. Tais fundamentos já estavam presentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN (1997), cuja finalidade era efetivar uma reforma curricular no ensino. O documento PCN (1997) foi elaborado para se cumprir as exigências do *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993-2003), que atribuiu ao Estado a obrigação de elaborar orientações curriculares para a educação brasileira e cumprir o artigo 210 da *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988): “Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988).

Refletindo sobre os direcionamentos do Ministério da Educação para as políticas de alfabetização, concluímos que existe uma dificuldade em obter

melhorias qualitativas nessa fase escolar. É o que mostram os dados apresentados nos testes do Programa Mais Alfabetização – PMALFA (2018). Esses testes revelaram que, em 2018, 48,7% de crianças do primeiro ano e 52,6% de crianças do segundo ano do ensino fundamental conseguiram responder a 80% ou mais das questões que o teste avaliou. Isso significa que temos um grande percentual de estudantes que concluíram o ciclo de alfabetização (1º e 2º ano) sem se apropriar da linguagem escrita. Esses dados, apesar de dilatadas críticas às avaliações externas, deveriam ser motivadores da busca de políticas públicas que, de fato, propiciem melhores condições de ensino e de aprendizagem da linguagem escrita.

Compreendemos que as orientações curriculares e as avaliações externas direcionadas pelo Estado aos estudantes brasileiros repercutem a lógica do discurso internacional e desconsideram os problemas, as diversidades e as contradições, enfim, a realidade concreta das escolas públicas brasileiras, expropriando-as a cada dia dos conhecimentos da ciência e da cultura da humanidade.

Examinamos também o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que surgiu em 1993 e verificamos que nesse sistema prevalece a lógica irracional e destrutiva do neoliberalismo, a qual não condiz com a realidade na qual os estudantes estão inseridos. Tais políticas de avaliação medem a qualidade da alfabetização do Brasil por meio de *rankings* organizados conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Na última seção, sopesamos as recomendações internacionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO para as políticas de alfabetização e sua relação com as orientações curriculares e a avaliação externa a partir da seleção de documentos internacionais. Foram analisados os documentos oriundos da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990) e do Fórum Mundial de Educação em Incheon (UNESCO, 2015): *Declaração mundial sobre educação para todos, O compromisso de Dakar* (UNESCO, 2000) e *Marco da educação 2030: Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida* (UNESCO, 2015) e *Agenda Educação 2030* (UNESCO, 2015) derivada desse evento.

Nessa análise, evidenciamos que as orientações para o contexto brasileiro desde a década de 1990 estão alinhadas aos documentos internacionais. Especialmente nos países do grupo E-9: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, a educação é definida por agendas mundialmente estabelecidas, nas quais o atendimento das metas e os resultados serão medidos por avaliações externas.

Notamos que a atuação da UNESCO é justificada por um discurso que visa uma educação de qualidade e equitativa para todos, porém, os preceitos que influenciam a elaboração das políticas para a alfabetização e, de maneira geral, de toda a educação, revelam interesses de cunho econômico.

Cotejando a atual *Agenda Educação 2030* (UNESCO, 2015) com a Base Nacional Comum Curricular (2017), verificamos categorias políticas recorrentes que delineiam o tipo de formação que se espera para que os estudantes sejam considerados alfabetizados. As categorias identificadas e elencadas ao longo da dissertação são: regulação, avaliação, transnacionalização, resultados, intensificação do ensino na educação infantil, focalização no ensino básico, conhecimento mínimo, aprendizagem essencial, competências, habilidades, protagonismo e responsabilidade social. Essas categorias são recorrentes nos documentos analisados e remetem a uma aprendizagem aligeirada dos conhecimentos.

Assim, verificamos que as orientações internacionais são recorrentes e direcionam as políticas educacionais internas do país. Comprovamos essa recorrência por meio do cruzamento das categorias políticas que levantamos na análise dos documentos. No Quadro 25, identificamos as dez categorias políticas recorrentes nas cores em destaque:

Documentos internacionais– UNESCO (1990 – 2015)			Documentos Nacionais– MEC (1997 – 2017)		
Conferência Mundial de Educação para Todos	Fórum Mundial de Educação				
Declaração de Jomtien (1990)	Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000)	Agenda Educação 2030 (2015)	Parâmetros Curriculares Nacionais (1997)	Diretrizes Curriculares Nacionais (2013)	Base Nacional Comum Curricular (2017)
Padronização Habilidades Valores Atitudes Avaliação Focalização na pobreza Descentralização Parceria Voluntarismo Privatização Desenvolvimento econômico Conhecimentos básicos Eficiência Ranqueamento	Padronização Habilidades Valores Atitudes Avaliação Focalização na pobreza Descentralização Parceria Voluntarismo Privatização Desenvolvimento econômico Conhecimentos básicos Eficiência Ranqueamento	Regulação Avaliação Transnacionalização Resultados Intensificação do ensino na educação infantil Focalização no ensino básico Conhecimento mínimo Aprendizagem essencial Competências Habilidades Protagonismo Responsabilidade social	Competências Habilidades Conteúdos mínimos Participação social Formação para a cidadania Metas Ensino básico Capacitação Potencialidades Desenvolvimento econômico Desenvolvimento de Capacidades Instrumentalizar Valores Atitudes Coletividade Responsabilização do sujeito	Padronização Obrigatoriedade Qualidade Equidade Diversidade Desenvolvimento integral Acesso e permanência Avaliação Democratização Inclusão Potencialidade Conhecimentos Educação básica Formação humana	Regulação Avaliação Transnacionalização Resultados Intensificação do ensino na educação infantil Focalização no ensino básico Conhecimento mínimo Aprendizagem essencial Competências Habilidades Protagonismo Responsabilidade social

Quadro 25: Categorização das políticas recorrentes para as orientações curriculares e a avaliação externa
Fonte: A autora (2020).

Fica evidente, portanto, nas categorias recorrentes nos documentos internacionais, identificadas Quadro 25, que as recomendações da UNESCO para o currículo na educação brasileira são mediadas por um discurso político em que prevalece a formação mínima, ou seja, são orientações para a construção de currículos que englobem os conhecimentos básicos que serão medidos por avaliações externas. Nessas orientações, predominam conceitos relacionados à lógica do mercado mundial, que busca manter a ordem estabelecida entre dominantes e dominados.

Destacamos que, dos documentos nacionais, as Diretrizes Curriculares Nacionais - DCNs (2013) propõem o que mais se aproxima do trabalho educativo que Saviani (2013, p. 13) defende e do qual comungamos “[...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”. Entendemos, assim, as DCNs (2013) são as que mais se aproximam de uma formação humana e desenvolvimento integral dos sujeitos.

Ao fim da pesquisa, confirmamos nossa hipótese de que a alfabetização de todos constitui-se como um problema de ordem social que representa as mais diversas disputas políticas, econômicas, culturais e financeiras que permeiam o processo de aquisição da linguagem escrita, sobretudo a disputa pelos fundos públicos.

Reiteramos que estar alfabetizado é um importante elemento de resistência na luta pela superação das desigualdades que permeiam o sistema capitalista e que, no contexto atual, está cada vez mais fragilizada.

Uma dessas as fragilidades é fruto da transposição das diversas orientações advindas de contextos internacionais desde a década de 1990, no processo de reforma do Estado. As orientações internacionais, ao ser confrontadas e implementadas no contexto desigual da realidade brasileira, exigem esforços múltiplos de todos os envolvidos para se obter uma educação de qualidade.

Outra fragilidade na construção de políticas educacionais, em especial para a alfabetização, decorre da Emenda Constitucional Nº 95/16, de 15 de dezembro de 2016 que institui o Novo Regime Fiscal e congela os gastos públicos por vinte exercícios financeiros e inviabiliza a concretização das metas e estratégias do documento atual intitulado Plano Nacional de Educação (2014-

2024), um documento construído democraticamente por todos os envolvidos com a educação.

Alertamos para a importância dos gestores educacionais e professores alfabetizadores, os quais são pertencentes à classe de trabalhadores e intelectuais da educação. Esperamos que a organização do currículo se faça com base nos conhecimentos da leitura e da escrita, com a finalidade de dar condições para que os estudantes se emancipem, tornem-se conscientes de sua exclusão social e lutem pela transformação da sociedade. Enfim, almejamos a construção de políticas educacionais que, por intermédio dos conhecimentos científicos, conduzam a formação do sujeito de forma integral para a promoção da emancipação humana.

Concluimos com as palavras de Paulo Freire (2000, p. 67): “[...] Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”.

REFERÊNCIAS

AKKARI, A. A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 17, n. 53, p. 937-958, 2017.

ALMEIDA, A. C. de. Ninguém chega lá, partindo de lá, mas daqui: uma crítica ao conceito de alfabetização na PNA, à luz de algumas contribuições de Paulo Freire. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Belo Horizonte, v. 1, n.10, p. 52-57, jul./dez. 2019.

ALVES, G. **Dimensões da globalização**: o capital e suas contradições. Londrina: Práxis, 2001.

ALVES, G. O que é mundialização do capital. *In*: ALVES, G. **Trabalho e mundialização do capital**: anova degradação do trabalho na era da Globalização. 2. ed. Londrina: Práxis, 1999. p. 53-77.

ALVES, G.; CORSI, F. L. Dossiê “Globalização”. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 7-10, nov. 2002.

ALVES, G.; MOREIRA, J.; PUZIOL, J. Educação profissional e ideologia das competências: elementos para uma crítica da nova pedagogia empresarial sob a mundialização do capital. **Educere et Educare**, Cascavel, v. 4, n. 8, p. 45-59, jul./dez. 2009.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: GENTILI, P.; SADER, E. (org.). **Pós- neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; ABdC - Associação Brasileira de currículo. **Ofício nº 01, de 9 de novembro de 2015/GR**. Exposição de motivos sobre a Base Nacional Comum Curricular. Rio de Janeiro, 9 de novembro de 2015.

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Exposição de motivos sobre a Base Nacional Comum Curricular**: ofício nº 01/2015/GR. Disponível em: <http://www.anped.org.br/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ARCE, A. É possível falar em pedagogia histórico- crítica para pensarmos a educação infantil? **Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 5-12, dez. 2013.

ARROYO, M. G. **Currículo, território em disputa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

- ASBAHR, F. da S. F.; NASCIMENTO, C. P. Criança não é manga, não amadurece: conceito de maturação na teoria histórico-cultural. **Psicologia: Ciência e Profissão**, [S.l.], v.33, n.2, p. 414-427, 2013.
- AZANHA, J. M. P. **Uma ideia de pesquisa educacional**. São Paulo: Edusp, 2011.
- BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L.H. (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.
- BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BALL, S. J. Política educacional global: reforma e lucro. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Buenos aires, v. 3, p. 1-15, 2018. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- BARBOSA, G. S. B. **Uma proposta de consolidação da prova padronizada na rede municipal de Teresina**. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. 2019. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 12 ago. 2020.
- BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1998. v. 1.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORTOLANZA, A. M. E.; GOULART, I. do C. V.; CABRAL, G. R. Diferentes perspectivas de alfabetização a partir da Base Nacional Comum Curricular: concepções e desafios. **Ensino em Re-Vista**, Uberlândia, v. 25, n. 4, p. 958-983, dez. 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 3029, de 9 de janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral. **Coleção das Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p.1-29, 1881. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Ed. 70-A, seção 1, p.15. Acesso em ago. 2020.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, v.1, pt.1, p. 71, 1827. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 10 de agosto de 2020. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC) 3ª versão**. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE-2014)**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. **Educação: um tesouro a descobrir**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL, Ministério da Educação. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Seção 1, Ed, 65, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 142 de 22 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 fev. 2018. Seção 1, n. 37, p. 54.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 592, de 17 de junho de 2015. Institui Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da Base Nacional Comum Curricular. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2015. Seção 1, n. 114, p. 16.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Alfabetização**: manual operacional do sistema de orientação pedagógica e monitoramento. Brasília, DF, 2018.

BRASIL, Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009, Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: formação do professor alfabetizador**: caderno de apresentação. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. Caderno de Apresentação. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2012.

BRASIL. Resolução nº 2, de 22 de Dezembro de 2017. **Diário Oficial Da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Seção 1, p. 41-44.

BRZEZINSKI, I. **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CAED - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. **Cadernos de prova do Programa Mais Alfabetização**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2019. Disponível em: <https://maisalfabetizacao.caeddigital.net/>. Acesso em: out. 2020.

CERISARA, A. B.; ROCHA, E. A. C.; SILVA FILHO, J. J. da. Educação infantil: uma trajetória de pesquisa e indicações para a avaliação de contextos educativos. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 9, n. 15, 2007.

CHAPPAZ, R. de O. **A Prova São Paulo e as tensões das avaliações externas**: diálogos com o currículo oficial municipal de ensino de São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORREIA, J. A. de A. e V.; ARELARO, L. R. G.; FREITAS, L. C. de. Para onde caminham as atuais avaliações educacionais? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1275-1281, dez. 2015.

CRUZ, M. M. P. da; MARTINIAK, V.L. Formação continuada de professores alfabetizadores. **Revista Teoria e Prática da Educação**, Maringá, v. 19, n.3, p. 19-32, set./dez. 2016.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

CURY, C. R. J. Educação e crise: perspectivas para o Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1089-1098, out./ dez. 2010.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 29, n.2, p. 195-206, maio/ago. 2013.

CURY, C. R. J.; REIS, M.; ZANARDI, T. A. C. **Base Nacional Comum Curricular**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2018.

DALE, R. A educação e o estado capitalista: contribuições e contradições. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 17-37, jan./jun. 1988.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma culturaeducacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DELORS, J. **Educação**: um tesouro a descobrir, relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF: Inep, 2016.

DOURADO, L. F.; JUNIOR, G. G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 449 - 461 mai./ago. 2016.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. de A. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: Inep, 2007.

DUMÊNIL, G.; LÉVY, D. Neoliberalismo – Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 1-19, abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a01v16n1.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

EVANGELISTA, E. G. dos S. **Educação e mundialização**. Goiânia: Editora da UFG, 1997.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. **Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional**: contribuições do marxismo. [S.l.: s.n.], 2015. Evento de extensão.

FERNANDES, F. Diretrizes e bases: conciliação aberta. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. XI, n. 36, p. 142-147, ago. 1990.

FERNANDES, C. de O.; FREITAS, L. C. de. **Indagações sobre currículo**: currículo e avaliação. Brasília, DF: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2008.

FERNANDES, S. B.; COLVERO, R. B. Políticas públicas educacionais contraditórias: a alfabetização em foco. **Revista Online de Gestão e Política Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 2, p. 286-305, maio/ago., 2019.

FERRARO, A. R. Alfabetização no Brasil: problema mal compreendido, problema mal resolvido. In: MORTATTI, M. R. L.; FRADE, I. C. A. S. (org.). **Alfabetização e seus sentidos**: o que sabemos, fazemos e queremos? 1. ed. Marília: Oficina Universitária, 2014.

FERRARO, A. R. **História inacabada do analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FERRARO, A. R.; LEÃO, M. de. Lei Saraiva (1881): dos argumentos invocados pelos liberais para a exclusão dos analfabetos do Direito de voto. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v. 16, n. 3, p. 241-250, set./dez. 2012.

FERREIRO, E.; TEBEROSKY, A. **A psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FRADE, I. C. A. da S. Disputas em torno da alfabetização: quais são os sentidos? *In*: CASSIO, F. (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.p. 91-98.

FRADE, I. C. A. da S. Palavra aberta - BNCC e a alfabetização em duas versões: concepções e desafios. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36. e220676, 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**: um reencontro com a pedagogia do oprimido. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação - nova direita, velhas ideias**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GADOTTI, M. Significado e desafio da educação básica. *In*: INTERNATIONAL WORKSHOP -WORLD UNIVERSITY SERVICE (WUS) "EDUCATION FOR ALL: A CHALLENGE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS". New Delhi: [s.n.], 1991. Disponível em: www.acervo.paulofreire.org. Acesso em: 17 ago. 2020.

GALUCH, M. T. B. **Da vinculação entre ciência e relações sociais ao ensino de ciências na escola pública do século XIX**. Maringá: Eduem, 2013.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. *In*: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (org.). **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996. p. 9-49. Disponível em: <http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/4002523.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2019.

GONTIJO, C. M. M. **Alfabetização**: políticas mundiais e movimentos nacionais. Campinas: Autores Associados, 2014.

GONTIJO, C. M. M. O ensino de língua portuguesa e a Base Nacional Comum Curricular. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Vitória, v. 1, n. 2, p. 174-190, 2015.

GOULART, C. M. A. Aspectos da história da alfabetização na rede escolar municipal de Niterói/RJ: problematizando questões teórico-metodológicas. *In*: MORTATTI, M. do R. L. (org.). **Alfabetização no Brasil**: uma história de sua história. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

GOULART, C. A avaliação da alfabetização em pesquisas, práticas e políticas públicas: debatendo posições teórico-metodológicas. *In*: MORTATTI, M. do R. L.; FRADE, I. C. A. S. (org.). **Alfabetização e seus sentidos**: o que sabemos, fazemos e queremos. Marília: Oficina Universitária, 2015. p. 327-343.

HARVEY, D. O fordismo. *In*: HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2003.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: ibge.gov.br. Acesso em: 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório SAEB/ANA 2016**: panorama do Brasil e dos Estados. Brasília, DF, 2018.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 Linha de Base**. Brasília, DF, 2014.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2018.

JANUÁRIO, E. R.; MOREIRA, J. A. da S. Políticas para a formação de professores de alfabetização: os referenciais teóricos presentes no PNAIC. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 30, n.63, p. 1-18, 2020.

LACERDA, M. B. **O novo conservadorismo brasileiro**: de Reagan a Bolsonaro. Porto alegre: Zouk, 2019.

LENARDÃO, E.; GALUCH, M. T. B. Pedagogia das competências: implicações para a formação docente. *In*: NAGEL, L. H.; CARVALHO, E. J. G. de; MACHADO, M. C. G. (org.). **Bases teóricas e práticas da educação brasileira**. Maringá: Eduem, 2018.p. 153-172.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. São Paulo: Loyola, 1984.

LIBÂNEO, J. C. Internacionalização das políticas educacionais: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. *In*: SILVA, M. A.; CUNHA, C. da. (org.). **Educação básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 1-29.

- LIBÂNEO, J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 46, n.159, p.38-62, jan./mar. 2016.
- LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- LUNES, N. P. **A política curricular produzida pela escola como contraponto a políticas educacionais contemporâneas**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, UFPEL, Pelotas, 2014.
- LURIA, A. R. O desenvolvimento da escrita na criança. *In*: VYGOTSKY, L. S. et al. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. São Paulo: Ícone, 1988. p. 143-189.
- MACEDO, M. do S. A. N. Por uma alfabetização transformadora. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Belo Horizonte, v.1, n.10, p. 63-65, jul./dez. 2019.
- MACIEL, F. I. P. História da alfabetização: perspectivas de análise. *In*: VEIGA, C. G; FONSECA, T. N. L (org.). **História e historiografia da educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MAINARDES, J. Ciclo básico de alfabetização: da intenção à realidade. **Trajetos**, Campinas, v. 2, n.7, p. 39-51, 1995.
- MAREGA, A. M. P.; SFORNI, M. S. de F. A criança de seis anos na escola: é hora de brincar ou de estudar? **Contrapontos**, Itajaí, v. 11, n. 2, p. 143-151, maio/ago. 2011.
- MARRACH, S. A. Neoliberalismo e educação. *In*: GHIRALDELLI JÚNIOR, P. (org.). **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996.p. 42-56.
- MARX, K. **O capital**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1985.Livro I, v. I, cap. XII.
- MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MENEZES, M. C. B. **A política de educação escolar indígena e o processo de alfabetização em uma comunidade Kaingang no Paraná**.2016.Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo 2008.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

MICARELLO, H. Alfabetização e evidências. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, p. 60-62, jul./dez. 2019.

MORAES, A. C. de A. Análise do Programa Mais Alfabetização e precarização na formação e trabalho docente. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, v.5, n.1, p. 109-126, jan./jun., 2019.

MORAES, M. C. M. de. Recuo da teoria: dilemas na pesquisa em educação. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 14, n. 1, p. 7-25, 2001.

MORAIS, A. G. de. **Sistema de escrita alfabética**. São Paulo: Melhoramentos, 2012.

MOREIRA, J. A. da S. Reformas educacionais e políticas curriculares para a educação básica: prenúncios e evidências para uma resistência ativa. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 10, n. 2, p. 199-213, ago. 2018.

MOREIRA, J. A. da S. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010)**: os casos Brasil e Portugal. Maringá: Eduem, 2015.

MOREIRA, J. A. da S. Políticas para educação infantil e a Agenda E2030 no Brasil. **Revista da FAEEBA**, Salvador, v. 28, n. 54, p. 77-96, jan./abr. 2019.

MOREIRA, J. A. da S.; LARA, A. M. de B. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

MOREIRA, J. A. da S.; SAITO, H.I.T. Da erradicação do analfabetismo ao compromisso de alfabetizar na idade certa: rumo a uma política nacional para alfabetização escolar? **Revista Teoria e Prática da Educação**, Maringá, v. 16, n. 3, p. 55-64, set./dez., 2013.

MORTATTI, M. do R. L. História dos métodos de alfabetização no Brasil. *In*: SEMINÁRIO "ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO EM DEBATE". Brasília, DF: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, 2006.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

MORTATTI, M. do R. L. Um balanço crítico da "Década da Alfabetização" no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 33, n. 89, p. 15-34, jan./abr. 2013

MORTATTI, M. do R. L. **Educação e letramento**. São Paulo: Unesp, 2004.

MORTATTI, M. do R. L. Produção acadêmica brasileira sobre alfabetização: avaliação da qualidade e impacto científico e social. *In*: MORTATTI, M. do R. L.; FRADE, I. C. A. da S.(org.). **Alfabetização e seus sentidos**: o que sabemos, fazemos e queremos? Marília: Oficina Universitária, 2014.p. 132-159.

MORTATTI, M. do R. L. O I Seminário Internacional sobre história do ensino de leitura e escrita. *In*: MORTATTI, M. do R. L. (org.). **Alfabetização no Brasil**: uma história de sua história. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.p. 1-21.

MORTATTI, M. do R. L. **Os sentidos da alfabetização-1876/1994**. São Paulo. Unesp, 2000.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>. Acesso em: ago. 2020.

NEGRÃO, J. de O. Governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 1, 1996.

NETO, J. L. H.; SANTOS, J. R. de S. Contribuições da auto avaliação institucional para o uso formativo das avaliações da alfabetização. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 33, n. 108, p. 175-187, maio/ago. 2020.

NETTO, J. P. **Introdução aos estudos do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.v. 1.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez,1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, abr./jun., p. 323-337, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87319092005>

OLIVEIRA, D. A. **Da promessa de futuro à suspensão do presente**. Rio de Janeiro: Vozes, 2020.

OLIVEIRA, S. B. de; MENEGÃO, R. de C. S. G. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 647-660, abr./jun. 2012.

ONU - Organização das Nações Unidas. **ODS4 - educação de qualidade**. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. Assembleia geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

OZGA, J. **Investigação sobre políticas educacionais**: terrenos de contestação. Porto: Porto Editora, 2001.

PARANÁ. **Referencial curricular do Paraná**: princípios, direitos e orientações. 2018. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

PASQUALINI, J. C. O papel do professor e do ensino na educação infantil: a perspectiva de Vigotski, Leontiev e Elkonin. *In*: MARTINS, L. M.; DUARTE, N. (org.). **Formação de professores**: limites contemporâneos e alternativas necessárias. São Paulo: Editora Unesp, 2010.p. 162-192.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.p. 87-109.

PERONI, V. M. V.; LIMA, P. V. de. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015344, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/15344/209209213400>. Acesso em: out. 2020.

PIERRO, M. C. D.; HADDAD, S. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio/ago., 2015.

RICO, E. de M. O empresariado, a filantropia e a questão social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 58, p. 24-40, 1998

RIZZATTI, M. E.C. Letramento: uma discussão sobre implicações de fronteiras conceituais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 291-305, jan./mar. 2012.

RODRIGUES, M. M. **Educação ao longo da vida**: a eterna obsolescência humana. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

RODRIGUES, D. G. **Sentidos atribuídos à avaliação na produção de política curricular**: um estudo a partir da Avaliação Nacional de Alfabetização. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v.71, n.1, p. 33-39, jan./mar. 2019.

ROSÁRIO, R. S. L. **Blogs de professores e suas redes de articulação: desafiando os limites de espaço tempo da produção política do PNAIC.**2018. Tese (Doutorado) -Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SACRISTÁN, J. G. **O currículo: uma reflexão sobre a prática.** 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SAITO, H. T. I.; BARROS, M. S. F. A prática pedagógica na educação infantil: contribuições da teoria histórico-cultural para pensar elementos essenciais à aprendizagem e ao desenvolvimento da criança. *In: MAGALHÃES, C.; EIDT, N. M. (org.). **Apropriações teóricas e suas implicações na educação infantil.*** Curitiba: CRV, 2019.p. 109-122.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia.** São Paulo: Best Seller, 1999.

SANFELICE, J. L. Fontes e história das políticas educacionais. *In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, I. M. (org.). **Fontes, história e historiografia da educação.*** Campinas: Autores Associados, 2002. p. 97-107.

SAVIANI, D. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento Revista de Educação**, Niterói, v. 3, n. 4, p. 54-84, 2016.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, D. **Anova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-18, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro>. Acesso em: 21 maio 2020.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

- SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores associados, 2014.
- SCAFF, E. A. da; PINTO, I. R. de R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, abr./jun. 2016.
- SCHNEIDER, G. **Política educacional e instrumentos de avaliação**: pensando um índice de condições materiais da escola. Curitiba: Appris, 2012.
- SCHNEIDER, M. P. Políticas de avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 30, p. 17-33, jan./abr. 2013.
- SFORNI, M. S. de F. Um olhar para a alfabetização mediado por conceitos da teoria histórico-cultural. **Revista Teoria e Prática da Educação**, Maringá, v. 19, n.3, p. 07-18, set./dez. 2016.
- SFORNI, M. S. de F.; CABÓ, L. J. F. Organização do ensino na educação infantil: unidade entre aprendizagem conceitual e atividade lúdica. *In*: MAGALHÃES, C.; EIDT, N. M. (org.). **Apropriações teóricas e suas implicações na educação infantil**. Curitiba: CRV, 2019.p. 81-92.
- SGUISSARDI, V. Educação superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p.867-889, out./dez., 2015.
- SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: abr. 2020.
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- SHIROMA, E.O.; NETO, A. C. B. Em nome da qualidade: construindo estándares para o gerenciamento de professores. **Movimento Revista de Educação**, Niterói, v. 2, n.2, p. 1-25, 2015.
- Silva, F. F. S. **Desigualdades nas condições de aprendizado em escolas públicas municipais de São Luís – Maranhão**: um estudo de caso. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- SILVA, M. A. Dimensões da política do Banco Mundial para a educação básica pública. *In*: SILVA, M. A.; CUNHA, C. da (org.). **Educação básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 57- 96.

SILVA, R. A. de D. **Políticas para formação de professores da educação básica e orientações da UNESCO para a América Latina e Caribe (2003-2015)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2019.

SILVA, T. M. da. **Os entrelugares educação infantil-ensino fundamental: o que podem os currículos tecidos com os cotidianos das escolas?** 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Vitória, 2018.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-42.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigando sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 2001. v. 1.

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

SOARES, M. B. **Letramento**: um tema em três gêneros. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SOUSA, J. L. U. de. Currículos e projetos de formação: Base Nacional Comum Curricular e seus desejos de performance. **Espaço do Currículo**, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 323-334, set./dez. 2015.

STREMEL, S. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

TEODORO, A. Mandato e legitimação nas políticas de educação. Entrevista concedida por Antônio Teodoro a Olinda Evangelista. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23, n. 1, p. 223-234, jan./jun. 2015.

TEODORO, A. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades. *In*: TEODORO, A. (org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação**: estudos ibero-americanos. Brasília, DF: Líber Livro, 2008. p. 19-38.

THIESEN, J. da S. Políticas curriculares, educação básica brasileira, internacionalização: aproximações e convergências discursivas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e190038, 2019.

TIBURI, M. **Como conversar com um fascista**: reflexões sobre o cotidiano autoritário brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

TRICHES, E. de F. **A formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e concepções em disputa sobre o processo, alfabetizador da**

criança (2015-2017). 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

TRICHES, E. de F.; ARANDA, M.A. de M. A formulação da base nacional comum curricular (BNCC) como ação da política educacional: breve levantamento bibliográfico (2014-2016). **Realização: Revista Online de Extensão e Cultura**, Dourados, v.31, n.5, p.81-98, 2016. Acesso em: 22 jul. 2020.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Dakar, 2000.

UNESCO. **Marco da educação 2030: Declaração de Incheon: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida**. Incheon, 2015.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

UNESCO. **Agenda Educação 2030**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

VEIGA, I. P. A.; SILVA, E. F. da. **Ensino fundamental: da LDB à BNCC**. Campinas: Papirus, 2018.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. Acesso em: 16 abr. 2020.

VIEIRA, V. A. M. de A.; SFORNI, M. S. de F. **O papel da educação escolar no Relatório Jacques Delors e nos Parâmetros Curriculares Nacionais**. 2016. Disponível em: http://www.nre.seed.pr.gov.br/cianorte/arquivos/File/PEDAGOGAS/CURRICULO/Educacao_Escolar_Marta_Sforni.pdf. Acesso em: 30 jun.2020.

VIGOTSKI, L. S. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

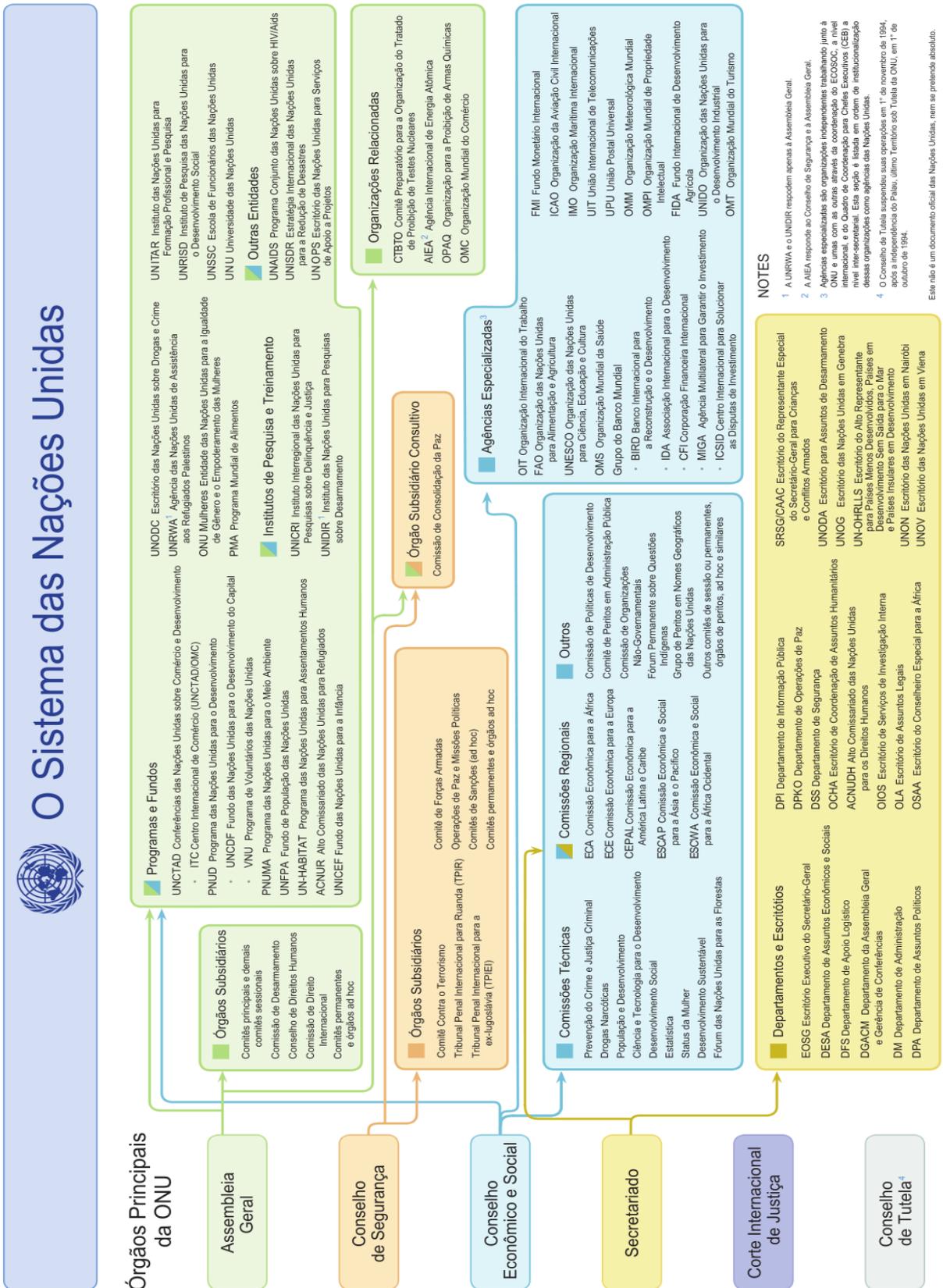
VIGOTSKI, L. S. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

Young, M. **A ascensão da meritocracia**. Nova York: Transaction Publishers, 1958.

YOUNG, M. Para que servem as escolas? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 101, p. 1287-1302, dez. 2007. Acesso em: 27 set. 2020.

YOUNG. M. F. D. Por que o conhecimento é importante para as escolas do século XXI? **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 159, p. 18-37, 2016.

ANEXO I - Organograma do Sistema ONU



Fonte: Nações Unidas Brasil (2020).