



Editorial

Política Nacional de Alfabetização: interesses em disputa

Vilma Aparecida de Souza¹

Leonice Matilde Richter²

Maria Vieira Silva³

Raquel Aparecida Souza⁴

Em 11 de abril de 2019, por meio do Decreto nº 9765, foi sancionada a “Política Nacional de Alfabetização” (PNA), demarcando um novo projeto do Ministério da Educação que elege o campo da Ciência Cognitiva e o da Neurociência, como fundamento científico da alfabetização. O art. 1º do Decreto nº 9.765 determina que a PNA [...] “implementará programas e ações voltados à promoção da alfabetização, baseada em evidências científicas, com a finalidade de melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional” (BRASIL, 2019a, p. 1).

Como parte desse cenário de implementação da PNA, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (Conabe), de 22 a 25 de outubro de 2019, sob o tema a “A Política Nacional de Alfabetização e o Estado da Arte das Pesquisas sobre Alfabetização, Literacia e Numeracia”. Esse evento teve a participação do então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, do secretário de Alfabetização do MEC, Carlos

¹ Editora adjunta da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação pela UFU. Professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Membro do Grupo de Pesquisa Polis, Políticas Educação e Cidadania – UFU. *E-mail:* vilmasouza@ufu.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1776641740982053>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-9420-0908>.

² Presidente da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação (Faced/UFU) com atuação no Curso de Pedagogia e nos cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação desta mesma instituição. *E-mail:* leonice@ufu.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9049041703208746>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-7109-3257>.

³ Editora adjunta da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com estágio de pós-doutorado, realizado no Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris–Université Paris VIII. Professora Titular de Políticas e Gestão da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Polis, Políticas, Educação e Cidadania da UFU. Diretora de Formação e Desenvolvimento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Membro do Grupo de Trabalho Estado e Políticas Educacionais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e membro do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES). *E-mail:* mvieirafu@ufu.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/0726794592785841>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-4510-0844>.

⁴ Editora adjunta da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação pela Universidade de Brasília. Docente da Universidade Federal de Uberlândia, campus Pontal, no curso de Pedagogia. *E-mail:* raquelas@ufu.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9208469507359517>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-5906-0671>.

Nadalim, do presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Anderson Correia, do presidente científico da Conabe, Renan Sargiani e do deputado federal Gastão Vieira (Pros-MA).

No discurso na cerimônia de abertura da 1ª Conferência, Nadalim ressaltou que “como política de Estado, a PNA transcende governos e deve ser implementada estrategicamente ao longo do tempo” [...] e que o Caderno da PNA “traz uma revisão inédita de literatura que demonstra o descompasso entre as políticas de alfabetização vigentes até então e o conhecimento científico mais atual”. Afirmou, ainda, que a PNA “se diferencia de outras formas de encarar o problema da alfabetização, porque se apoia em evidências científicas acerca de como se aprende a ler e a escrever”. O discurso do então secretário de Alfabetização destacou que a PNA se apresenta como uma política de Estado, o que não procede, considerando-se que os procedimentos adotados no processo de formulação, a cadeia decisória e as implicações de tal política correspondem apenas a uma iniciativa do Poder Executivo. Considerando-se, ainda, o processo de formulação da PNA, pode-se constatar que essa se apresenta, na verdade, como mais uma política de governo, pois foi instituída por decreto, desqualificando as investigações produzidas no meio acadêmico que sustentaram tanto propostas curriculares quanto programas de formação docente de governos anteriores e vinculando-a aos interesses próprios da agenda de política interna.

A PNA, formulada pelo MEC no governo Jair Bolsonaro (PSL, 2019, e sem partido atualmente) e assinada por Abraham Weintraub, foi divulgada por meio da publicação de um guia explicativo, um caderno que recebeu o nome da própria política, ou seja, “Política Nacional de Alfabetização”, tendo como público estados e municípios. O caderno apresenta, na seção pré-textual, um texto assinado pelo ministro da educação, uma apresentação feita pelo secretário de alfabetização e o sumário. O conteúdo do caderno é dividido em três capítulos: i) contextualização; ii) alfabetização, literacia e numeracia e iii) política nacional de alfabetização (BRASIL, 2019b). Nesse caderno, destaca-se entre outros, o termo “evidência” que aparece repetidas vezes no texto da PNA, utilizado como justificativa, na perspectiva dos especialistas colaboradores do MEC, para se propor uma política pública de alfabetização, tendo como fundamento “a ciência cognitiva da leitura”, uma vez que esse campo “apresenta um conjunto vigoroso de evidências sobre como as pessoas aprendem a ler e a escrever e indica os caminhos mais eficazes para o ensino da leitura e da escrita” (BRASIL, 2019b, p 7).

Como mais uma política de governo que reforça a *descontinuidade*, uma das características marcantes das políticas educacionais brasileiras, a PNA é instituída em um contexto político preparado pelo “golpe jurídico, parlamentar, policial e midiático de 31/8/2016 no Brasil, [por

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 2, p. 498-505, mai./ago. 2021 - ISSN 2238-8346

meio da] afirmação de teses ultraconservadoras no plano social e político e [da] junção da política com moralismo fundamentalista religioso” (FRIGOTTO, 2017, p. 29). Um cenário que impõe à educação sucessivos ataques, dentre eles a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que institui um novo regime fiscal pela imposição de um teto para os gastos com políticas sociais o que, na prática, congela, por 20 anos, os gastos públicos para as políticas educacionais e “restringe consideravelmente o direito à educação a parcelas significativas da população brasileira, que teve ampliação desse direito ao longo dos últimos anos, tanto na educação básica quanto na educação superior” (FERNANDES; PEREIRA; BEZERRA, 2021, p. 41). Soma-se, ainda, a esse cenário, um movimento por parte do executivo federal de desprezo pela ciência e de controle ideológico da profissão docente, tendo o Projeto de Lei 7180/2014, que altera o art. 3º da Lei nº 9.394/1996, conhecido como Projeto “Escola sem partido”, a expressão maior desse cerceamento. É nesse cenário que a PNA é instituída, ao ser implementada de forma autoritária e sem interlocução com a sociedade civil, trazendo um “projeto político-ideológico neoliberal e ultraconservador” que tem como principal propósito o desbarate das conquistas democráticas nas últimas décadas (MORTATTI, 2019a, p. 17).

Sobre a descontinuidade das políticas educacionais, Cunha (1991) destaca três fatores responsáveis por esse padrão político-administrativo: o eleitorismo, o voluntarismo político/ideológico e o experimentalismo pedagógico. O primeiro fator refere-se à subordinação do processo de formulação de políticas educacionais a vantagens eleitorais, com vistas a trazer marcas de um governo que sejam capazes de assegurar resultados positivos nas urnas em períodos eleitorais. Já o voluntarismo político/ideológico se relaciona à promessa de pôr fim aos males da educação escolar e da sociedade, no curto prazo de uma administração. E, por último, o experimentalismo pedagógico que concerne ao processo de formulação de políticas, resultante de certo “entusiasmo”, propostas e programas elaborados sem respaldo científico e anunciados como “salvacionistas”, implementados de forma apressada. Os três fatores podem ser identificados no caso da PNA, uma vez que tal política se apresenta como uma proposta homogeneizadora, que elege uma teoria de aprendizagem e um único método de alfabetização como a “solução” para os males da alfabetização no Brasil, desconsiderando-se as pesquisas da área da alfabetização no país.

A PNA se impõe a fim de inculcar apenas uma perspectiva sobre a alfabetização para orientar as propostas de ensino de leitura e de escrita nas escolas brasileiras. Confirma-se forte polarização no que se refere à teoria que deve nortear o processo de ensino e de aprendizagem da leitura e da escrita, bem como à concepção de alfabetização defendida na esteira do fortalecimento do “obscurantismo beligerante” que defende ataques ao conhecimento e à razão

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 2, p. 498-505, mai./ago. 2021 - ISSN 2238-8346 e incentiva posicionamentos aviltantes contra o que julga contrários a sua posição ideológica conservadora (DUARTE, 2018).

No caderno de detalhamento da política, é mencionado que a PNA foi elaborada por um grupo de trabalho que convidou “renomados pesquisadores da área de alfabetização para apresentarem suas contribuições” e que foram realizadas “audiências [...] importantes para ouvir diversos atores da sociedade envolvidos com o tema” (BRASIL, 2019b, p. 7). No entanto, a PNA foi instituída por decreto presidencial e o caderno de divulgação da política foi apresentado poucos meses depois sem o debate e a interlocução com pesquisadores brasileiros, denotando caráter autoritário presente no documento, já que os nomes dos pesquisadores convidados pelo grupo de trabalho do PNA e as respectivas instituições acadêmicas, não foram divulgados (FRANCO; MARTINS, 2021).

Em relação ao contexto de produção, a PNA toma como referência para suas diretrizes os dados de relatórios técnicos sobre alfabetização, dentre eles o relatório final *Alfabetização Infantil: os novos caminhos*, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. O *Relatório Alfabetização infantil: novos caminhos* foi publicado em 15 de setembro de 2003, reeditado em 2007 (2ª edição) e, em 2019 (3ª edição). Elaborado por um grupo de trabalho que contou com a participação de Marilyn Jaeger Adarns (Estados Unidos), de Roger Beard (Inglaterra), de Fernando Capovilla (Brasil), de Cláudia Cardoso-Martins (Brasil), de Jean-Emile Gomberg (França), de José Carlos Junca de Moraes (Bélgica), de João Batista Araujo e de Oliveira (Brasil), a maioria da área da psicologia, que também integrava parte da equipe técnica responsável pela PNA (BRASIL, 2019c).

Vale destacar que o referido *Relatório Alfabetização infantil: novos caminhos* que sustenta a atual PNA, mesmo tendo sido aprovado em 2003 pelo Poder Legislativo na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, não foi assumido pelo MEC e não se impôs hegemonicamente na época. O então Ministro da Educação, Fernando Haddad, que, pressionado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados “para decidir sobre a pertinência ou não do método fônico na formulação e na implementação das políticas públicas de alfabetização”, decidiu promover, por meio da Secretaria de Educação Básica, “um Seminário chamado *Alfabetização e letramento* em debate, no ano de 2006, que contou com a participação de importantes pesquisadores de universidades brasileiras”, para discussão da proposta do referido relatório (CAMARGO; OLIVEIRA, 2021, p. 13). Após o seminário, embora o *Relatório Alfabetização infantil: novos caminhos* propusesse a abordagem fônica, o MEC optou por adotar as concepções de alfabetização e de letramento na formulação das políticas públicas para a alfabetização no Brasil. A retrospectiva desse cenário se faz necessária, uma vez que a atual PNA

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 2, p. 498-505, mai./ago. 2021 - ISSN 2238-8346
retoma o Relatório em questão para a defesa das ciências cognitivas e do método fônico, como a “solução” para o problema do ensino da leitura.

Sobre o grupo de trabalho, mesmo contando com a participação de três brasileiros, “isola-se imaginariamente, autoconcebendo-se como única comunidade de pesquisadores internacionais, relegando ao limbo todos os pesquisadores brasileiros que mantêm outros compromissos epistemológicos” (BELINTANE, 2006, p. 266). Além disso, a intenção de tal relatório seria “desalojar a outra corrente que ora está no poder que, no caso brasileiro, seriam as perspectivas construtivistas ou sociointeracionistas, os autores de documentos e de programas oficiais no Brasil [...] e da maquinaria dos manuais didáticos” (p. 266).

Sobre essa disputa, é importante ressaltar que os membros desse grupo de trabalho, além de políticos e de pesquisadores, são empresários da educação e autores de materiais didáticos com foco no método fônico, como o presidente do instituto Alfa e Beto⁵ e Fernando Capovilla, sobressaindo, assim, a dimensão mercadológica presente na atual PNA (MORTATTI, 2019a). Tal intenção materializa-se na PNA, atendendo a uma agenda de privatização com foco em interesses do mercado editorial, destinando recursos públicos às editoras e aos institutos. Sobre essa questão da privatização, o estudo de Gontijo e Antunes (2019) mostra que o discurso, presente no caderno da PNA, encontra-se exposto nos materiais didáticos produzidos por empresas privadas, esse um dos principais aspectos a ser considerados na análise da PNA. Nesse sentido, embora a PNA apresente-se como uma “evolução científica e metodológica” (BRASIL, 2019b, p. 15), a questão de fundo é muito mais política do que teórica e metodológica, ou seja, o que está em jogo é a proposição de uma política marcada pelo esmaecimento do caráter público do Estado em função de interesses de empresas privadas do mercado editorial na área da alfabetização.

Sobre a interlocução entre o discurso presente no caderno da PNA e os materiais didáticos produzidos por empresas privadas, vale destacar as contribuições de Ball (1994; 2012) acerca do processo de formulação e de implementação de políticas, cujo contexto de influências é marcado pelo jogo de interesses desenhado pelas redes de políticas (policy networks), muitas vezes, constituídas pela atuação efetiva de parcerias público-privadas. No caso da PNA, uma rede de políticas sustenta a indústria de serviços educacionais onde empresas privadas encontram um nicho de mercado a ser explorado. Esse *contexto de influência* refere-se ao *locus* onde as políticas públicas são construídas, contando com a ingerência de grupos que passam a disputar e a interferir na definição das finalidades

⁵ O Instituto Alfa e Beto (IAB) é uma organização não governamental, criada em 2006, tem como diretor-presidente, João Batista Araújo e Oliveira, conforme informações do *site* oficial da instituição, disponível em: <<http://www.alfaebeto.org.br>>.

Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 2, p. 498-505, mai./ago. 2021 - ISSN 2238-8346

sociais da educação e das demandas. Nesse cenário, as redes de políticas passam a atuar, tanto no interior dos partidos políticos quanto nos meandros das estruturas do governo, do processo legislativo e dos grupos, por meio de *lobbies*. E é nesse embate que os interesses privados ganham legitimidade e inserem-se no discurso de base de uma política (MAINARDES, 2006).

Nesse sentido, o processo de formulação de um texto político extrapola o âmbito das instituições responsáveis por sua produção, envolvendo uma dinâmica, permeada por disputas e por processos de negociação entre diversos atores, e uma multiplicidade de aspectos tais como: “[...] a estrutura social; o contexto econômico, político e social no qual as políticas são formuladas; as forças políticas e a rede de influências que atuam no processo de formulação de políticas e de tomada de decisões nas diferentes esferas” (MAINARDES, 2009, p. 10). O processo de formulação da PNA deve ser compreendido a partir desse contexto de influências que implica considerar os arranjos político-partidários e o embate de interesses. Uma política pública imposta, sem nenhum debate, que traz as marcas do autoritarismo e da mercantilização, como mais uma manobra para sustentar o projeto de subordinação da educação aos interesses privados.

Diante de um cenário de tanto retrocesso, a Revista *Educação e Políticas em Debate* pretende contribuir dando voz aos professores/as alfabetizadores/as e pesquisadores/as da área para apresentarem seus estudos, pesquisas e práticas sobre as políticas que envolvem a área da alfabetização, na contramão da PNA e como possibilidades de resistência crítica, como espaço de luta contra-hegemônica. Nessa direção, a presente edição apresenta o dossiê “Diálogos sobre Alfabetização: das políticas públicas ao cotidiano escolar”, composto por dezesseis artigos e uma entrevista, organizado pelas professoras Fernanda Duarte Araújo Silva (Faced-UFU) e Gláucia Signorelli (ICHPO-UFU).

Além do dossiê, o presente número conta com nove artigos na seção “Demanda Contínua”, que abordam problemáticas da área de políticas educacionais a partir das contribuições de pesquisadores de diferentes regiões do país.

Por fim, agradecemos as contribuições dos/as autores/as, dos pareceristas, dos/as revisores/as das línguas Portuguesa, Inglesa e Francesa, da secretaria de periódicos da Faculdade de Educação (Faced) da UFU e dos membros do Conselho Editorial.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Referências

BALL, S. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S.; JUNEMANN, Carolina. **Networks, new governance and education**. Bristol: The Policy Press, 2012.

BELINTANE, Claudemir. Leitura e alfabetização no Brasil: uma busca para além da polarização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.32, n.2, p. 261-277, maio/ago. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1517-97022006000200004>.

BRASIL. **Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **Caderno da Política Nacional da Alfabetização**. - Brasília: MEC, SEALF, 2019b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos**. 3 ed. Brasília: [s.n.], 2019c.

CAMARGO, R.; OLIVEIRA, S. Vozes de Professores: Política Municipal de Alfabetização de Manaus em Debate. **Educação** (UFMS), Santa Maria, v. 46, p. 1-25, jan./dez. 2021 DOI: <https://doi.org/10.5902/1984644455163>.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

DUARTE, N. O currículo em tempos de obscurantismo beligerante. **Revista Espaço do Currículo**, [S. l.], v. 2, n. 11, p. 139-145, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/ufpb.1983-1579.2018v2n11.39568>. Acesso em: 07 jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1983-1579.2018v2n11.39568>.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; PEREIRA, Eduardo Tadeu; BEZERRA, Maria do Socorro Sales Felipe. A política educacional brasileira no contexto do regime de austeridade fiscal. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 10, n. 1, p. 29-45, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346. DOI: <https://doi.org/10.14393/repod-v10n1a2021-57551>.

FRANCO, Adriana de Fátima; MARTINS, Lígia Márcia. **Palavra Escrita: vida registrada em letras: a alfabetização para além da Política Nacional de Alfabetização (PNA)**. Editora Phillos Academy, 2021.

FRIGOTTO, G (ORG.). **Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

GONTIJO, C. M. M.; ANTUNES, J. S. C. Diálogos com o Plano Nacional de Alfabetização (2019): contrapalavras. **Revista Brasileira de Alfabetização**, v. 1, n. 10, 2019. 32-38. Disponível em: <https://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/article/view/352>. Acesso em: 05 mar. 2021.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MORAIS, A. G. Análise crítica da PNA (Política Nacional de Alfabetização) imposta pelo MEC através de Decreto em 2019. **Revista Brasileira de Alfabetização**, v. 1, n. 10, 2019. 66-75.

Disponível em: <https://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/article/view/352>.

Acesso em: 05 mar. 2021.

MORTATTI, M. do R. L. Brasil, 2019: Notas sobre a “política nacional de alfabetização”. **Olhares**, Salvador, v. 7, n. 3, p. 17-51, 2019a. DOI: <https://doi.org/10.34024/olhares.2019.v7.9980>.

MORTATTI, M. do R. L. A “Política Nacional de Alfabetização” (Brasil, 2019): uma “guinada” (ideo)metodológica para trás e pela direita. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Florianópolis, v. 1, n. 10, p. 26-32, jul./dez. 2019b.