

Políticas públicas de letramento no Brasil: permanências e rupturas

Literacy public policies in Brazil: permanences and ruptures

Políticas públicas de letramento en Brasil: permanencias y rupturas

Alana Driziê Gonzatti dos Santos ¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Maria do Socorro Oliveira ²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo: As políticas de educação no Brasil passam, historicamente, por mudanças. Diante disso, objetivamos levantar e analisar ações de letramento vigentes em 2022 pelo Ministério da Educação. Esta pesquisa possui caráter documental e bibliográfico, centrando-se em legislações brasileiras, além de documentos e informações disponibilizadas em canais oficiais. Baseia-se, teoricamente, nos estudos de letramento e de políticas públicas. Na análise, observamos a imprecisão vocabular na nomenclatura de ações, além de tensões decorrentes de mudanças de governo, que afetam suas bases teóricas, implementação e resultados esperados. Sobre a políticas de letramento, as ações em vigência silenciam esse conceito, indo de encontro a legislações e documentos norteadores, o que gera retrocessos para o processo educacional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Letramento. Educação. Brasil.

Abstract: Education policies in Brazil have historically undergone changes. Therefore, we aim to investigate literacy actions carried out by the Ministry of Education in 2022. This is document research, focusing on Brazilian legislation, in addition to documents and information available on official channels. It is theoretically based on literacy and public policy studies. We observed the vocabulary imprecision in the nomenclature of actions, in addition to tensions in the face of changes in government, which affect theoretical bases, implementation and expected results from these actions. Regarding literacy policies, the actions in effect silence this concept, going against legislation and guiding documents, which causes setbacks for the educational process.

Keywords: Public policy. Literacy. Education. Brazil.

Resumen: Las políticas educativas en Brasil han sufrido históricamente cambios. Por ello, pretendemos elevar las acciones de letramento que lleva a cabo el Ministerio de Educación em 2022. Esta investigación tiene carácter documental, centrándose en la legislación brasileña, además de documentos e informaciones disponibles en los canales oficiales. Se basa teóricamente en estudios de letramento y políticas públicas. Observamos la imprecisión del vocabulario en la denominación de las acciones, además de tensiones ante los cambios de gobierno, que afectan sus bases teóricas, implementación y resultados esperados. En cuanto a

¹ Doutora. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: alana.drizie@ufrn.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2631544473226058>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9308-6303>.

² Doutora. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: maria.socorro@ufrn.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6720657795281498>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6272-6702>.

las políticas de letramento, las acciones vigentes silencian este concepto, vulnerando la legislación y los documentos rectores, lo que genera retrocesos en el proceso educativo.

Palabras clave: Políticas públicas. Letramento. Educación. Brasil.

Recebido em: 27 de fevereiro de 2023.

Aceito em: 24 de março de 2023.

Introdução

Reflexões sobre políticas públicas estão cada vez mais presentes em trabalhos científicos, tendo em vista a necessidade de discussão fundamentada acerca da temática. No campo da educação, mais especificamente, a preocupação com que políticas, programas e ações sejam protagonizadas pelos órgãos governamentais é ainda maior, visto que, em razão desse tipo de intervenção, estas sofrem variações a depender de novas legislações e projetos de governo as quais impactam todo o sistema de ensino.

Nesse contexto, a área de Língua Portuguesa se destaca, com ações que visam ao cumprimento de diretrizes educacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE), as quais possuem, entre outros objetivos, a alfabetização da população em idade escolar. Diante disso, objetivamos levantar e discutir políticas públicas vigentes pelo Ministério da Educação (MEC) e suas secretarias durante o ano de 2022, apontando atividades de letramento e analisando-as a partir de três critérios: permanências, deslocamentos e rupturas.

Para tal, realizamos uma pesquisa fundamentada no paradigma qualitativo, de caráter documental, a partir de legislações brasileiras, como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), bem como de documentos e informações disponibilizados em canais oficiais do MEC (como *sites*) acerca de ações vigentes.

Esta discussão organiza-se nas seguintes seções: *Letramento e políticas públicas*, em que se apresentam os fundamentos teóricos da investigação; *Políticas públicas de letramento no Brasil*, em que se discutem os dados documentais em análise *Conclusões*; e *Referências* utilizadas.

Letramento e políticas públicas

Inserido nos Estudos de Letramento, esta discussão se fundamenta, essencialmente, nos trabalhos de Street (1984), Barton, Hamilton e Ivanic (1993), Kleiman (1995, 2000, 2006, 2016) e Oliveira (2008, 2010). Entendemos, nessa perspectiva, a linguagem como um

fenômeno social, sendo as práticas de fala, leitura e escrita revestidas de situacionalidade (BARTON; HAMILTON; IVANIC, 1993).

No Brasil, uma obra de referência sobre o assunto é Kleiman (1995), que traz o conceito de letramento como um conjunto de práticas inseridas nas atividades sociais do indivíduo as quais envolvem, direta ou indiretamente, o uso do texto escrito para atingir determinado propósito. Tais usos extrapolam o contexto formal da escola, mas também a envolvem, na perspectiva de se repensar a prática escolar em prol da valorização de saberes e culturas não dominantes.

Vinte anos mais tarde, Kleiman e Assis (2016) trazem alguns avanços dos estudos da área, como a pluralidade do conceito letramentos e sua vertente sociocultural. Oliveira (2010) detalha esse caráter complexo do conceito de letramento(s), salientando que:

os letramentos, vistos como práticas sociais, necessitam ser melhor entendidos nos seus contextos sociais e históricos; são fruto de relações de poder; servem a propósitos sociais na construção e troca de significados; formatam e são formatados pela cultura; sofrem interferência de posições ideológicas, podendo estas serem explícitas e implícitas; são dinâmicos à medida que são determinados por injunções de natureza econômica (globalização), tecnológica (recursos da mídia e da internet), política (políticas públicas de educação) e histórica (certas práticas valorizadas numa determinada época que perdem o seu valor noutra tempo). (OLIVEIRA, 2010, p. 329)

Nesse sentido, ao relacionar o conceito com o ensino de Língua Portuguesa, tendo em vista sua presença consistente em documentos norteadores da educação, como a BNCC, compreendemos que as práticas de oralidade, leitura e escrita são variadas e devem ser exploradas em sua multiplicidade no contexto escolar, sempre que possível, servindo a propósitos que vão além do aprendizado meramente formal para que sejam, de fato, significativas.

Para compreender, então, a forma como essas políticas públicas são planejadas e os impactos delas decorrentes no plano educacional, assinalemos a noção de políticas públicas aqui entendida como ações sistemáticas que possuem como agente primário o governo e que visam trazer benefícios à sociedade, por meio de metas e resultados. É o que apreendemos na leitura de Cunha (2006), Almeida *et al.* (2017) e Brasil (2018).

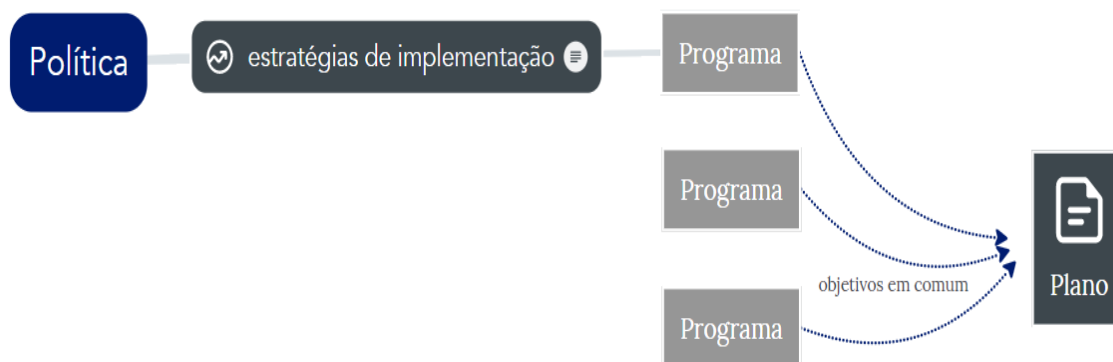
o termo 'políticas públicas' [...] é entendido como um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira." (BRASIL, 2018, p. 18)

Essa compreensão é assumida na legislação brasileira, em planos (ex: Plano Nacional de Educação), em programas (ex; Programa Novos Caminhos) ou em projetos (ex: Projeto Alunos Conectados). A fim de estabelecer diferenças entre essas ações, tem-se, conforme Cunha (2018, p. 6):

- Política - estágio onde as propostas de ação pública ganham forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos, ao serem definidos metas, objetivos e recursos. As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação e, por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação (SILVA, 2002, p. 18).
- Plano - é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma seqüência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento. (COHEN e FRANCO, 2004, p. 86).
- Programa - é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p. 8).
- Projeto - é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de Atividades. (GARCIA, 1997, p. 6).
(CUNHA, 2018, p. 6)

A política, então, é o passo inicial da elaboração, que efetiva uma necessidade de ação. A partir de estratégias, constitui-se como programa, planejado por seu projeto, que reúne as atividades para sua implementação. Quando há diversos programas com objetivos similares, configuram-se em um plano com objetivos traçados. Para conectar esses conceitos visualmente, elaboramos o seguinte fluxograma:

Imagem 1 – Fluxograma de conceitos de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Cunha (2018, p. 6).

Nessa direção, observa-se a relação intrínseca entre essas atividades, que funcionam como um sistema de organização do governo. Políticas, programas, projetos e planos são codependentes para um bom funcionamento. Vejamos, efetivamente, como ocorrem no contexto brasileiro.

Políticas públicas de letramento no Brasil

Para tratar de políticas públicas em educação e, mais especificamente, de letramento no Brasil, faz-se necessário um breve percurso histórico por legislações nacionais a respeito do assunto. Marco para diversas esferas, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) se insere como primeiro movimento para promover a universalização do acesso à educação no país, a partir da educação básica obrigatória e gratuita, constituindo-se como dever conjunto do Estado e da família. No documento, ainda são dispostos os princípios do ensino, como igualdade, liberdade, pluralismo e gestão democrática.

Anos mais tarde, a Lei 9394/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional conceitua educação como atividade que “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996). Para a educação escolar, a lei estabelece uma referência para os currículos escolares (Plano Nacional de Educação), a fim de que diminuir desigualdades educacionais, tendo as escolas uma base comum de conteúdos obrigatória de aprendizagens a ser mobilizadas no sistema de ensino básico. Apesar dessa base homogênea, o documento ressalta: as competências e diretrizes são comuns, os currículos são diversos, garantindo que especificidades regionais e locais façam parte desse processo.

Em 2014, o Plano Nacional de Educação é aprovado pela Lei 13.005/2014, com vigência por 10 anos. A partir de 20 (vinte) metas, como “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014), são elaboradas estratégias de ação, como instrumentos de avaliação nacional, aportes financeiros, entre outras medidas.

Em 2017, via Lei 13.425/2017, ocorre a alteração das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com a definição da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Esse documento traz competências e objetivos de aprendizagem para cada área de conhecimento em cada etapa da educação básica. Nele também são delineados Itinerários Formativos para o Ensino Médio (Ciências da Natureza e suas tecnologias; Linguagens e suas tecnologias; Ciências Humanas e Sociais Aplicadas; Matemática e suas tecnologias; Formação Técnica e Profissional), além da implementação de tempo integral para escolas de ensino médio.

Na BNCC, é retomada a discussão presente na Constituição Cidadã a respeito da participação da sociedade no processo educativo, tendo em vista que:

BNCC e currículos têm papéis complementares para assegurar as aprendizagens essenciais definidas para cada etapa da Educação Básica, uma vez que tais aprendizagens só se materializam mediante o conjunto de decisões que caracterizam o currículo em ação. São essas decisões que vão adequar as proposições da BNCC à realidade local, considerando a autonomia dos sistemas ou das redes de ensino e das instituições escolares, como também o contexto e as características dos alunos. Essas decisões [...] resultam de um processo de envolvimento e **participação das famílias e da comunidade** [...] (BRASIL, 2017b, p. 16, grifos nossos)

Esse processo é posto em ação, no documento, pela contextualização significativa de conteúdos, pela interdisciplinaridade, pelo trabalho colaborativo, pelo uso de recursos didáticos e tecnológicos e metodologias diversificadas, por situações práticas e pela avaliação formativa.

A família e a comunidade aparecem citadas na BNCC em alguns momentos, especialmente, na Educação Infantil, sendo a primeira corresponsável pela aprendizagem. Nessa etapa de ensino, também, há o realce de que “a instituição [escolar] precisa conhecer e trabalhar com as culturas plurais, dialogando com a riqueza/diversidade cultural das famílias e da comunidade” (BRASIL, 2017b, p. 36).

Do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, são vinculadas na área de Linguagens a competências de escuta, fala, leitura e escrita, pois as práticas de linguagem do campo da vida cotidiana se circunscrevem a contextos de interação, majoritariamente, na escola, na família e na comunidade. Também aparecem de forma interdisciplinar na Geografia e na História dos anos iniciais, como esferas que colaboram no “reconhecimento do Eu e o sentimento de pertencimento dos alunos à vida da família e da comunidade” (BRASIL, 2017b, p. 255).

Do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, a palavra “família” é silenciada, mas a comunidade persiste em competências relacionadas à área de Linguagens. Na língua portuguesa, especificamente nas discussões a respeito de práticas de linguagem abarcadas no contexto social local do aluno, levado a refletir sobre questões/problemas e interesses coletivos de sua comunidade. Na língua inglesa, na produção de textos relacionados a si e a sua comunidade. Na educação física, no uso de espaços comunitários e na proposição de práticas corporais indisponíveis ou inacessíveis à comunidade. Isso leva ao protagonismo comunitário, uma das dimensões de conhecimento, que se refere

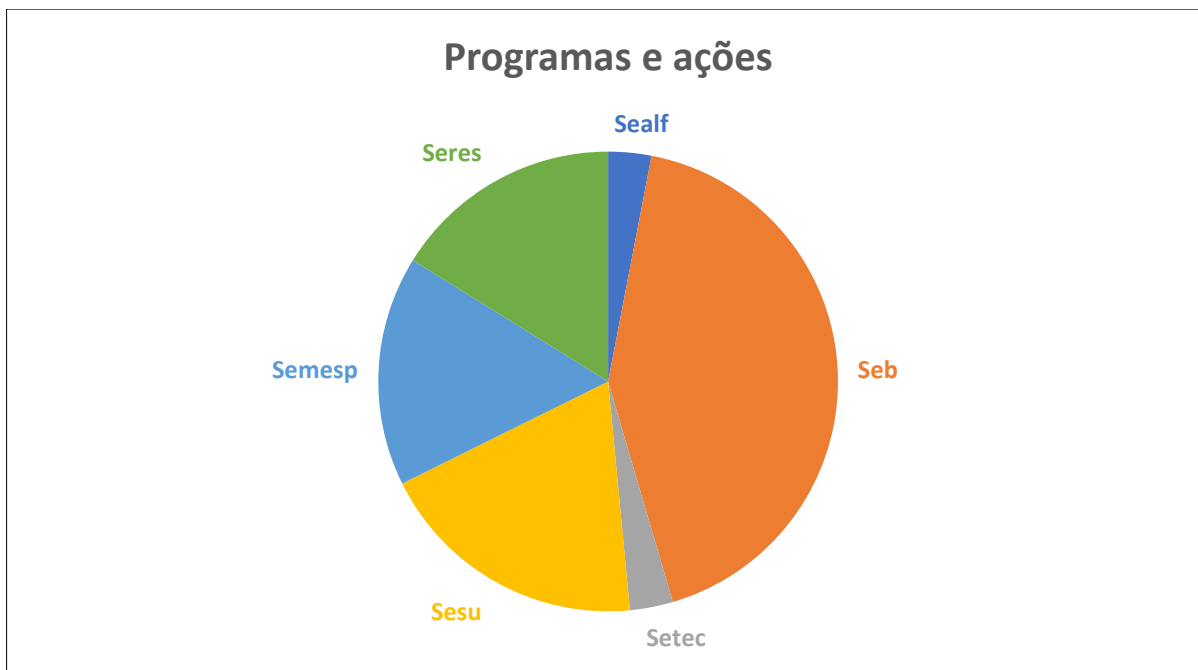
às atitudes/ações e conhecimentos necessários para os estudantes participarem de forma confiante e autoral em decisões e ações orientadas a democratizar o acesso das pessoas às práticas corporais, tomando como referência valores favoráveis à convivência social. Contempla a reflexão sobre as possibilidades que eles e a comunidade têm (ou não) de acessar uma determinada prática no lugar em que moram, os recursos disponíveis (públicos e privados) para tal, os agentes envolvidos nessa configuração, entre outros, bem como as iniciativas que se dirigem para ambientes além da sala de aula, orientadas a interferir no contexto em busca da materialização dos direitos sociais vinculados a esse universo. (BRASIL, 2017b, p. 222)

No Ensino Médio, comunidade e família são pouco mencionados, substituídos pelos campos de atuação social, a fim de que o alunado, na disciplina de Língua Portuguesa, desenvolva competências de uso das práticas sociais de oralidade, leitura e escrita em diversos contextos.

Muitas das estratégias e propostas delineadas nas leis e nos documentos apresentados se concretizam nas políticas governamentais atuais. Realizamos uma busca por políticas públicas educacionais em vigência do governo brasileiro durante a execução desta pesquisa (2022), mais especificamente das Secretarias de Alfabetização (Sealf), de Educação Básica (Seb), Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Educação Superior (Sesu), Modalidades Especializadas de Educação (Semesp) e Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), vinculadas ao Ministério da Educação (MEC)³, e chegamos ao gráfico de programas e ações a seguir:

³ Na Sealf e na Seres, desde 2021 não havia atualização nas informações dispostas acerca de políticas implementadas no site do MEC; nas demais, as informações haviam sido atualizadas em 2022.

Gráfico 1 – Programas e ações vigentes no Ministério da Educação



Fonte: Nossa autoria. Dados do site do MEC (Acesso em 30 Jul 2022).

Com base nas informações quantitativas, há um destaque à Educação Básica, com 42 (quarenta e duas) ações e programas ativos, enquanto secretarias como a de Alfabetização e Educação Profissional contam com 3 (três) cada, o que se compreende, inclusive, pelo tamanho do nível de ensino abarcado pela Seb.

Focalizando nas secretarias Sealf e Seb, em que encontramos ações que se relacionam a nosso foco neste estudo, elencamos listagens de suas políticas públicas com descrição de seus objetivos (Tabelas 2 e 3). Na Secretaria de Alfabetização, tem-se:

Tabela 1 – Listagem de ações e programas vinculados à Sealf do MEC e breve descrição

INICIATIVAS DA ÁREA FINALÍSTICA DA SECRETARIA DE ALFABETIZAÇÃO (SEALF)	
Política Nacional de Alfabetização (PNA)	De 2019, a política objetiva reverter problemas de aprendizagem em nível de alfabetização no contexto brasileiro, intensificadas pela pandemia do coronavírus. Tem como consequências os programas Tempo de Aprender e Conta pra mim.
Programa Tempo de Aprender	De 2020, o programa visa desenvolver leitura e escrita nos anos iniciais da alfabetização, por meio de formação continuada, apoio pedagógico e avaliações.
Programa Conta pra Mim	De 2020, o programa objetiva envolver familiares de crianças na primeira infância em situações de leitura.

Fonte: Nossa autoria. Dados do site do MEC (Acesso em 30 Jul 2022).

Na sequência, direcionando nosso olhar para a Secretaria de Educação Básica, tem-se como programas e ações ativos:

Tabela 2 – Listagem de ações e programas vinculados à Seb do MEC e breve descrição

INICIATIVAS DA ÁREA FINALÍSTICA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (SEB)	
Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)	De 2002, o exame objetiva avaliar e certificar saberes de jovens e adultos que não concluíram estudos em nível fundamental ou médio.
INFOPEN – CENSO nos estabelecimentos prisionais	De 2004 e com informações até 2019 disponíveis, o sistema fornece informações estatísticas da população prisional.
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA)	De 2004 e retomado em 2012, o programa visa aumentar matrículas na EJA em formato presencial por meio de recursos de custeio de turmas.
Cursos autoinstrucionais de formação continuada para profissionais da educação básica	De 2006, Formação pela Escola (FPE) é um programa que visa fornecer formação continuada a distância para capacitação e certificação de profissionais da educação.
Implementação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil	De 2006, o documento orienta padrões para instituições de educação infantil. Foi atualizado em 2018, com cooperação de instituições como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	De 2007, o programa visa garantir o acesso do alunado a creches e escolas de educação infantil a partir da construção de instituições e aquisição de mobiliários e equipamentos.
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)	De 2008, o programa visa aumentar a escolaridade de jovens fora da idade escolar por meio da Educação para Jovens e Adultos (EJA).
Ações em Educação Prisional articuladas ao PAR	De 2011, as ações objetivam apoiar técnica e financeiramente a EJA no sistema penitenciário.
Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Novos estabelecimentos (Proinfância / Brasil Carinhoso)	De 2012, o programa objetiva expandir a oferta de educação infantil em novas escolas via apoio financeiro.
Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Novas turmas (Proinfância / Brasil Carinhoso)	De 2012, o programa objetiva expandir a oferta de educação infantil em novas turmas via apoio financeiro.
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)	De 2016 e atualizado em 2019, o programa visa ampliar a oferta de ensino médio em tempo integral nas escolas via transferência de recursos.
Novo Ensino Médio	De 2017, a política objetiva implementar, a partir de 2022, novo currículo em nível médio, com ampliação da carga horária de ensino para 3.000 horas, no mínimo 1.200 horas destinadas a itinerários formativos aprofundados.
Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)	De 2017, o programa objetiva avaliar e disponibilizar obras e materiais de apoio ao ensino às escolas.
Implementação da Avaliação da Educação Infantil	De 2018, a política objetiva avaliar a educação básica em larga escala para fins de diagnóstico.
Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem)	De 2018, o programa objetiva apoiar a implantação do Novo Ensino Médio via apoio técnico e financeiro para escolas.
Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)	De 2018, o programa objetiva apoiar a revisão, elaboração e implementação de currículos adequados à BNCC via apoio técnico e financeiro.

Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)	De 2019, o programa visa implementar modelo de escolas cívico-militares em instituições de educação básica, com meta de chegar a 216 escolas até 2023.
Clique Escola	De 2020, a ação visa incentivar acesso a informação educacional via aplicativo.
Plataforma PDDE Interativo	De 2021, a ferramenta digital visa apoiar o planejamento e a gestão escolar a partir de diagnósticos e planos de ação.
Formação para Professores da Educação Infantil	De 2021, a formação objetiva capacitar para inovação pedagógica profissionais da educação que atuam na Educação Infantil.
Formação Educação e Tecnologia	De 2021, a formação objetiva capacitar professores no uso de tecnologias.
Formação para Professores do Ensino Médio	De 2021, a formação visa capacitar docentes para as áreas de conhecimento do Novo Ensino Médio.
Formação Bem-Estar no Contexto Escolar	De 2021, a formação visa capacitar profissionais da educação para o acolhimento discente no retorno presencial de atividades escolares.
Plataforma de Avaliações Diagnósticas e Formativas	De 2021, a plataforma visa apoiar a rede escolar com diagnósticos de aprendizagem especialmente no retorno presencial.
Plataforma de Avaliação e Monitoramento da BNCC	De 2021, é uma plataforma online que disponibiliza pesquisas de avaliação e monitoramento da BNCC.
Plataformas Normativas	De 2021, é uma plataforma online que permite acessar atos normativos brasileiros de educação.
Repactuação do PDDE	De 2021, iniciativa com recursos para retorno à presencialidade do ensino e recuperação de aprendizagem.
Programa Itinerários Formativos	De 2021, inserido no Novo Ensino Médio, o programa visa implementar itinerários formativos.
Edital de Escolas Inovadoras	De 2021, o edital visa fomentar via edital escolas para elaborar e implementar modelos pedagógicos inovadores.
Painel de Monitoramento da Educação Básica no Contexto da Pandemia	De 2021, o painel visa disponibilizar online informações sobre a educação básica durante a pandemia.
Programa Brasil na Escola	De 2021, o programa objetiva assegurar permanência e êxito escolar nos anos finais do Ensino Fundamental via apoio técnico e financeiro.
Programa Educação Financeira da Escola	De 2021, o programa objetiva formar profissionais da educação para educação financeira prevista no Novo Ensino Médio.
Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC)	De 2021, o programa objetiva universalizar o acesso a internet a fim de possibilitar o uso de tecnologias educacionais.
Programa da Educação de Jovens e Adultos Integrados à Educação Profissional e Tecnológica	De 2021, o programa visa ampliar matrículas de EJA no ensino fundamental e no médio, integrado à educação profissional e tecnológica.
Laboratório de Criatividade e Inovação para a Educação Básica (LABCRIE)	De 2021, o programa visa disponibilizar em cada estado laboratório para formação continuada na área tecnológica de professores da rede pública.
Programa Educação e Família	De 2021, o programa visa fomentar participação das famílias na vida escolar do alunado.
Programa Educação Empreendedora	De 2021, o programa visa formar profissionais da educação para competências empreendedoras da BNCC.
Programa Institucional de Fomento e Indução da Inovação da Formação Inicial	De 2021, o programa visa ofertar cursos de licenciatura e formação continuada para professores e diretores em

Continuada de Professores e Diretores Escolares (PRIL)	atuação adequados à BNCC.
Projeto Gestão da Articulação com os Sistemas de Ensino	De 2021, o projeto objetiva fortalecer a cooperação na gestão da educação básica, por meio de plano de ações articuladas.
Projeto Sala de Gestão e Governança da Educação Básica	De 2021, o projeto objetiva oferecer sistema de gestão e governança educacional para melhorar os serviços.
Campanha Disque 100 Brasil na Escola	De 2022, a campanha visa disponibilizar canal para denúncias relacionadas a evasão e abandono escolar.
Programa Educa Mais Norte e Nordeste	De 2022, o programa objetiva diminuir os impactos da pandemia do coronavírus no ensino em nível fundamental nas regiões Norte e Nordeste. Previsto para execução entre 2022 e 2026.

Fonte: Nossa autoria. Dados do site do MEC (Acesso em 30 Jul 2022).

Nas Tabelas 2 e 3, vê-se que o tipo de atividade discriminado por cada secretaria é bem divergente, fato que coaduna uma problemática percebida no tópico anterior: a imprecisão do que seriam, conceitualmente, “políticas públicas”. Na Sealf, por exemplo, nota-se a presença da Política Nacional da Alfabetização e, a partir dela, dois programas constituintes. Já na Seb, não há qualquer ação denominada “política”: há programas, exames, plataformas, projetos, campanhas, cursos, de mais amplos a mais específicos, entre outras ações englobadas no que o ministério aponta. Essas ações são implementadas em decorrência de políticas (como o PNE), que são as regulamentações e legislações que as preveem.

Considerando seus objetivos, essas iniciativas têm como foco, em sua maioria, a obtenção de diagnósticos acerca da educação brasileira, a oferta de materiais para garantir acesso à escola e permanência discente nesse espaço bem como propostas de ensino e gestão educacional, com caráter generalista ao cenário nacional – somente o Programa Educa Mais Norte e Nordeste se direciona especificamente a problemáticas locais.

Tendo em vista que a nossa preocupação particular se inclina aqui para as políticas públicas de letramento, uma questão que chama à atenção é o fato de não se intensificarem, conforme evidenciam os documentos, políticas voltadas especificamente para práticas de linguagem após o nível da alfabetização. Isso demonstra um cuidado governamental centrado na aquisição do código linguístico nas séries iniciais, sem que se reforce uma continuidade de ações sistemáticas voltadas para níveis educacionais posteriores. Acreditamos que esse cuidado é mais que relevante, mas requer ações políticas que avancem na construção permanente do letramento desde os anos iniciais até os graus mais elevados de educação. Referentemente a esse aspecto, discutimos, nos próximos tópicos, pontos de permanências, deslocamentos e rupturas presentes nessas ações vigentes.

Ao longo do percurso histórico observado na educação brasileira recente, estão presentes diversas mudanças, ocasionadas, na maioria dos casos, pela predominância de agendas de governo e não de Estado – quando há uma nova orientação ideológica no poder, ações são descontinuadas ou alteradas. Sabendo disso, analisamos na sequência os direcionamentos feitos para a área educacional em relação às políticas vigentes.

Permanências

Considerando os documentos norteadores da educação nacional – especificamente, BNCC e PNE, notam-se algumas permanências que denotam coerência à legislação vigente. Diante da listagem na Tabela 3, percebe-se uma preocupação em atingir metas presentes no Plano Nacional de Educação, como:

Tabela 3 – Metas e ações vigentes

Metas no PNE ⁴	Ações vigentes
(i) ampliar a oferta de etapas de ensino (Meta 1)	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Novos estabelecimentos e Novas turmas (Proinfância / Brasil Carinhoso)
(ii) universalizar o acesso e garantir o êxito de etapas de ensino (Metas 2, 3 e 4)	Programa Brasil na Escola Campanha Disque 100 Brasil na Escola
(iii) alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do ensino fundamental (Meta 5)	Política Nacional de Alfabetização (PNA) Programa Tempo de Aprender Programa Conta pra Mim
(iv) oferecer educação em tempo integral (Meta 6)	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)
(v) melhorar qualidade da educação básica (Meta 7)	Implementação dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil Novo Ensino Médio Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) Implementação da Avaliação da Educação Infantil Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem) Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim) Repactuação do PDDE Programa Itinerários Formativos Edital de Escolas Inovadoras Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC) Programa Educação e Família Programa Educa Mais Norte e Nordeste
(vi) atentar a especificidades da EJA (Metas 8, 9 e 10)	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Enceja) Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA)

⁴ Metas não discriminadas nesta tabela dizem respeito à educação técnica e superior, além de especificidades não presentes no foco das secretarias em análise (Seb e Sealf).

	Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) Ações em Educação Prisional articuladas ao PAR Programa da Educação de Jovens e Adultos Integrados à Educação Profissional e Tecnológica
(vii) oferecer formação de profissionais da educação (Meta 15)	Cursos autoinstrucionais de formação continuada para profissionais da educação básica Formação para Professores da Educação Infantil Formação Educação e Tecnologia Formação para Professores do Ensino Médio Formação Bem-Estar no Contexto Escolar Programa Educação Financeira da Escola Laboratório de Criatividade e Inovação para a Educação Básica (LABCRIE) Programa Educação Empreendedora Programa Institucional de Fomento e Indução da Inovação da Formação Inicial Continuada de Professores e Diretores Escolares (PRIL)
(viii) efetivar gestão democrática no ensino público (Meta 19)	Clique Escola Plataforma PDDE Interativo Plataforma de Avaliações Diagnósticas e Formativas Plataforma de Avaliação e Monitoramento da BNCC Plataformas Normativas Painel de Monitoramento da Educação Básica no Contexto da Pandemia Projeto Gestão da Articulação com os Sistemas de Ensino Projeto Sala de Gestão e Governança da Educação Básica

Fonte: Acervo da pesquisa (2022).

Conforme se observa, questões como ampliação de oferta, universalização de acesso e êxito, educação integral, alfabetização, formação docente e gestão democrática permanecem em pauta nas ações vigentes. Outro fato observado é o de que há, em diversas ações, a preocupação com a formação tecnológica docente e discente, proveniente, naturalmente, de uma visão contemporânea marcada pela presença de novas tecnologias em diversos espaços sociais e da necessidade, já presente na BNCC (BRASIL, 2017b), de manusear crítica e conscientemente tecnologias de informação e comunicação.

Além disso, 16 (dezesseis) ações anteriores ao governo em análise, elaboradas entre 2002 e 2018, continuam vigentes, especialmente, programas de apoio a instituições e níveis de ensino específicos que envolvem repasse de recursos – apesar de ter ocorrido diminuição em muitos desses investimentos, conforme dados do Orçamento Anual 2022 disponíveis no site do Ministério da Economia⁵.

Entre agendas que envolvem caráter mais subjetivo, observa-se a continuidade de programas voltados para a educação de jovens e adultos e a educação prisional. Um destaque, no que diz respeito às permanências, está no programa Novo Ensino Médio, implementado durante o governo interino de Michel Temer. Não só mantido, foi aprimorado, a partir de

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022>. Acesso em: 30 jul. 2022.

novas ações voltadas para sua efetivação (Formação para Professores do Novo Ensino Médio, Programa Itinerários Formativos e Programa Educação Financeira na Escola).

Na sequência, destacamos alguns deslocamentos e rupturas promovidos durante o período em análise.

Deslocamentos e rupturas

Com a pandemia do coronavírus (2020-2022), saúde e educação foram setores da sociedade extremamente impactados, o que gerou a fragilidade de ações planejadas, bem como novas preocupações na distribuição de orçamentos e nas propostas em foco. Na definição de problemas, elemento primordial para a realização de políticas, o caráter de crise, gravidade e novidade propostos por Rochefort e Cobb (1994, p. 15) ganharam realce. Assim, programas e ações precisaram ser criados para atender a um cenário educacional em que houve necessidade de período de escolas fechadas, adoção do ensino remoto emergencial, aquisição de equipamentos e serviços, adaptação de ambientes e medidas sanitárias, entre outros impactos.

Destacam-se como ações da Saeb o desenvolvimento de plataformas digitais (como o Clique Escola), a realização de capacitações a distância para professores e gestores acerca do uso de tecnologias e de acolhimento no retorno presencial, por exemplo, o monitoramento da educação básica durante o período pandêmico, a universalização de conexão móvel, o Programa Educa Mais Norte Nordeste, que visa diminuir impactos no ensino nessas regiões do país, e o fomento à participação familiar na vida escolar do alunado, pelo Programa Educação e Família.

Outro deslocamento que ocorre durante o governo de Jair Bolsonaro ocorre nas próprias secretarias do MEC. A Sealf, anteriormente Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, retira de seu interesse discussões relacionadas à diversidade. Isso ocasiona diversas rupturas nesse órgão, as quais são focalizadas na sequência.

A Política Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, surge em atendimento às Metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação. estando a ela vinculados os programas Tempo de Aprender e Conta pra mim. De modo geral, são ações voltadas para diagnóstico, correção e ampliação de níveis de alfabetização a partir de critérios cognitivos, nas quais a principal implicação é o reconhecimento da alfabetização como um fenômeno *neutro e autônomo*, compreensão contestada por vários estudiosos da área de letramento.

Na PNA, algumas definições que norteiam a política são estabelecidas e, por se relacionarem a nosso objeto de estudo, merecem discussão:

Art. 2º [...]

VII - literacia - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva;

VIII - literacia familiar - conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores;

IX - literacia emergente - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita, desenvolvidos antes da alfabetização; (BRASIL, 2019)

O uso da palavra “literacia” em vez de “letramento” nos chama atenção. O termo fundador em inglês, *literacy*, foi traduzido em algumas línguas latinas, inclusive com distinções no português brasileiro e de Portugal, para “letramento” ou “literacia”, respectivamente. Já na América Latina, ainda, usa-se *alfabetización*. No Brasil, o termo “literacia” pouco é usado. Na produção científica do nosso país, com dados do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES em 30 de julho de 2022, há 5.781 (cinco mil setecentos e oitenta e um) resultados para menções à palavra “letramento” em estudos de pós-graduação *Stricto Sensu* e 143 (cento e quarenta e três) resultados para “literacia” (somente seis dessas inseridas em estudos de Linguística, Letras e Artes). Nesse sentido, a opção pelo uso do termo “literacia” em documentos oficiais elaborados no período do governo de Bolsonaro parece apontar para um apagamento da noção de “letramento”, provavelmente por que este conceito, entendido como uma prática sócio-cultural, carrega uma carga ideológica que, decerto, vai contra uma proposta educacional que se enxerga, equivocadamente, como neutra.

A própria BNCC não traz este termo “literacia” em seu corpo; em contrapartida, traz 51 (cinquenta e uma) vezes o termo “letramento” ao longo do documento – não mencionado na PNA. Alfabetização e letramento “andam juntos” na formação inicial e continuada da área pedagógica e em diversos materiais didáticos da atualidade, inclusive, em políticas públicas anteriores, como o Pró-Letramento, de 2005.

Essa escolha, porém, não é neutra: “o foco na literacia e o silenciamento do letramento” (SANTOS; SANTOS; PINHEIRO, 2020, p. 167) é tema de diversos trabalhos analíticos da política vigente (FRADE; MONTEIRO, 2020). Apesar da mesma origem, os conceitos não são sinônimos, questão explícita diante da definição apresentada na política: enquanto o letramento tem como foco a prática social, a literacia está preocupada, conforme o artigo citado nos mostra, com a prática produtiva. É, assim, individual, cognitiva, formal.

Essa prática produtiva se mostra, ao longo do documento, pelas ênfases e pelos métodos selecionados: trata-se da codificação da língua. No terceiro artigo da PNA, a discussão sobre um método eficiente de alfabetização entra em pauta, quando o documento regulador coloca a instrução fônica sistemática como princípio:

Art. 3º. São Princípios da Política Nacional de Alfabetização: [...]
III - fundamentação de programas e ações em evidências provenientes das consciências cognitivas;
IV - ênfase no ensino de seis componentes essenciais para a alfabetização:
a) consciência fonêmica;
b) instrução fônica sistemática;
c) fluência em leitura oral;
d) desenvolvimento de vocabulário;
e) compreensão de textos; e
f) produção de escrita
(BRASIL, 2019)

Uma questão a ser observada na polarização metodológica apresentada pela política é o objetivo de aprendizagem. Uma abordagem de alfabetização que foca a codificação e decodificação, partindo das letras (grafemas) e dos sons (fonemas), de modo explícito, não parte do que a criança já traz como bagagem das práticas sociais em que está inserida⁶ – conhecimento da cadeia sonora das palavras por experiências e situações concretas (FREIRE, 1981) – e sim da memorização de partes menores para se chegar à palavra. É o entendimento da alfabetização como uma prática individual e não coletiva, conforme Kleiman (2005).

Priorizar unicamente determinado método para o ensino, em qualquer etapa, pressupõe uma concepção de letramento autônoma (STREET, 1984) no contexto educativo, como fenômeno único e universal, na qual todos aprendem e interagem de uma mesma forma a fim de obter o sucesso escolar. Sabemos, porém, que nossa sala de aula é heterogênea e a alfabetização, nessa perspectiva, leva em conta contextos sociais e culturais. Propostas educacionais que ignorem essa diversidade não parecem ser boas alternativas a uma política que se propõe a resolver os problemas de alfabetização do nosso país. Elas se configuram, a nosso ver, como um retrocesso.

Nessa concepção reducionista de aquisição de habilidades de uso da linguagem, a PNA apresenta, no processo inicial de literacia, a literacia familiar e emergente, saberes construídos fora da escola como relevantes para esse processo, porém entendidos como “níveis” básicos de competência escrita. Se nessa perspectiva, o processo de literacia é construído de forma

⁶ Sobre essa concepção, relembramos a afirmação de Freire (1989, p. 9) de que “A compreensão crítica do ato de ler não se esgota na decodificação pura da palavra escrita ou da linguagem escrita, mas se antecipa e se alonga na inteligência do mundo. A leitura do mundo precede a leitura da palavra, daí que a posterior leitura desta não possa prescindir da continuidade da leitura daquele. Linguagem e realidade se prendem dinamicamente”.

descontextualizada, como articulá-lo à literacia familiar? Noutros termos: se a leitura da Bíblia é uma prática da família, como ela estaria inserida nessa “literacia básica”?

Sobre a questão conceitual, evocamos Kaplan e Baldalf (1997, p. 10, tradução nossa) para refletir a respeito:

Embora uma preocupação com a teoria sugira que tais decisões políticas devam ser baseadas em dados sobre os alunos e as necessidades linguísticas da comunidade (ver, por exemplo, Kaplan & Baldauf, 1997; van Els, 2005), na verdade as decisões políticas não são sobre as necessidades de qualquer comunidade, nem são sobre as necessidades dos alunos. São, antes, sobre as percepções da(s) língua(s) mantidas no Ministério da Educação e, até certo ponto, as percepções gerais da sociedade em geral. As decisões políticas raramente levam em consideração questões como idade, aptidão, atitude ou motivação dos alunos. Elas tendem a ter uma estrutura de cima para baixo, refletindo as opiniões e atitudes valorizadas nos níveis mais altos do processo de planejamento; raramente tratam das necessidades ou desejos linguísticos de qualquer sociedade ou comunidade. De fato, o fator menos importante em tais decisões de planejamento pode muito bem ser as necessidades e os desejos do público-alvo.⁷

Parece-nos que essa citação explica as decisões assumidas por parte dessa política. A seleção de escopos teóricos para alfabetizar mais tem a ver com concepções de governantes do que com demandas da sociedade. Elas vão de encontro ao conhecimento universitário e a construtos postulados por autores renomados, como Street (1984), Barton (1993), Kleiman (1995), Freire (1989). É uma agenda, essencialmente, de ruptura.

Conclusões

A partir das discussões realizadas, nota-se a falta de padronização entre as seis secretarias vinculadas ao MEC no que diz respeito à nomenclatura utilizada para as propostas (política, programa, projeto, plano ou nenhuma dessas), o que demonstra diferentes entendimentos dos pressupostos que alicerçam a área de políticas públicas por seus formuladores. A quantidade de ações é outro elemento que diferencia as áreas; enquanto a Sealf, por exemplo, constitui um Plano (PNA) e, a partir dele, conforme seus objetivos, dois programas, a Seb apresenta quarenta e duas ações – em sua maioria, programas –, algumas decorrentes de outras, mas, em sua maioria, isoladas tematicamente entre si.

⁷ “Although a concern with theory suggests that such policy decisions should be based on data about learners and community language needs (see, e.g., Kaplan & Baldauf, 1997; van Els, 2005), in fact policy decisions are not about the needs of any given community, nor are they about the needs of learners. They are, rather, about the perceptions of language(s) held in the Ministry of Education and to some extent in the generally perceptions of the society at large. Policy decisions rarely take into account such matters as learners’ age, aptitude, attitude or motivation. They tend to be top-down in structure, reflecting the opinions and attitudes valued at the highest levels in the planning process; they are rarely about the linguistic needs or desires of any given society or community. Indeed, the least important factor in such planning decisions may well be the needs and desires of the target population” (KAPLAN; BALDALF, 1997, p. 10).

Alguns documentos norteadores dialogam com as políticas em vigência, denotando permanências, como a Constituição e o Plano Nacional de Educação, o que demonstra uma atenção governamental a demandas educacionais de longo prazo – no ensino de Língua Portuguesa, especificamente, com foco na alfabetização. Foram percebidos deslocamentos, em geral, ocasionados pela pandemia do Coronavírus, que gerou demandas urgentes para a área educacional (como o financiamento para melhorias de rede de internet e para a aquisição de equipamentos de proteção individual e coletiva).

No que tange a políticas de letramento, notam-se rupturas, pois as ações analisadas silenciam esse conceito, demonstrando o não-interesse no processo de fala, leitura e escrita para além da aquisição como agenda governamental – tanto que somente a Sealf apresenta esse direcionamento – e indo de encontro à BNCC e a parte do conhecimento científico produzido academicamente no país, ao tratar as práticas de linguagem a partir de critérios puramente cognitivos.

Esses achados demonstram a importância de uma relação próxima entre universidades e formuladores de políticas, para que possam ser efetivadas ações pelo governo a partir de critérios técnicos e científicos fundamentados e situados, considerando-se a realidade educacional brasileira.

Referências

- ALMEIDA, L. L. et al. Categorias institucionais das políticas de saúde no Brasil (1990-2017). *CADERNOS IBERO-AMERICANOS DE DIREITO SANITÁRIO*, v. 6, n. 2, p. 78-94, 2017.
- BARTON, D.; HAMILTON, M.; IVANIC, R. (Eds.). Preface: literacy events and literacy practices. In: *Worlds of literacy: The Language and Education*. Clevedon: Multilingual Matters, 1993.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei 9394/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF: 1996.
- BRASIL. *Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: 2014.
- BRASIL. *Lei 13.425/2017 – Alteração das Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF: 2017a.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF: 2017b.
- BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]*. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019*. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília, DF: 2019.

CUNHA, C. G. S. d. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006.

FRADE, I. C. da S.; MONTEIRO, S. M. Dossiê “Política Nacional de Alfabetização em foco: olhares de professores e pesquisadores”. *Revista Brasileira De Alfabetização*, 1(10), 2020.

FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

FREIRE, P. *A importância do ato de ler: em três artigos que se completam* / Paulo Freire. – São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.

KAPLAN; R. B.; BALDOLF, R. B. *Language planning*. Applied Research on English Language: 2(1), 1997.

KLEIMAN, A. B. *Os significados do letramento: uma nova perspectiva sobre a prática social da escrita*. Campinas: Mercado de Letras, 1995.

KLEIMAN, A. B. O processo de aculturação pela escrita: ensino da forma ou aprendizagem da função? In: KLEIMAN, A. B.; SIGNORINI, I. (Orgs.) *O ensino e a formação do professor*. Alfabetização de jovens e adultos. Porto Alegre: Artmed, 2000.

KLEIMAN, A. B. *Preciso “ensinar” o letramento? Não basta ensinar a ler e a escrever?* Campinas: Cefiel/Unicamp, MEC, 2005.

KLEIMAN, A. B. Processos identitários na formação profissional: o professor como agente de letramento. In: CORRÊA, M. L. G.; BOCH, F. (Orgs.). *Ensino de língua: representação e letramento*. Campinas: Mercado de Letras, 2006.

KLEIMAN, A. B.; ASSIS, J. A. *Significados e ressignificações do letramento: desdobramentos de uma perspectiva sociocultural sobre a escrita*. / Angela B. Kleiman, Juliana Alves Assis (Orgs.). Campinas: Mercado de Letras, 2016.

OLIVEIRA, M. S. Os projetos de letramento no cotidiano do professor de língua materna. In: OLIVEIRA, Maria do Socorro; KLEIMAN, Angela B. (Org.). *Letramentos múltiplos: formação de agentes de letramento*. Natal: EDUFRRN, 2008.

OLIVEIRA, M. S. Gêneros textuais e letramento. In: *RBLA*, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 325-345, 2010.

ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. Problem definition: an Emerging perspective. In: Rochefort, D.A.; Cobb, R.W. (eds.). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University of Kansas Press, 1994.

SANTOS, J. N. dos, SANTOS, A. C. dos, PINHEIRO, V. C. de S. *Política nacional de alfabetização: o foco na literacia e o silenciamento do letramento*. Muiraquitã: Revista De Letras E Humanidades, 8(2), 2020.

STREET, B. *Literacy in theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.