

Tempo presente e os Planos Nacionais de Educação: a alfabetização em pauta

Present time and the National Education Plans: literacy in focus

Ivonaldo Neres Leite¹
Edilene Oliveria²

Resumo: Nos últimos trinta anos, a alfabetização tem sido um tema frequente na pauta dos debates educacionais brasileiros, tanto no contexto da sociedade civil como no âmbito das políticas públicas. De certo modo, trata-se do reflexo no país de uma tendência internacional, sendo que 1990 foi consagrado como Ano Internacional da Alfabetização, assim como, também em 1990, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, Tailândia, ocasião em que os países signatários da declaração final assumiram o compromisso de universalizar o acesso ao ensino fundamental e erradicar o analfabetismo. Tendo em conta tal realidade, o presente artigo tem como propósito desenvolver uma abordagem sobre a alfabetização no Brasil nos últimos anos, considerando os rumos dos debates e partindo dos Planos Nacionais de Educação (2001-2010, 2014-2024) como referentes empíricos centrais dos enfoques. Do ponto de vista analítico, trata-se de um trabalho tributário das perspectivas de estudo 'da história do tempo presente' - história essa marcada, dentre outros aspectos, por 'balizas móveis', na medida em que os atores sociais ainda estão em ação produzindo fatos históricos. A partir do que é realçado no artigo, entre outras inferências, pode-se assinalar que o Brasil tem deixado de cumprir metas pactuadas para a alfabetização.

Palavras-chave: Alfabetização. Políticas. História do tempo presente. Planos Nacionais de Educação.

Abstract: Over the past thirty years, literacy has been a frequent theme on the agenda of Brazilian educational debates, both in the context of civil society and in the context of public policies. It partially reflects an international trend in Brazil, which includes, for example, the fact that 1990 was defined as the International Year of Education and it was the year when the World Conference on Education for All took place in Jomtien, Thailand, where the signatory countries to the final declaration committed to universalizing the access to primary education and eradicating illiteracy. Taking the configuration of this reality into account, this article aims to develop an approach on literacy in Brazil in recent years, considering the directions of the debates and having the National Education Plans (2001-2010, 2014-2024) as an empirical basis of analysis. From a theoretical point of view, it is an article developed from the perspective of the 'history of the present time'. In other words, a history marked, among other aspects, by 'mobile bases', insofar as the social actors are still in action producing historical facts. From what is highlighted in the article, among other inferences, it can be pointed

1. Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Professor do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Contato: ivonaldo.leite@gmail.com

2. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Contato: edilene12oliveira@hotmail.com

out that Brazil has failed to meet agreed goals for literacy.

Keywords: Literacy. Policies. History of the present time. National Education Plans.

Introdução

Deve-se ao historiador francês François Bédarida a expressão segundo a qual a “história do tempo presente é feita de moradas provisórias” (BÉDARIDA, 2002, p. 221). Possivelmente exista quem veja na história do tempo presente “pura sociologia” e, provavelmente seja mesmo; em determinadas circunstâncias, é praticamente impossível dissociar essas duas ciências (BURKE, 1980). Seja como for, historiadores e sociólogos têm, cada vez mais, compartilhado enfoques sobre questões contemporâneas.

A expressão utilizada por Bédarida (2002) quer significar que a noção de história do tempo presente está associada à ideia de um conhecimento provisório que sofre alterações com o passar do tempo, sendo reescrito muitas vezes a partir dos mesmos materiais. Enquanto para sociologia isso não chega a ser uma “questão perturbante”, para um tipo de história mais descritiva, de exclusivo registro dos fatos, pode trazer algumas “inconvenientes”. O que, de outra parte, não é o caso para um outro tipo de história – de caráter mais analítico.

Isto posto, o presente trabalho tem como propósito tratar da alfabetização no Brasil no tempo presente. Nesse sentido, adota uma perspectiva distinta das abordagens sócio-históricas que, em geral, têm sido realizadas sobre alfabetização no contexto brasileiro, na medida em que elas têm uma dimensão longitudinal e se circunscrevem à história dos métodos de ensino, como é o caso do enfoque de Mortatti (2006). Como ela própria afirma:

Em nosso país, a história da alfabetização tem sua face mais visível na história dos métodos de alfabetização, em torno dos quais, especialmente 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. 01).

Seguimos outro rumo, isto é, tratamos dos debates, iniciativas e políticas em torno da alfabetização nos últimos anos, observando os seus efeitos práticos. O artigo tem como balizadores centrais o Plano Nacional de Educação 2001-2010 e o atual, relativo ao período 2014-2024.

Alfabetização: aproximação retrospectiva e analítica

No Brasil, a passagem do século XX para o século XXI foi marcada por “um intenso processo de reformas educacionais, expresso em ações e medidas que alteraram a configuração do sistema, bem como o objetivo das políticas” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 1). Inicialmente, a busca foi pela universalização da Educação Básica, oriunda das demandas e inquietações envolvendo poder público e a sociedade civil.

Dessa maneira, buscou-se assegurar, por meio de leis e decretos, o direito à educação. O Artigo 205 da Constituição Federal de 1988 afirma, por exemplo, que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, enfatizando mais adiante, no Artigo 208, que o Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, deve ser assegurado inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade certa (BRASIL, 1988). Esses direitos, garantidos legalmente pela Carta Magna, são reiterados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996). Portanto, reafirmou-se a Educação Básica como um direito social de todo cidadão.

Internacionalmente, esse movimento em prol da garantia do acesso e permanência na escola pode ser percebido quando, segundo Magalhães (2014), em meados do século XX, através da influência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), são difundidas iniciativas no sentido de expandir a alfabetização. Em consonância com isso, 1990 é consagrado como o Ano Internacional da Alfabetização, reafirmando um movimento global na busca pela garantia do direito à alfabetização, resultando na realização de encontros e congressos.

Nesse contexto, destacam-se as ações da própria UNESCO, da Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As redes de influência internacionais, mediadas por acordos e interesses socioeconômicos, participaram ativamente da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990. Nessa ocasião, os países-membros, entre eles o Brasil, se comprometeram com o objetivo de erradicar o analfabetismo (MACIEL, 2014). A Conferência resultou na produção do relatório intitulado ‘Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem’, que apresenta os fundamentos para um novo significado de alfabetização, mais amplo, indo além da capacidade de saber ler e escrever. Tem-se em vista a aquisição de habilidades e conhecimentos que auxiliem o desenvolvimento do pensamento crítico-reflexivo para a tomada de decisões fundamentadas e estimulem o desejo de continuar aprendendo.

A partir de 1990, a compreensão de alfabetização exposta nos documentos brasileiros busca dialogar com a definição instituída pela Conferência Mundial de Educação para Todos, sendo essa definição também acolhida pela Lei de Diretrizes e Bases, LDB nº 9.394/1996, que reconfigura a normatização do sistema educacional brasileiro (MACIEL, 2014). É dessa forma que surgem novas discussões sobre alfabetização, sobretudo dialogando com o conceito de letramento.

Conforme Maciel (2014, p. 119), “[...] após a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 94/96), o fenômeno da alfabetização passa a ser entendido não apenas como aquisição do código, mas também na perspectiva do letramento”, com o intuito de que o processo de ensino-aprendizagem seja desenvolvido no sentido de ‘alfabetizar letrando’, e não mais na visão restrita de alfabetizar com a intenção apenas de adquirir um código.

O termo ‘alfabetização’ foi empregado em meados de 1910, tendo como finalidade nomear o ensino inicial da leitura e escrita (MORTATTI, 2006). De acordo com o que assinala Albuquerque (2007, p. 16), “nos últimos vinte anos, principalmente a partir da década de 1990, o conceito de alfabetização passou a ser vinculado a outro termo: letramento”. No Brasil, o termo letramento não substituiu a palavra alfabetização, mas se conectou a ela, ou seja, aparece associado. Dessa forma, tem prevalecido nos documentos oficiais brasileiros a ideia de alfabetização na perspectiva do letramento.

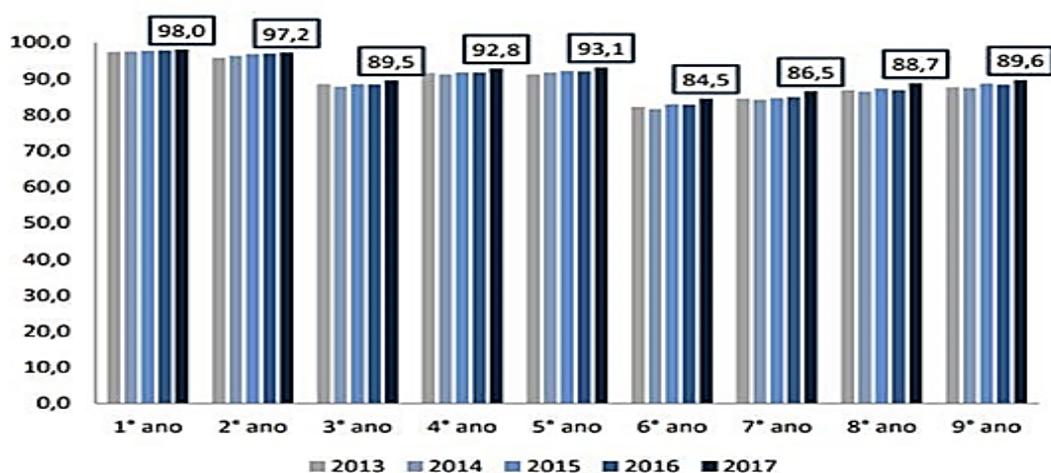
O termo letramento é a versão para língua portuguesa da palavra inglesa *literacy*, que é o estado ou também a condição que assume a pessoa que aprende a ler e a escrever (SOARES, 2014). Com isso, temos os termos “[...] **alfabetizar** e **letrar** como duas ações distintas, mas não inseparáveis, ao contrário: o ideal seria **alfabetizar letrando**, ou seja: ensinar a ler e escrever no contexto das práticas sociais da leitura e da escrita” (SOARES, 2014, p. 47, grifo da autora).

A alfabetização infantil tem sido um grande problema no sistema educacional brasileiro. Conforme os resultados do relatório da última edição da Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização (Prova ABC - 2011), realizada com as crianças que concluíram o 3º ano do Ensino Fundamental, é possível observar que apenas 56,1% dos alunos aprenderam o que era previsto em leitura. “[...] Esses dados mostram que o acesso à escola não tem alcançado toda a população de crianças no seu direito, assim como o acesso não tem garantido a aprendizagem dos que nela conseguiram entrar” (MACIEL, 2014, p. 111).

Segundo os dados do Censo Escolar de 2018, apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Ensino Funda-

mental é o mais amplo da educação básica, com 27,2 milhões de alunos. Nos anos iniciais, são 15,2 milhões de alunos matriculados; já nos anos finais são 12 milhões. A rede municipal conta com 10,3 milhões de alunos e tem uma participação de 67,8% no total de matrículas dos anos iniciais, e ainda reúne 83,5% dos alunos da rede pública (BRASIL, 2019a). No gráfico a seguir, apresentamos alguns dados referentes à aprovação dos alunos nesta etapa de ensino, mais especificamente destacamos as informações sobre o 3º ano do Ensino Fundamental, tendo em vista ser este o último ano do ciclo de alfabetização.

Gráfico 1 - Evolução da taxa de aprovação no Ensino Fundamental - Brasil 2013-2017



Fonte: Inep/Censo Escolar 2018¹.

Fonte: INEP/Censo Escolar 2018 (BRASIL, 2019b)

No gráfico, podemos observar os indicadores do rendimento escolar dos alunos da educação básica no Ensino Fundamental, registrando diferenças significativas entre as taxas de aprovação por série/ano dessa etapa de ensino. Com base nos dados apresentados, infere-se que a taxa de aprovação nos anos iniciais do Ensino Fundamental é superior à dos anos finais. No entanto, podemos observar que a aprovação dos alunos no 1º ano e no 2º ano, nos últimos 5 anos, tem sido maior do que no 3º ano, sendo esse o último ano do ciclo de alfabetização. A registrar que a alfabetização ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, com os alunos na idade de oitos anos, é uma meta do Plano Nacional de Educação. Entretanto, através dos referidos dados, constata-se o pouco avanço na aprovação das crianças no último ano do ciclo de alfabetização durante o período considerado.

Os resultados evidenciam que, mesmo com alguns progressos alcançados em relação à alfabetização de crianças no Brasil, ainda existem muitos desafios a serem superados. Ademais, é de se ter sempre em perspectiva que a alfabetização infantil,

nos primeiros anos escolares, deve comportar, de modo qualificado, a aprendizagem da leitura, da escrita e da língua materna. Trata-se de um processo complexo e multifacetado que abrange as ações humanas, requerendo iniciativas políticas da parte do Estado como um dever, para atender os direitos da população. Ou seja, a alfabetização é “um dos signos mais evidentes e complexos da ambígua relação entre deveres do Estado e direitos do cidadão. E, como tal, área estratégica para a consecução de políticas de modernização econômica e social que contemplem necessidades básicas de todos” (MORTATTI, 2010, p. 340). Pode ser concebida como um direito humano de caráter social, sendo um requisito indispensável para o progresso civilizatório das sociedades. O seu não atendimento configura uma situação marcada por uma dupla caracterização: “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).

A partir de tal quadro e das discussões por ele engendradas, entre o fim dos anos 1990 e as duas primeiras décadas do século XXI, a alfabetização de crianças, no Brasil, passou a estar no centro das atenções. Tanto no que se refere às discussões na esfera da sociedade civil como no contexto das políticas públicas, sendo estas, não raramente, decorrentes das mobilizações no âmbito daquela. As ações do poder público ora foram desenvolvidas avulsamente, ora estiveram articuladas com iniciativas mais globais, como os Planos Nacionais de Educação.

Alfabetização e os Planos Nacionais de Educação

Como decorrência da centralidade que a alfabetização passou a ter, iniciativas de ‘natureza avulsa’ têm sido desenvolvidas. Uma delas é o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) instituído pelo Governo Federal através da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, tendo como uma de suas finalidades a alfabetização das crianças aos oito anos de idade, ou seja, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2012). Nesse sentido, estabelece-se como meta que elas devem compreender o funcionamento do sistema de escrita, ter fluência em leitura, assim como entender textos e produzi-los.

Não se deve perder de vista, contudo, que o processo de estruturação de uma agenda para formular uma política educacional é perpassado por diferentes campos de influências, resultando na prevalência de determinados interesses e disputas, com as configurações do Estado e os ‘jogos de poder’ em torno dele desempenhando um papel central (DALE, 1989), conforme um enfoque estratégico relacional (JESSOP, 2017) da esfera estatal revela. Por outro lado, no processo de elaboração das políticas educacionais,

o planejamento é considerado como um dos meios fundamentais para se alcançar os propósitos pretendidos. Corroborando essa perspectiva, Bordignon (2009, p. 89) assinala que “[...] o objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos”.

Ter em conta os condicionantes em torno do Estado e o significado do planejamento constitui-se num pressuposto fundamental para abordar a alfabetização articulada a iniciativas não avulsas, ou seja, mais globais, como os Planos Nacionais de Educação. Conforme bem assinala Saviani (2010, p. 389), um plano educacional “é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema”. Nas últimas duas décadas, o Brasil viveu a experiência de dois Planos Nacionais de Educação.

O processo de tramitação do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) foi marcado por conflitos de interesse, disputas e contradições. Em fevereiro de 1998, foram enviadas ao Congresso Nacional duas propostas para o PNE 2001-2010. A primeira proposta era denominada ‘PNE: Proposta da Sociedade Brasileira (Fórum em Defesa da Educação Pública, 1997)’, e defendia o fortalecimento da escola pública, assim como a democratização da gestão educacional, enfatizando o compromisso de universalizar a educação básica. Os responsáveis por sua elaboração foram, principalmente, professores, profissionais da educação em geral e militantes sociais. Conhecido como ‘PNE da sociedade civil’, a sua elaboração esteve articulada com a realização de Congressos Nacionais de Educação (CONEDS), tendo como protagonistas atores da mesma (SOUZA; DUARTE, 2014).

Já a segunda proposta de PNE foi enviada ao Congresso Nacional como um projeto do Poder Executivo, elaborado por representantes do Ministério da Educação (MEC) em diálogo com o Conselho Nacional de Educação (CNE), com o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNIDIME). Ao se analisar o conteúdo dessa proposta, infere-se a sua sintonia com as ditas ‘políticas reformistas’ da época, formuladas em função da redução do Estado brasileiro e defensoras do chamado ‘Estado mínimo’. Portanto, as duas propostas enviadas ao Congresso Nacional eram consideradas como tendo perspectivas distintas, evidenciadas em suas concepções, diretrizes e metas (SOUZA; DUARTE, 2014).

O PNE 2001-2010 foi aprovado em 9 de janeiro de 2001 por meio da Lei 10.172/2001, contendo 295 metas. Quanto à sua estrutura, era constituída por seis partes. Ou seja, primeira: introdução, que apresenta objetivos e prioridades; segunda: dispõe sobre os

níveis de ensino da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Ensino Superior; terceira: aborda as Modalidades de Ensino (educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena); quarta: trata sobre o Magistério da Educação Básica (formação de professores e valorização do magistério); quinta: define ações para o financiamento e a gestão; sexta: discorre sobre acompanhamento e avaliação do Plano.

Sobre a institucionalização do PNE 2001-2010, Bordignon (2014, p. 46) aponta a interferência de ‘perspectivas economicistas’:

[...] Foi sancionado com nove metas vetadas por recomendação da área econômica, o que, de certa forma, tornou o plano inócuo, uma vez que lhe faltava o suporte financeiro para a execução. A derrubada dos vetos foi luta constante, e perdida, dos educadores. Os planos plurianuais do período do PNE também não contemplaram os recursos para implementação de suas metas.

No geral, a versão final do Plano esteve em sintonia com o pretendido pelo Poder Executivo, e sob a influência programática do Banco Mundial. As sugestões e reivindicações da sociedade civil, de entidades como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Ante), não foram consideradas.

Em 2007, foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mediante o Decreto Lei nº 6.094 (BRASIL, 2007). O PDE foi um conjunto de programas que visavam melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas, e delineavam uma variedade de iniciativas de natureza pedagógica, financeira e de infraestrutura, sendo de referir a TV Escola e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo). O Plano de Desenvolvimento da Educação apresentava-se complementando o PNE, sendo concebido como um instrumento estratégico para superação dos desafios educacionais brasileiros, e neste sentido, as questões relativas à alfabetização eram tidas como prioritárias.

Como enfatiza Dourado (2011), o PNE 2001-2010 foi posto como uma política de Estado, mas, na prática, “[...] não se traduziu como mecanismo de regulação de Estado, capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo” (DOURADO, 2011, p. 38). Devido ao seu caráter global, sua abrangência e dispersão, o PNE 2001-2010 não dispunha de mecanismos para monitorar e realizar a avaliação necessária de suas metas, e isso contribuiu para que a maioria delas não fossem atingidas. Ademais, a ausência de planos de educação estaduais e municipais, bem como a

falta de indicadores como instrumentos de diagnóstico da realidade escolar, contribuíram para a perda de credibilidade e pouca efetividade do PNE 2001-2010. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2014).

Esgotada a sua vigência, desencadeou-se um debate envolvendo a sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes e profissionais da educação a respeito dos encaminhamentos futuros da educação brasileira. Estava em perspectiva a edição de um novo Plano Nacional de Educação. Isso esteve em pauta ainda em 2010, na Conferência Nacional de Educação (CONAE), em Brasília. Como decorrência das discussões, surgiu uma nova proposta de PNE que foi assumida pelo Poder Executivo sob o Projeto de Lei nº 8.035/2010. Em dezembro de 2010, foi encaminhado ao Congresso Nacional. (BRASIL, 2011).

Após quatros anos de tramitação no parlamento, com avanços e recuos, o novo PNE foi aprovado e sancionado pela então Presidente República Dilma Rousseff. Sob a Lei 13.005/2014, passou a vigorar a partir do dia 25 de junho de 2014, tendo duração de dez anos (2014-2024). O Plano é composto por 10 diretrizes, 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias, considerando os desafios não vencidos pelo Plano anterior. Assinala-se que a união, os estados e os municípios precisam ampliar o acesso à escola, melhorar a qualidade da oferta e reduzir as desigualdades escolares.

Enquanto política de Estado, o PNE delimita diretrizes, metas e estratégias para a política educacional nacional em uma década. O conjunto de metas divide-se em quatro blocos: o primeiro diz respeito às metas referentes ao direito à educação básica; o segundo volta-se à redução das desigualdades educacionais e à valorização da diversidade; o terceiro concerne à valorização dos profissionais da educação; o quarto é relativo às demandas relacionadas ao Ensino Superior. (BRASIL, 2014).

Não obstante o processo que o produziu tenha sido distinto do que marcou o Plano anterior, o novo PNE também recebeu críticas. Nesse sentido, Saviani (2016, p. 327) chamou a atenção, por exemplo, para o seguinte: “a) redução drástica do número de metas em relação ao plano anterior; b) ausência de diagnóstico da situação educacional; c) limitação da meta relativa aos recursos para a educação” (SAVIANI, 2016, p. 327). Por outro lado, Cury (2013) destacou um diferencial no processo de elaboração do atual PNE, assinalando que o mesmo se distingue do anterior pela participação dos atores dos diversos setores da sociedade, não se restringindo apenas aos agentes da burocracia estatal e aos parlamentares.

O atual Plano Nacional de Educação foi elaborado tendo como pressuposto a formulação de Planos Estaduais e Municipais. A sua execução implica, portanto, uma

estreita colaboração entre os entes federados. E no centro dessa colaboração está posta a questão da alfabetização, que, no novo PNE, tem configurações distintas em relação ao PNE anterior.

No que se refere à alfabetização, o PNE 2001-2010 assumia a erradicação do analfabetismo como prioridade, além de realçar, na meta 2, a implantação do Ensino Fundamental de nove anos para a população de 6 a 14 anos. Mas a implantação do Ensino Fundamental de nove anos, como de fato ocorreu, representa apenas o começo de uma longa jornada, com muitos obstáculos, para o avanço da educação de base no país.

Tendo em vista que o PNE 2001-2010 tinha como objetivo fundamental assegurar que, até 2010, todas as crianças, jovens e também adultos tivessem acesso, bem como condições de continuar na escola, previa-se um considerável aumento das matrículas, o que exigiria uma ampliação também do financiamento. O que, contudo, não ocorreu em patamares ideais. É nesse processo de contradições, e também de disputas, que se vai consolidando a oferta do Ensino Fundamental de nove anos. O tema tem sido pauta de reivindicações em espaços como o Fórum de Educação para Todos, que apresenta como objetivo a garantia da oferta do ensino primário gratuito, de boa qualidade e obrigatório para todas as crianças do ciclo de alfabetização.

Ao se buscar identificar as metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024 para fortalecer o processo de alfabetização, encontra-se: universalização do Ensino Fundamental de nove anos; universalização do acesso de educandos entre 4 e 17 anos à educação básica; atendimento especializado em caso de transtornos, deficiências ou superdotação; alfabetização de todas as crianças até, no máximo, o 3º ano do Ensino Fundamental; aumento do acesso à educação integral; ampliação da alfabetização das pessoas maiores de 15 anos; qualificação profissional. (BRASIL, 2014).

Dentre as metas citadas, destacamos a que propõe “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2014, p. 58), aos oito anos de idade. Essa meta tem em perspectiva as seguintes estratégias:

- 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;
- 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;
- 3) Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegu-

rada 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; **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)** 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; **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; **7)** Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal. (BRASIL, 2014, p. 58-59).

As referidas estratégias destacam a relevância de estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental e a necessidade de haver uma articulação delas com as estratégias desenvolvidas na pré-escola. Bem como assinalam a importância de levar em consideração a qualificação e valorização dos professores alfabetizadores, ademais de lhes oferecer apoio pedagógico específico e propor uma visão sistêmica da educação.

Dentre as ações que visam materializar as estratégias 1, 2, 5, destaca-se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a Avaliação Nacional da Alfabetização e o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO). Ademais, as estratégias 3 e 4 tratam da importância de assegurar a diversidade de métodos, assim como de propostas pedagógicas para os processos de alfabetização de crianças. Por sua parte, a estratégia 6 volta-se à formação inicial e continuada dos docentes, tendo em conta conhecimentos educacionais tecnológicos com a intenção de produzir práticas pedagógicas inovadoras. Já a estratégia 7 trata da alfabetização das crianças com deficiência, uma questão desafiadora para muitas das escolas públicas brasileiras, em decorrência da falta de condições infraestruturais – como salas de recursos multifuncionais – e da inexistência de formação de professores com habilitação para trabalharem com essas crianças.

As metas definidas pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024 para a alfabetização são ‘ambiciosas’ (AMARAL, 2014), principalmente ao serem relacionadas a resultados de avaliações externas. A propósito da alfabetização infantil no PNE 2014-

2024, Brandão (2014) afirma que o realce que lhe é atribuída revela um dos maiores problemas do sistema educacional brasileiro, demonstrando que “mesmo quando nossas crianças estão matriculadas em nossas escolas, elas não são alfabetizadas no momento adequado, até o 3º ano do Ensino Fundamental. Segundo pesquisas mais recentes, atualmente, apenas 44,5% das crianças de até 8 anos de idade leem adequadamente ao final do 3º ano do Ensino Fundamental” (BRANDÃO, 2014, p. 34).

O autor enfatiza ainda que não basta apenas ofertar vagas e realizar matrícula para que a criança frequente a escola. É necessário, também, que a escola cumpra o seu papel de ensinar os conteúdos adequados para que a criança aprenda nos momentos certos, ou seja, de acordo com os anos etários e escolares, conforme o previsto para aprendizagem em cada ano do ciclo de alfabetização. Sobre a meta de alfabetização no PNE 2014-2024, Watanabe (2015, p. 31) a concebe nos seguintes termos:

Congrega multiplicidade de elementos a serem considerados e refletidos, como: formação continuada, parcerias institucionais, formação *stricto sensu*, conjunto de políticas públicas, sistemática de avaliações externas, educação sob uma perspectiva inclusiva, formação inicial, recursos orçamentários, condições estruturais, sociais, familiares, metodológicas; enfim, um conjunto de variáveis complexas que demandam alargamento de visão e de postura no que concerne ao planejamento e às ações governamentais e da sociedade civil, em busca de soluções em escalas de curto, médio e longo prazos.

Após seis anos de institucionalização do PNE 2014-2024, verifica-se que os propósitos pretendidos, nesse decurso de tempo, não têm sido alcançados. Contingenciamentos de recursos, inoperância em unidades da federação e disfuncionalidades administrativas no âmbito do MEC têm feito com que a educação brasileira – e em particular a alfabetização – continue a enfrentar percalços. A propósito da efetivação do Plano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) ficou encarregado de elaborar, a cada dois anos, relatórios realizando balanços da sua implementação. Além do levantamento feito pelo INEP, foi instituído o Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE)³. Trata-se de um projeto de *advocacy*⁴ criado para

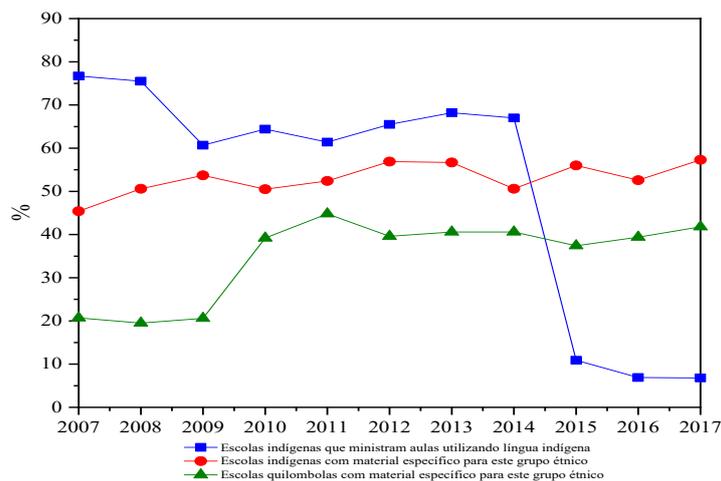
3. O Observatório tem um importante papel na qualificação do debate educacional entre diversos atores, como gestores e técnicos das secretarias de Educação, parlamentares, sistemas de justiça, incluindo tribunais de conta, jornalistas, pesquisadores e a comunidade escolar. Além disso, o projeto se concentra na incidência e discussão de novos indicadores e metodologias para o acompanhamento da educação brasileira, estabelecendo diálogos de cooperação com os institutos produtores de dados. (OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013a).

4. **Advocacy** é uma prática ativa de cidadania. É caracterizada pela argumentação e defesa de causas e direitos, com a finalidade de influenciar a criação de políticas públicas efetivas, visando trazer benefícios aos temas debatidos. É o “[...] engajamento na influência da opinião pública e das agendas da mídia, política e governamental sobre a relevância de algum problema público ou proposta de intervenção”. (SECCHI, 2012, p. 34).

monitorar o cumprimento das metas do PNE.

Com relação à alfabetização em comunidades indígenas, quilombolas, itinerantes e do campo, os avanços têm sido poucos, como podemos observar no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Porcentagem de escolas indígenas e quilombolas com turmas dos 3 primeiros anos do Ensino Fundamental com currículo específico



Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação (2013b).

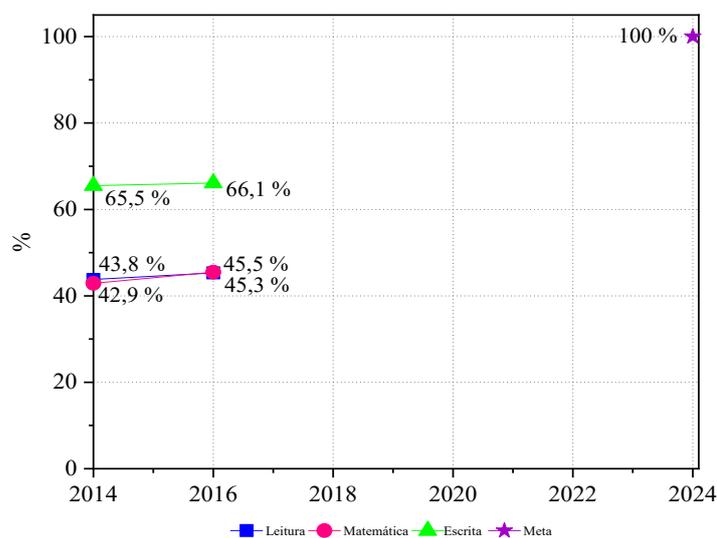
De acordo com o gráfico 2, em 2014, existiam 67% de escolas indígenas com turmas dos 3 primeiros anos do ensino Fundamental com currículo específico para o respectivo grupo étnico. Os dados mostram, com relação às escolas indígenas com material específico para este grupo étnico, que em 2014 existiam 50,6% de escolas; em 2015, 56%; já no ano 2016 eram 52,6%; em 2017, foram 57,3%. Com relação às escolas quilombolas com material específico para este grupo étnico, observamos que, segundo o OPNE, em 2014 foram registradas 40,6%; em 2015, os dados mostram um total de 37,4%; em 2016, eram 39,4%; em 2017, a porcentagem era de 41,8%.

Convém também ter em conta os dados resultantes das edições da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de responsabilidade do INEP. Esta foi criada em 2013 e voltada aos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental de turmas regulares urbanas e rurais com, no mínimo, 10 alunos matriculados. A ANA foi concebida como um dos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), servindo de base para verificar os níveis de alfabetização/letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, sendo o primeiro indicador nacional de alfabetização escolar produzido pelo Estado brasileiro. Ou seja, “a ANA está [esteve] configurada enquanto parte da política pública para a alfabetização de crianças” (CRUZ; TAVEL-

RA; SOUZA, 2016, p. 192).

Os resultados da aprendizagem das crianças na ANA em leitura, escrita e matemática, em 2014 e 2016, podem ser observados no gráfico 3.

Gráfico 3 - Porcentagem de crianças do 3º ano do Ensino Fundamental com aprendizagem adequada no Brasil em 2014 e 2016



Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação (2013c).

Os resultados da ANA, em 2014 e 2016, indicam que mais da metade das crianças brasileiras não obteve a aprendizagem adequada em leitura e matemática, conforme pode ser observado no gráfico 3. Em 2016, após dois anos de vigência do PNE, os dados mostram que menos da metade dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental atingiu níveis de proficiência suficientes em Leitura (45,3%) e em Matemática (45,5%).

São perceptíveis, portanto, os percalços da alfabetização no Brasil, designadamente como ela se encontra concebida pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024.

À guisa de conclusão

Considerando a peculiaridade da crise política brasileira que, de modo mais agudo, “se arrasta” desde o ano de 2016, com a deposição da Presidente Dilma Rousseff, é de se assinalar que, em significativa parte, a causa dos entraves em torno das políticas educativas e dos problemas envolvendo a implementação do Plano Nacional de Educação está associada à matriz político-ideológica que vem gerindo o Brasil e à

disfuncionalidade institucional que ela tem promovido em diversas esferas da administração pública federal. É revelador disso, por exemplo, o fato de, nos últimos dois anos, o país já ter tido quatro ministros da educação.

O Ministério da Educação tem ficado refém, por um lado, da incapacidade administrativa de ministros e, por outro lado, de contenciosos envolvendo setores/ apoiadores do governo que pretendem usar a estrutura ministerial como trampolim para promoção das suas pautas ideológicas. Tudo muito distante das demandas educativas em si, ignorando as urgências em torno da alfabetização e os desafios implicados na efetivação do ato de ler, escrever, contar e interpretar. Nessa conjuntura, os entraves, para o PNE 2014-2024, tendem a se avolumar.

O desmonte da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) exemplifica de forma paradigmática os percalços que a educação brasileira está vivendo. Esta Secretaria tinha, por exemplo, como atribuições: 1) planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a adoção de políticas para a alfabetização; 2) implementar ações de cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, e organismos nacionais e internacionais, voltadas à alfabetização e educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; 3) apoiar o desenvolvimento de ações de educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, visando à efetivação de políticas públicas intersetoriais (BRASIL, 2017). Desmontada a SECADI, o seu âmbito de incidência caiu no vazio, dada a inexistência de instâncias para, efetivamente, cumprir com os atributos que eram da sua alçada, pois eventuais instâncias criadas, tanto pelo desvio de foco como pela disfuncionalidade, são marcadas pela inoperância.

Essa é a história da educação e da alfabetização no Brasil do ‘tempo presente’. As caóticas configurações da educação, no contexto sócio-político da sociedade brasileira atual, estão associadas, em grande parte, a imperativos de pautas ideo-políticas. Como tal, espelha-se um quadro de acordo com o que é uma das principais marcas de toda ideologia dominante: o presenteísmo, a sua demonstração de “solidez” insuperável, a ideia de perpetuidade do agora. A não mudança. Mas se é verdade, como dizem os historiadores, que o ‘pesquisador do tempo presente’ (DELGADO; FERREIRA, 2013) precisa ter em atenção as ‘balizas móveis’ que se deslocam segundo as ações dos atores sociais, há que se considerar que a história é movimento, e disso tirar inferências. Conforme está bem enfatizado no pensamento social clássico, mesmo tudo que é sólido, desmancha no ar.

Referências

ALBUQUERQUE, E. B. C. de. Conceituando alfabetização e letramento. In: SANTOS, C. F.; MENDONÇA, M. (Org.). **Alfabetização e letramento: Conceitos e relações**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 11-22.

AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE: ainda e sempre, muitos desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 293-311, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/443/574>. Acesso em: 25 out. 2020.

BURKE, P. **Sociologia e história**. Porto: Afrontamento, 1980.

BÉDARIDA, F. Tempo presente e presença da história. In: FERREIRA, M. de M.; AMADO, J. **Usos e abusos da história oral**. 5.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

BRANDÃO, C. da F. **Os desafios do novo Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005/14): comentários sobre suas metas e estratégias**. 1. ed. São Paulo: Avercamp, 2014.

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

BRASIL. Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (2001-2010). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**. 25 abr. 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020): Projeto em tramitação no Congresso Nacional - PL nº 8.035/2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série Ação Parlamentar, 436).

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jul. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014, edição extra, seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Portal SECADI**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoes>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2018**: resumo técnico. – Brasília, DF: INEP, 2019a. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6386080. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2018**: principais resultados. Brasília, DF: INEP, 2019b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/apresentacao/2019/apresentacao_coletiva_censo_escolar_2018.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. IN: SOUZA, D. B. de.; MARTINS, A. M. (Org.). **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 29-54.

CRUZ, M. do C. S.; TAVEIRA, A. de S.; SOUZA, S. L. de. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): Contribuições deste Instrumento na Percepção de Gestores e Professores. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, mai/ago., p. 183-215, 2016.

CURY, C. J. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. – Brasília: Liber Livro, 2013, p. 25-33.

DALE, R. **State and education policy**. London: Open University Press, 1989.

DELGADO, L. de A. N.; FERREIRA, M. de M. História do tempo presente e ensino de história. Revista História Hoje, v. 2, nº 4, p. 19-34, 2013. Disponível em: <https://rhhj.anpuh.org/RHHJ/article/view/90>. Acesso em: 01 mar. 2021.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como Política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 17-59.

FERRARO, A. R. Alfabetização no Brasil: problema mal compreendido, problema mal resolvido. 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; São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 65-90.

JESSOP, B. **El Estado**: pasado, presente y futuro. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2017.

MACIEL F. I. P. Alfabetização no Brasil: pesquisas, dados e análise. 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; São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 109-130.

MAGALHÃES, J. Escolarização e literacias: os sentidos da alfabetização e a diversidade cultural. 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; São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 39-64.

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. p. 329-410, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a09.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MORTATTI, M. do R. L. **História dos métodos de alfabetização no Brasil**. Conferência proferida durante o Seminário “Alfabetização e letramento em debate”, promovido pelo Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Brasília, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/alf_mortattihisttextalfbbr.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plataforma online de monitoramento das metas e estratégias do PNE**. 2013a. Disponível em: <https://observatorio-dopne.org.br/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Porcentagem de escolas indígenas e quilombolas com turmas dos 3 primeiros anos do Ensino Fundamental com currículo específico**. 2013b.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Porcentagem de crianças do 3º ano do Ensino Fundamental com aprendizagem adequada no Brasil em 2014 e 2016**. 2013c.

OLIVEIRA, D. A. de.; ARAÚJO, H. Educação entre planos de governo e a política de Estado: o foco no financiamento e questão docente. In: SOUZA, D. B. de.; MARTINS, A. M. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo, Loyola, 2014, p. 167-181.

OLIVEIRA, D. A. de.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez., 2005.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Rev. Bras. Educ.**, v. 15, n. 44, p. 380-392, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5. ed. rev. e ampliada. Campinas, SP: Autores Associados, 2016. (Coleção Educação Contemporânea).

SECCHI, L. Formação da Agenda: Método de Policy Advocacy para Ensino de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 1, abr./jul, p. 32-47, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4046/2276>. Acesso:

20 fev. 2020.

SOARES, M. B. **Letramento**: um tema em três gêneros. 3. ed. 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

SOUZA, D. B. de.; DUARTE, M. R. T. Planos educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, D. B. de.; MARTINS, A. M. (Org). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014, p. 209-232.

WATANABE, A. **Políticas Públicas de Alfabetização na Rede Municipal de Ensino de São Paulo**: uma trajetória para a consolidação do Direito à educação. 2015. 251 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9886/1/Adriana%20Watanabe.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

Submetido em: 19 de maio de 2022

Aceito para publicação em 18 de junho de 2022