

As políticas de alfabetização no Brasil no contexto do ensino fundamental: aspectos normativo-legais

The literacy policies in Brazil in the context of elementary education: regulatory legal aspects

Las políticas de alfabetización en Brasil en el contexto de la enseñanza fundamental: aspectos normativo-legales

Elis Regina dos Santos Viegas*

Universidade Federal da Grande Dourados [UFGD] – Bra.

Virgília Margarida Rebouças**

Universidade Federal da Grande Dourados [UFGD] – Bra.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar e analisar as políticas de alfabetização direcionadas aos primeiros anos do ensino fundamental no Brasil. Apresenta-se como suporte de pesquisa o levantamento bibliográfico-documental, tendo como ponto partida o arcabouço normativo-legal promulgado a partir dos anos de 1990. A partir disso, observa-se que as metas traçadas nas instâncias governamentais almejam um tipo de educação a ser ofertada, qual seja, uma educação de qualidade baseada em projeções, o que no nosso entendimento envolve aspectos muito mais complexos, como: acesso as vagas e garantia de permanência; valorização docente; gestão democrática; infraestrutura física e pedagógica; políticas complementares de apoio social; entre outros. Portanto, todas as ações – ampliação do tempo escolar, focalização de faixa etária, formação continuada docente, avaliação, etc. – no sentido de transformar o quadro da alfabetização só serão significativas se, de fato, conseguirem promover efeitos reais na sala de aula.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Alfabetização infantil. Ensino fundamental.

ABSTRACT

This article aims to identify and analyze the literacy policies directed on the first years of elementary education in Brazil. The bibliographical-documentary survey is presented as a research support, having as a starting point the normative-legal framework promulgated from the 1990's. From this, it is observed that the goals set in the governmental instances aim to a type of education to be offered, that is, a quality education based on projections, which in our understanding involves much more complex aspects, such as: access to vacancies and guarantee of permanence; teacher appreciation; Democratic management; physical and pedagogical infrastructure; supplementary social support policies; among others. Therefore, all actions - extended school time, age group focus, continuing teacher education, evaluation, etc. - in the sense of transforming the literacy framework will only be meaningful if, indeed, they can promote real effects in the classroom.

Keywords: Educational policies. Child literacy. Elementary education.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar y analizar las políticas de alfabetización dirigidas a los primeros años de la enseñanza fundamental en Brasil. Se presenta como apoyo de investigación el levantamiento bibliográfico-documental, teniendo como punto de partida el marco normativo-legal promulgado a partir de los años 1990. A partir de eso, se observa que las metas trazadas en las instancias gubernamentales anhelan ofrecer un tipo de educación, cual sea, una educación de calidad basada en proyecciones, lo que en nuestro entendimiento involucra aspectos mucho más complejos, como: acceso a las plazas y garantía de permanencia; valorización docente; gestión democrática; infraestructura física y pedagógica; políticas complementarias de apoyo social; entre otros. Por lo tanto, todas las acciones - ampliación del tiempo escolar, focalización de grupo de edad, formación continuada docente, evaluación, etc. - para transformar el cuadro de la alfabetización sólo serán significativas si, de hecho, logran promover efectos reales en el aula.

Palabras-clave: Políticas educativas. Alfabetización infantil. Enseñanza fundamental.

Introdução

O presente estudo está inserido na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação do Grupo de Estudos e Pesquisa em “Estado, Políticas e Gestão da Educação” (GEPGE), além de ser parte do seguinte Projeto de Pesquisa “Política, Gestão e Avaliação da Educação Básica: O Processo Alfabetizador da Criança em Foco” – financiado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) – EDUCA/MS. Parte-se da premissa, de que a preocupação com a educação da população e, conseqüentemente, com a alfabetização de crianças tem sido historicamente um dos principais desafios do sistema educacional público (VIEGAS, 2014), cujo enfrentamento requer a mobilização de vários campos estratégicos entre as quais políticas voltadas a efetivação do ciclo de alfabetização, abrangendo os três primeiros anos do ensino fundamental em instituições escolares públicas.

Compreende-se que a “alfabetização”, particularmente a que acontece no espaço escolar, é um “processo de ensino e aprendizagem da leitura e escrita em língua materna, na fase inicial de escolarização de crianças”, que se constitui em um processo complexo que “envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas, caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão” (MORTATTI, 2010, p. 329). Embora, possamos distinguir que o percurso desse processo não depende necessariamente de mediações pedagógicas oportunizadas por instituições escolares, neste estudo o termo alfabetização indica designadamente o processo sistemático pelo qual crianças brasileiras são inseridas, ao longo dos três anos iniciais do ensino fundamental, no processo de aprendizagem da leitura e da escrita em Língua Portuguesa (VIEGAS, 2014; VIEGAS; SCAFF, 2015).

Libanêo (2005) acrescenta que alfabetização é a capacidade e habilidade de ler e escrever de forma adequada, onde incide um processo de aprendizagem diferenciado em que os professores alfabetizadores se dedicam por meio de ações específicas nos primeiros anos do ensino fundamental, oferecendo as crianças nessa fase uma gama de atividades intencionais de potencialização do processo. Para isso, torna-se imperativo a “formulação de meios e modos” (MORTATTI, 2010, p. 329) que efetivem ações políticas, objetivando a concretização da inserção dos não alfabetizados ao mundo letrado. Nessa direção, como indicam Lamy e Hoeller (2010), a conjuntura socioeconômica contemporânea brasileira tem demandado políticas educacionais de investimento no processo de alfabetização infantil, que culmina na necessidade de inserção de crianças cada vez mais cedo no contexto escolar formal, ampliando assim o período de escolarização.

Tais investimentos são observados desde os anos de 1990, (VIEGAS, 2014) com a elaboração de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) em 1998, os PCNs em Ação (1999), Referenciais para a Formação de Professores (1998) e reeditados em 2002, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) em 2001, bem como a realização de exames¹ padronizados em larga escala em âmbito nacional com vistas a mensurar o ensino e a aprendizagem da etapa do ensino fundamental. Contudo, foi nos anos 2000, a partir da segunda metade em diante, que a política de alfabetização infantil no Brasil ganhou contornos específicos no que diz respeito a uma estrutura contínua de ações, pelo menos em termos legais, com a alteração da redação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394 de 1996 por meio da Lei nº 11.274 de 2006, que dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade.

Para Kramer (2006), o ensino fundamental de nove anos constitui uma importante conquista, bem como uma ação necessária para incentivar a equidade no atendimento escolar formal às crianças de seis anos, sobretudo em redes de ensino públicas que ainda não ofertavam ou que

não conseguiram expandir a oferta da educação infantil. Além de instituir a matrícula obrigatória para essa faixa etária, o arcabouço normativo-legal brasileiro (BRASIL, 2007a), determina como intervalo de idades o período de seis a oito anos como o **ciclo de alfabetização infantil**, o que inaugura um novo tempo em matéria de políticas educacionais e imprime um caráter de focalização na fase da alfabetização inicial.

Segundo Freitas (1997), a política, particularmente a que é direcionada a educação, reflete a sociedade real, na medida em que se configura a partir das condições objetivas – necessidades, exigências e contradições – que imperam nela, em dado momento, bem como dos embates travados em torno de projetos sociais em disputa. Tal política imprime certa racionalidade, revelando as relações existentes entre esta, o Estado e a sociedade. Reflete, segundo a autora, as lutas e conflitos que se processam nesta e no interior do Estado, revelando o caráter da atuação deste. Se por um lado aponta tendências, perspectivas e desafios, por outro, testemunha omissões, exclusões, negações e permanências, como também indica ganhos, perdas e limites. Nesse sentido, decisões de governo relativas as políticas de alfabetização no contexto do ensino fundamental, podem sinalizar sobre a importância política real atribuída a essa etapa, bem como a essa fase específica (ciclo de alfabetização infantil) que compõe a educação básica no Brasil (VIEGAS, 2014).

Desta feita, este trabalho tem por objetivo identificar e analisar as políticas educacionais voltadas à alfabetização no contexto do ensino fundamental. E, como objetivos específicos: caracterizar o cenário político educacional da alfabetização infantil no Brasil; identificar o arcabouço normativo-legal nacional que viabiliza a política de alfabetização; e compreender os aspectos legais que permeiam a implementação da política de alfabetização no cenário brasileiro. Como suporte da análise do objeto de pesquisa (políticas de alfabetização), recorre-se ao levantamento bibliográfico e a pesquisa documental a partir das orientações de Cervo, Bervian e Silva (2007) que apontam a revisão bibliográfica como um procedimento que tem a função de problematizar e explicar um problema a partir do referencial teórico publicado.

Já na parte da composição da pesquisa, ainda conforme orientação dos autores, no que diz respeito ao cenário normativo (pesquisa documental), busca-se a base de análise a começar da legislação nacional promulgada a partir de 1996 e nas ações educacionais desta emanadas, pois, conforme informam Viegas e Scaff (2015), tais ações são destinadas a oferecer fundamento para que os sistemas de ensino acatem as prescrições legais e se adaptem aos novos desafios propostos a educação brasileira. Portanto, a principal finalidade é compreender os aspectos normativos-legais das políticas de alfabetização implementadas com foco na faixa etária de seis a oito anos de idade do ensino fundamental.

O cenário educacional da alfabetização no Brasil: uma breve contextualização

As mudanças que vêm ocorrendo na educação brasileira nas últimas décadas devem ser apreendidas, de acordo com Lamy e Hoeller (2010), dentro de um contexto sócio-político e cultural que inclui a expansão da industrialização e do setor de serviços, em escala crescente, decorrente da urbanização. Conforme as autoras, na década de 1960, houve uma diversificação quantitativa das atividades econômicas, criando empregos por conta da intensificação da exploração do trabalhador assalariado por meio de sua mão obra como forma de acumular bens. Período de intensificação das medidas (programas e projetos) de alfabetização direcionadas a população adulta, no sentido do aprimoramento do desempenho laboral pretendido pelas indústrias de um modo geral. Tal direcionamento, segundo autoras, não

obteve o êxito esperado, tendo em vista que não se conseguiu transmitir as noções elementares da leitura e da escrita aos vinte e cinco milhões de brasileiros analfabetos na época.

Nessa conjuntura, surgiram vários movimentos sem prol da alfabetização, os mais conhecidos no período foram os Centros Populares de Cultura, Movimento de Cultura Popular e o Movimento de Educação de Base (LAMY; HOELLER, 2010). Momento histórico, segundo as autoras, de desenvolvimento e divulgação das ideias de Paulo Freire, que afirmava haver uma expectativa de inserção do homem brasileiro em sua realidade, por intermédio de um modelo de alfabetização ativo que incluía o diálogo e a crítica, juntamente com a construção e a decodificação da linguagem escrita. De acordo com Lamy e Hoeller (2010), esse movimento serviu como incentivo político e oportunidade de instituição do Plano Nacional de Alfabetização (em janeiro de 1964), que foi extinguido meses após sua divulgação (abril de 1964), devido à mudança de orientação política, o que culminou em uma descontinuidade de ações educacionais frequentemente vivenciada no cenário brasileiro.

Saviani (1991) aponta que a função básica do ensino elementar, principalmente em países como o Brasil, que possui uma desigualdade social tão elevada é de que, as camadas desfavorecidas sejam dotadas de instrumentos básicos de produção urbano-industrial. O autor ainda afirma que a escola tende a cumprir essa função apenas nos limites necessários à formação da força de trabalho imprescindível ao crescimento produtivo, o que explica em parte a inobservância ou anulação de projetos que busquem a emancipação do trabalhador para além da simples apropriação dos códigos da leitura e da escrita.

Acredita-se, que a educação tem, entre nós, a função ideológica de subverter os seus próprios mecanismos discriminatórios e também os de dissimulação da ordem econômica porque, sendo aberta a todos, desperta nos inconformados com a ordem vigente o vislumbre de um horizonte possível de superação das condições materiais injustas, mesmo que com ressalvas da ordem social-econômica dominante (LAMY; HOELLER, 2010). Ainda com resquícios da proposta freiriana iniciada na década de 1960, diversas ações governamentais foram direcionadas e concentradas no Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Embora, como as propostas anteriores, o Mobral também não conseguiu o que pretendia, conforme indicado por Ferraro (2002). O autor aponta que entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, não houve uma redução dos índices de analfabetismo no Brasil na proporção almejada. Os dados colhidos pela *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) de 1977 demonstraram que, 22,8% da população de dez anos e mais, 23% de quinze anos e mais e 26,3% e vinte anos e mais era analfabeta (FERRARO, 2002, p. 35) e, que o analfabetismo brasileiro entre as pessoas de dez anos e mais é muito diferente numericamente de região para região, bem como o analfabetismo rural é muito superior ao da área urbana.

Para Ferraro (2009), o analfabetismo no nosso país é uma questão que está longe de ser superada e que, por isso mesmo, as políticas educacionais direcionadas a alfabetização infantil são tão importantes, pois, existe a necessidade iminente de um projeto político consciente e contínuo que viabilize medidas realmente formuladas no sentido de dissipar o processo histórico de reprodução do analfabetismo, porém não apenas com o intuito de acesso aos códigos da língua escrita, em razão da problemática poder ganhar outras dimensões, como é o caso do analfabetismo funcional, tendo em vista que, este fenômeno provoca e reproduz a marginalização da população mais carente, ao lado de outros fatores.

Alfabetização infantil brasileira: as políticas em curso

No desenrolar do movimento histórico não linear do nosso país – desenhado pós Constituição Federal Brasileira de (CF/1988) –, outros caminhos foram sendo delineados na direção da política de alfabetização, a começar pela segunda metade dos anos de 1990. A atual LDB aprovada em 1996 determinou aos entes municipais e, supletivamente, aos estados e a União, a obrigatoriedade da matrícula de todas crianças a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos no ensino fundamental, o que indica, (VIEGAS, 2014; VIEGAS; SCAFF, 2015), já nesse momento a intenção do governo central em incluir os educandos na faixa etária de seis anos no ensino obrigatório. Nove anos depois, o governo federal altera a redação dos artigos 6º, 30, 32 e 87 da LDB, pela Lei nº 11.114/2005, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. No ano seguinte aprova-se a Lei nº 11.274 de 2006, que regulamenta e dispõe sobre a duração de nove anos do ensino fundamental e reafirma a matrícula obrigatória a partir da faixa etária anunciada na lei anterior.

Tal cenário é resultado do processo histórico-educacional que advoga por demandas sociais que avancem no sentido da dimensão qualitativa do ensino obrigatório, dimensão que compreende a garantia de acesso, atendimento apropriado, ampliação do tempo, permanência e a proteção ao desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes no espaço escolar (KRAMER, 2006; LAMY; HOELLER, 2010; ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011). A educação pública assim, no que diz respeito a alfabetização, ganha outros contornos no âmbito da discussão política. Para Arelaro, Jacomini e Klein (2011, p. 38) o entendimento “de que as crianças de seis anos ainda estavam fora da escola, seja pela não obrigatoriedade ou por não existir oferta de vagas suficientes na educação infantil pública”, propiciou, o que as autoras chamam de “um aparente consenso” de que essa etapa da educação básica poderia assegurar a ampliação quantitativa de crianças matriculadas nas redes de ensino públicas e, por conseguinte, garantir a população infantil de seis anos o efetivo direito à educação.

Na dimensão da qualidade educacional ofertada no ciclo de alfabetização, o aspecto da formação continuada do magistério atuante, ou seja, dos professores que já estão em exercício, aparece como elemento (programas) que compõe as estratégias das políticas de alfabetização no Brasil. A exemplo do Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação –, implantado em 2005, foi desenvolvido em parceria com os sistemas de ensino e com as universidades da Rede de Formação Continuada e Desenvolvimento da Educação em todo território nacional (BRASIL, 2005). Tratava-se de um programa de formação continuada ofertado aos professores que atuam nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, tendo como conteúdo programático a alfabetização e a matemática.

Em 2006 foi lançado o Programa de Apoio a Leitura e Escrita (PRALER) com o objetivo de oferecer formação continuada para professores dos três primeiros anos do ensino fundamental, de forma a complementar as ações promovidas pelas secretarias de educação de cada município e/ou estado (BRASIL, 2006). Tal proposta trabalha com o desenvolvimento da consciência fonológica e a construção de procedimentos mais amplos de leitura. Ainda no período, aprovou-se o Decreto nº 6.094 de 2007 que trata da implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, pela União em regime de colaboração com municípios e estados, mediante programas de assistência técnica e financeira. Em seu artigo 2º determina-se no que se refere a alfabetização infantil: I – estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; II – alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico (BRASIL, 2007b). Nessa direção, é aprovado em 2008 o Parecer CNE/CEB nº 4, que orienta os municípios quanto a organização

dos três anos iniciais do ensino fundamental. Por meio deste, esclarece-se dúvidas acerca do tratamento pedagógico voltado a esse período (matrícula, fase de correspondência e abrangência territorial), além definir e denominar o que seja:

O antigo terceiro período da Pré-Escola não pode se confundir com o primeiro ano do Ensino Fundamental, pois esse primeiro ano é agora parte integrante de um ciclo de três anos de duração, que poderíamos denominar de 'ciclo da infância'. Mesmo que o sistema de ensino ou a escola, desde que goze desta autonomia, faça a opção pelo sistema seriado, há necessidade de se considerar esses três anos iniciais como um bloco pedagógico ou ciclo sequencial de ensino. (BRASIL, 2008, p. 2).

Já em 2010, reafirma-se as orientações do Parecer com a Resolução CNE/CBE nº 7, que fixa as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos "a serem observadas na organização curricular dos sistemas de ensino e de suas unidades escolares" (BRASIL, 2010, p. 1), com destaque (art. 30) ao ciclo de alfabetização:

I – a alfabetização e o letramento;
II – o desenvolvimento das diversas formas de expressão, incluindo o aprendizado da Língua Portuguesa, a Literatura, a Música e demais artes, a Educação Física, assim como o aprendizado da Matemática, da Ciência, da História e da Geografia;
III – a continuidade da aprendizagem, tendo em conta a complexidade do processo de alfabetização e os prejuízos que a repetência pode causar no Ensino Fundamental como um todo e, particularmente, na passagem do primeiro para o segundo ano de escolaridade e deste para o terceiro. (BRASIL, 2010, p. 8).

Entre as determinações consta a indicação que os sistemas educacionais devem oferecer os meios necessários para que nenhuma criança seja retida por insuficiência de aprendizagem, especificamente no ciclo da infância (três primeiros anos), admitido como um bloco pedagógico não passível de interrupção (VIEGAS; SCAFF, 2015), entretanto, a disposição federativa que concede autonomia aos entes (municípios e estados), deixa a cargo destes a organização de suas respectivas redes no que diz respeito a retenção ou não. Todavia, o documento de orientações gerais distribuído pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007, já admitia que a perspectiva de uma maior aprendizagem não depende somente da ampliação do tempo de permanência na escola, mas também do aproveitamento efetivo dele (VIEGAS, 2014), ao apontar "o direito à educação não se restringe ao acesso à escola", pelo contrário, se não houver "a garantia de permanência e de apropriação e produção do conhecimento pelo aluno, não significa, necessariamente, o usufruto do direito à educação" (BRASIL, 2007c, p. 11).

A partir desse quadro, outras ações na área da alfabetização foram sendo implementadas, na sua maioria, direcionada a formação continuada dos professores que atuam nessa fase de escolarização, tendo em vista que o Pro-Letramento esteve em vigência de 2005 a 2012 e o PRALER ainda permanece ativo nas regiões norte e nordeste, de acordo com dados verificados no portal do MEC². Em substituição ao Pro-Letramento, lança-se em 2012 como maior abrangência o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)³, agora com ações e diretrizes gerais de envergadura nacional, a União (art.1º) reafirma e amplia a meta prevista no Decreto nº 6.094/2007 e ordenada nos documentos posteriores, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, por intermédio da aferição de resultados avaliativos periódicos, abrangendo:

- I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;
- II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental;
- III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012, p. 1-2).

Tal programa (PNAIC) ainda traz (art. 6º) uma séria de ações (eixos) dimensionadas no sentido de intensificar o processo: I – formação continuada de professores alfabetizadores; II – materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III – avaliação, por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e; IV – gestão, controle e mobilização social. Evidencia-se que a formação continuada docente e a avaliação periódica apresentam-se como elementos estratégicos do referido programa, o que se diferencia das ações anteriores, que até então previa somente exames de verificação de resultados ao final do quinto ano do ensino fundamental (Prova Brasil), mas não de forma atrelada ao mesmo programa. O PNAIC, vincula atualmente aspectos de regulação do processo via formação docente, material didático e avaliação, sendo esta última uma medida cada vez mais recorrente de aferição do desempenho dos educandos no terceiro ano do ensino fundamental.

Ainda tem-se desde meados de 2015 a discussão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), agora lançada definitivamente em 2017 e que traz discussões empreendidas por diversos seguimentos (empresas, associações, órgãos, movimentos sociais, partidos políticos) de representação nacional, envolvendo as três instâncias federativas (União, estados e municípios). O debate da BNCC vem apresentando publicações, orientações e encontros com fins de argumentação e avaliação da primeira e segunda versão do documento, que culminaram em sua terceira versão em 2017 – composto por quatrocentas e setenta e duas páginas –, última até o momento. Atualmente, a BNCC (2017) no item que trata do ensino fundamental, traz um guia de orientações no sentido de direcionar o currículo nesta etapa da educação básica, mas, no que diz respeito, especificamente a fase de alfabetização e sua abrangência, este explica que nos dois primeiros anos do ensino fundamental “a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramento” (BRASIL, 2017, p. 57).

É interessante observar que há aqui um deslocamento da faixa etária, no que concerne sua compreensão em relação as orientações normativas anteriores (BRASIL, 2012), do que seja o período de alfabetização, se antes considerava a faixa etária de seis a oito anos, agora em diante – pelo menos do ponto de vista curricular –, o entendimento subtrai um ano, abrangendo neste momento a faixa etária de seis a sete anos, ou seja, o final do ciclo da infância passa do terceiro para o segundo ano do ensino fundamental. O documento explicita (BRASIL, 2017) considerações sobre o processo de alfabetização, ao tratar da aprendizagem do alfabeto, das convenções da escrita, das regras ortográficas, entre outros pontos, que em um primeiro momento, parecem expor ao profissional docente em início de carreira ou para os que querem compreender melhor o processo de alfabetização (objetivos básicos), os caminhos que devem ser seguidos para que a alfabetização seja alcançada em sua plenitude.

[...] alfabetizar é trabalhar com a apropriação pelo aluno da ortografia do português do Brasil escrito, compreendendo como se dá este processo (longo) de construção de um conjunto de conhecimentos sobre o funcionamento fonológico da língua pelo estudante. Para isso, é preciso conhecer as relações fono-ortográficas, isto é, as relações entre sons

(fonemas) do português oral do Brasil em suas variedades e as letras (grafemas) do português brasileiro escrito. Dito de outro modo, conhecer a “mecânica” ou o funcionamento da escrita alfabética para ler e escrever significa, principalmente, perceber as relações bastante complexas que se estabelecem entre os sons da fala (fonemas) e as letras da escrita (grafemas), o que envolve consciência fonológica da linguagem: perceber seus sons, como se separam e se juntam em novas palavras etc. Ocorre que essas relações não são tão simples quanto as cartilhas ou livros de alfabetização fazem parecer. Não há uma regularidade nessas relações e elas são construídas por convenção. (BRASIL, 2017, p. 88).

O texto da BNCC ainda informa e ressalta a construção histórica, política e social que vem sendo debatida ao longo de décadas no contexto educativo brasileiro, o que carece de estudos e análises no que diz respeito ao seu conteúdo documental, sem aligeiramentos e opiniões apressadas. Diante disso, não podemos deixar de mencionar que anterior a BNCC, tem-se em vigência até o ano de 2024, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005 de 2014 que já estabelece meta e estratégias para a alfabetização infantil, articulando outras estratégias com a pré-escola (educação infantil), com apoio e valorização dos profissionais de educação. Ao estabelecer em sua meta cinco “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014, p. 57), o PNE também explicita o debate histórico – no interior dos encontros do Fórum Nacional de Educação (FNE), das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), das reuniões anuais e regionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e outros – em torno das categorias fundamentais que envolvem a educação pública como a gratuidade, universalidade e permanência, apontadas desde a CF/1988 e reafirmadas na LDB/1996.

Nesse horizonte de medidas normativo-legais, pode-se perceber um processo de mudanças políticas, oriundas de pressões econômicas, mas também sociais, que caminham no sentido do desenvolvimento da educação pública em geral até a ação propriamente do Estado, especificamente nas políticas educacionais (de focalização na alfabetização). Tal processo estimula a renovação teórico-prática do que compreendemos como obrigatório em termos atendimento educacional das camadas populares.

Considerações finais

Diante do trabalho desenvolvido, podemos inferir que as políticas de alfabetização no Brasil têm passado ao longo de sua história por um grande processo de mudanças, rupturas, consensos, limitações e, ainda, permanece com muitos desafios no que diz respeito à organização do atendimento à criança no período compreendido como ciclo da alfabetização. Nessa direção, todas as ações política-legais – ampliação do tempo escolar, focalização de faixa etária, formação continuada docente, avaliação da aprendizagem, etc. – no sentido de transformar o quadro da alfabetização do contexto brasileiro só serão significativas se, de fato, conseguirem promover efeitos reais na sala de aula.

Dito isso, observa-se que os objetivos e metas firmados nas instâncias governamentais almejam um tipo de educação a ser ofertada, qual seja, uma educação de qualidade baseada em projeções, o que no nosso entendimento envolve aspectos muito mais complexos, como: acesso as vagas e garantia de permanência; tipo de atendimento no que concerne alimentação, bem como a proximidade com a residência e a relação da escola com a comunidade; formação e valorização docente; gestão democrática; infraestrutura que atenda às necessidades das crianças e dos profissionais nos turnos regulares e nos contraturnos; políticas complementares de apoio social em relação as famílias oriundas das camadas populares, entre outras. Lamy e

Hoeller (2010) lembram que alfabetização pela via da democratização é cada vez mais vista como qualidade e valorização escolar que, além de promover o desenvolvimento global das crianças incentiva a interação e a formação do cidadão crítico e reflexivo.

A realidade brasileira no que diz respeito a alfabetização, ainda está longe de atingir à qualidade pretendida⁴ dentro de uma perspectiva democrática de atuação. Cabe ressaltar que as metas previstas no PNE (2014-2024) carecem de subsídios técnicos e financeiros para se efetivarem, o que nesse momento histórico de contenção de gastos (Ementa Constitucional nº 95), esbarra nas intenções econômicas e políticas em curso. Frente ao exposto, a atenção se volta para a efetivação de uma "gestão" da alfabetização da criança que seja entendida como:

[...] um princípio orientador das ações, no caso, ações decorrentes da política educacional vigente, desde a concepção, os indicativos para sistematizar uma proposição no tocante à elaboração, implantação, implementação, avaliação e em termos: pedagógico, administrativo, político, cultural e de financiamento. (ARANDA, 2017, p. 172).

Em suma, a busca pela qualidade socialmente referenciada na educação brasileira se apresenta como um desafio a ser enfrentado para as próximas décadas, pois ainda não é possível afirmar que o século XXI alcançou patamares de alfabetização de qualidade que se pretende na política educacional, há mais discursos do que ações concretizadas.

Referências

ARANDA, M. A. de M. O Pacto Brasileiro de Alfabetização nos Municípios de Dourados-MS e Uberlândia-MG: política educacional e gestão escolar. *Laplage em Revista*, Sorocaba, v. 3, n. 3, p.164-177, set./dez. 2017.

ARANDA, M. A. de M.; LIMA, F. R. O Plano Nacional de Educação e a Busca pela Qualidade Socialmente Referenciada. *Educação e Políticas em Debate*, v. 3, p. 291-313, 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas>. Acesso em: dez. de 2017.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 1, 220, p. 35-51, jan./abr. 2011.

BRASIL. *Ampliação do ensino fundamental para nove anos*: 3º Relatório do programa. Secretaria de Educação Básica. Brasília: SEB, 2007a.

BRASIL. *Base Nacional Comum Curricular – educação é a base*. 3ª versão. Ministério da Educação. Brasília: SED/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/bncc-20dez-site.pdf>>. Acesso em: fev. de 2018.

BRASIL. Constituição. *Coleção Legislação Brasileira*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 05 de out. 1988.

BRASIL. *Decreto nº 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. *Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização*: (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental. Brasília, DF: MEC/SEB, 2012.

BRASIL. *Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2007c.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. *Lei nº 11.114* de 16 de maio de 2005, altera os artigos 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. *Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Poder legislativo. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. *Parecer CNE/CEB nº 4 de 2008*. Orientação sobre os três anos do Ensino Fundamental de nove anos. Brasília, DF: MEC/SEB, 2008.

BRASIL. *Programa de Apoio a Leitura e Escrita (PRALER) – Guia Geral*. Presidência da República, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Diretoria de Assistência a Programas Especiais. Brasília, DF: MEC/SEB/FNDE, 2006.

BRASIL. *Pró-Letramento. Guia Geral*. Brasília, DF: MEC/SEB/SEED, 2005.

BRASIL. *Resolução nº 7, 14 de dezembro de 2010*. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 2010.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. *Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FERRARO, A. R. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 21-47, dez. 2002.

FERRARO, A. R. *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

FREITAS, D. N. T. de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. 1997. 177f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 1997.

FREITAS, D. N. T. de. *Reflexos Da avaliação centralizada na educação municipal*. In: *Anais... 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*. São Paulo: ANPAE, 2011.

LAMY, G. A. A; HOELLER, S. A. *Alfabetização em Destaque*. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

LIBÂNEO, J. C. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortêz, 2005.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. *Rev. Bras. de Educação*, v. 15, n. 44, p. 329-410, maio/ago. 2010.

SAVIANI, D. *Ensino Público e algumas reflexões sobre universidade*. São Paulo: Cortez; Autores associados, 1991.

VIEGAS, E. R. dos S. *Políticas de formação continuada de professores alfabetizadores no município de Dourados-MS*. 2014. 276f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2014.

VIEGAS, E. R. dos S.; SCAFF, E. A. da S. Políticas para a alfabetização no Brasil: do ensino fundamental de nove anos ao pacto pela alfabetização até os oito anos de idade. *Horizontes – Revista de Educação*, Dourados, v. 3, n. 6, p. 6-18, jul./dez. 2015.

*Doutoranda em Educação e Bolsista DS da CAPES da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: proelisregina@hotmail.com

**Pedagoga pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas "Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE)". E-mail: virgilia07mr@gmail.com

Recebido em 10/04/2018

Aprovado em 10/05/2018