

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**

**LÚCIA VEIGA SCHERMACK**

**Criação e Implementação de uma Política Nacional De Alfabetização (PNA): Uma  
Análise pela Perspectiva Bioecológico-Sistêmica e Teoria da Atuação**

São Paulo

2023

LÚCIA VEIGA SCHERMACK

**Versão Corrigida**

**Criação e Implementação de uma Política Nacional De Alfabetização (PNA): Uma  
Análise pela Perspectiva Bioecológico-Sistêmica e Teoria da Atuação**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.  
Área de concentração: Desenvolvimento e Aprendizagem.

Orientação: Profa. Dra. Fraulein Vidigal de Paula

Coorientação: Profa. Dra. Izabella Mendes Sant'Anna

São Paulo

2023

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE  
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA  
FINS DE ESTUDO, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catologação na publicação Biblioteca  
Dante Moreira Leite  
Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo  
Dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Veiga Schermack, Lúcia

Criação e Implementação de uma Política Nacional De Alfabetização (PNA):  
Uma Análise pela Perspectiva Bioecológico-Sistêmica e Teoria da Atuação.

Veiga Schermack; orientadora Fraulein Vidigal de Paula; co-orientadora  
Izabella Mendes Sant'Anna. -- São Paulo, 2023.

218 f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e  
do Desenvolvimento Humano) -- Instituto de Psicologia, Universidade de  
São Paulo, 2023.

1. Alfabetização. 2. Ciência cognitiva. 3. Políticas Públicas. 4. Rede  
Municipal de Ensino. 5. Aprendizagem. I. Vidigal de Paula, Fraulein,  
orient. II. Mendes Sant'Anna, Izabella, co-orient. III. Título.

Nome: Veiga Schermack, Lúcia

Título: Criação e implementação de uma Política Nacional de Alfabetização (PNA): uma análise pela perspectiva Bioecológico-Sistêmica e Teoria da Atuação

Tese apresentada ao Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Aprovado em 12 de maio de 2023

Banca examinadora

Profª Dra. Fraulein Vidigal de Paula

Instituição: USP

Julgamento: Aprovada

Profª Dr. Dra. Rosangela Gabriel

Instituição: UNISC

Julgamento: Aprovada

Profª Dra. Jane Correa

Instituição: UFRJ

Julgamento: Aprovada

Profª Dra. Marilene Proença

Instituição: USP

Julgamento: Aprovada

Prof. Dr. João Henrique da Silva

Instituição: UFRRJ

Julgamento: Aprovada

A Deus, que me sustentou a cada momento, concedendo-me a serenidade e sabedoria para concluir este trabalho. A minha família, que é o meu alicerce e razão da minha felicidade.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, razão e sentido da minha existência, pelo sustento, misericórdia infinita e amor incondicional. Tudo é por Ti e para Ti. Obrigada por fortalecer-me e conceder-me a sabedoria para administrar o tempo para dar conta de todas as coisas. Por diversas vezes eu achei que não conseguiria, mas com as Tuas mãos me sustentou e me fortaleceu.

A Paulo, grande amor e companheiro, em todos os momentos. Sempre foi o maior incentivador do meu desenvolvimento pessoal e profissional. Obrigada por acreditar em mim, dividir a sua vida comigo, ouvir as minhas conjecturas acadêmicas, ajudar-me nas transcrições e até ler o meu trabalho, mesmo sendo de uma área profissional totalmente diferente.

A minha amada filha Lívia, que alimenta minha vida com amor e alegria, só por existir. Obrigada por ser compreensiva nos momentos que precisei me ausentar para me dedicar a este estudo. Espero que se orgulhe de mim!

Aos meus pais, Aloísio e Helena, por me ensinarem a ser perseverante e persistente. Obrigada por me ensinarem que sem trabalho duro e disciplina não conquistamos os nossos objetivos.

Ao Sr. Valfrido, que sempre me tratou como filha dando-me suporte e incentivo. Obrigada por ir para USP comigo alternando a condução do veículo para que eu pudesse descansar e dar conta da jornada de trabalho e estudos.

A toda a minha querida família, ainda que não sejam todos citados nominalmente, são especiais por participarem da minha trajetória e conquistas. Obrigada a minha irmã Laura pela ajuda nas transcrições, trabalho que demanda muito tempo e atenção.

A minha orientadora, Fraulein V. de Paula, um ser humano iluminado, doce e gentil. Obrigada por acreditar e confiar em mim. É um privilégio ter a oportunidade de aprender tanto ao teu lado.

A minha Coorientadora e Professora Izabella Sant'Ana, a quem eu admiro como ser humano e profissional. Obrigada por todos os ensinamentos adquiridos ao longo do mestrado,

essenciais para minha formação como pesquisadora. Gratidão por continuar acompanhando minha trajetória e presentear-me com seu apoio.

Aos Conselheiros do Conselho Municipal de Educação de Sorocaba (CMESO), que prontamente se dispuseram a participar das entrevistas fornecendo os dados necessários para esta pesquisa. A participação de vocês foi fundamental para a realização deste trabalho.

A professora Dra. Jane Correa, que participou da Banca de Qualificação, dedicando tempo e conhecimento à minha pesquisa. Obrigada pelas dicas e pistas importantes para a continuidade da pesquisa, mas sobretudo por me fazer acreditar no valor do meu trabalho.

As minhas amigas Ellen e Tânia, pela conexão, admiração e parceria. Somos parceiras que torcemos uma pela outras, compartilhamos saberes e reflexões. Obrigada pela leitura e contribuições ao meu trabalho.

“Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.” (FOUCAULT, 1996, p. 44).



## RESUMO

VEIGA, Lúcia Schermack. **Criação e implementação de uma Política Nacional de Alfabetização (PNA):** uma análise pela perspectiva Bioecológico-Sistêmica e Teoria da Atuação. 2023. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Dentre os desafios históricos e persistentes, no sentido da promoção universal da alfabetização da população brasileira, encontram-se aqueles relacionados às Políticas Públicas voltadas ao nosso sistema educacional. Que fatores estão relacionados na decisão de formular uma nova política? Como se dá a sua criação? O que acontece entre sua publicação e recepção nas redes de ensino? Há complexidades nesses percursos a serem esclarecidas, buscando-se identificar o que pode contribuir ou dificultar a realização das iniciativas governamentais para superação do analfabetismo - em diferentes graus, de parcela ainda substancial do público escolar. Neste campo de inquietações, a presente tese teve como objetivo descrever e analisar o caso da criação da Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o processo decisório a respeito de sua implementação em uma Rede Municipal de Ensino. Para isso, foram realizados dois estudos, com seus objetivos específicos: 1) estudo documental, fundamentado na Abordagem Bioecológica Sistêmica (BRONFENBRENNER, 2011) que buscou analisar o desenvolvimento da política de alfabetização a partir da descrição da equipe, fundamentação teórico-metodológica e atividades de formulação, além das áreas em que a PNA incide: formação de professores, família e produção de material didático; e 2) descrição e análise, a partir da Teoria da Atuação (BALL; BOWE, 1992, 1994, 1998), do processo de proposição, avaliação e decisão da rede municipal de ensino de Sorocaba - SP sobre a viabilidade de implementação da PNA, além de análise do papel que o Conselho Municipal de Educação exerceu neste processo decisório. Quanto ao primeiro estudo, tratou-se da proposição de uma nova política educacional, declaradamente fundamentada nas Ciências Cognitivas da Leitura, proposta teórica diferente da adotada em políticas para alfabetização anteriores, na esfera nacional, mas também em estados e municípios. No segundo estudo a coleta de dados incluiu seleção de documentos públicos oficiais e acadêmicos e a participação de doze conselheiros municipais, por meio do preenchimento de formulário de caracterização da formação e perfil profissional e concessão de entrevista, a partir de um roteiro semiestruturado. Os resultados foram estruturados mediante Análise do Discurso foucaultiana, vinculada à Teoria da Atuação. Nesse sentido, o posicionamento do Conselho Municipal de Educação, após encontros de estudos e plenárias de debates, tornou público com a emissão de um parecer com o seu posicionamento contrário à implementação da PNA, o qual não foi acatado pela secretaria de educação do município, mas com a mudança de governo municipal houve um revés na decisão. De um modo mais amplo, a decisão tomada também foi orientada pela crença compartilhada subjacente ao discurso, de que a PNA não coaduna com as concepções de alfabetização e letramento subjacentes às práticas curriculares e o Projeto Político Pedagógico desta rede de ensino, predominantemente alinhados a abordagem socioconstrutivista. Conclui-se que a fundamentação da Política Nacional de Alfabetização nos aportes das Ciências Cognitivas pode contribuir significativamente com o avanço dos estudos e práticas de alfabetização no país, mas em virtude dos processos e narrativa discursiva conflitante com a predominante na rede de ensino analisada, desencadeou um efeito de resistência.

Palavras-chave: Política Nacional de Alfabetização. Rede Municipal de Ensino. Ciências Cognitivas. Política Educacional. Alfabetização.

## ABSTRACT

VEIGA, Lúcia Schermack. **Creation and implementation of a National Literacy Policy (PNA): an analysis from the Bioecological-Systemic perspective and Action Theory.** 2023. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Among the historical and persistent challenges towards the universal promotion of literacy of the Brazilian population, we find those related to public policies in our educational system. What are the factors involved in the decision to formulate a new policy? How does its creation take place? What happens between its publication and its reception in the school systems? There are complexities in these paths to be enlightened, to identify what may contribute to or hamper the realization of those government initiatives to overcome illiteracy - in different degrees, of a substantial piece of the school's public. In this context, the present thesis intended to describe and analyze the creation of the National Literacy Policy (PNA) and the decisory process regarding its implementation in a city's municipal education network. In this regard, we've carried out two separate studies with their specific objectives: 1) a documentary study, based on the Ecological Approach (BRONFENBRENNER, 2011) that sought to analyze the development of the literacy policy from the description of the team and the formulation activities, in addition to the PNA's parenthetical areas: teacher training, family and production of educational material; and 2) description and analysis based of the Policy Enactment Theory (BALL; BOWE, 1992, 1994, 1998), of the proposition process, evaluation and the final decision of the municipal education network of Sorocaba-SP on the interest and feasibility of implementing the PNA, besides the analysis of the role that the Municipal Council of Education played in this decision-making process. The first study dealt with the proposition of a new educational policy, avowedly grounded in the Cognitive Sciences of Reading, a theoretical proposal different from that adopted in previous literacy policies in the national scenario, but also states and municipalities. In the second study, data collection included the selection of official public and academic documents and the participation of twelve Municipal counselors by filling out a form to characterize their education and professional profile and granting an interview based on a semi-structured script. The results were structured through Foucauldian Discourse Analysis, linked to the Policy Enactment. In this sense, the Municipal Board of Education after study meetings and plenary debates made public its position contrary to the implementation of the PNA. The same position was not followed by the municipal secretary of education, however, with the change of municipal government, the decision was reversed. More broadly, the decision taken was also guided by the shared belief underlying the discourse that the PNA is not in line with the conceptions of literacy and literacy reading that underlie the curricular practices and the Pedagogical Policy Project of this educational network, predominantly aligned with the socio-constructivist approach. We conclude that the foundation of the (PNA) National Literacy Policy in the contributions of Cognitive Sciences can significantly contribute to the advancement of literacy studies and practices in the country, however by virtue of the processes and discursive narrative conflicting with the predominant one in the analyzed education network, it triggered a resistance effect.

Keywords: National Literacy Policy. Municipal Education Network. Cognitive Science. Educational Policy. Literacy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os diferentes contextos interconectados perpassado pela política pública.....	35
Figura 2 - Pessoa-Processo-Tempo-Contexto na Teoria Bioecológica.....	38
Figura 3 - Síntese dos contextos do Ciclo de Políticas.....	42
Figura 4 - Principais Políticas Nacionais de Alfabetização entre 1997 e 2019.....	56
Figura 5 - Idade prevista para alfabetização no PNE, BNCC e PNA.....	100
Figura 6 - Linha do tempo com principais documentos eventos e ações da PNA .....	105
Figura 7 - Eixos de Organização do Tempo de Aprender .....	108
Figura 8 - Trecho de orientações didáticas do curso Práticas de Alfabetização.....	146
Figura 9 - Modelo de orientações didáticas do Curso Práticas de Alfabetização.....	147
Figura 10 - Níveis de literacia .....	152

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Categorias de Análise da Teoria de Bronfenbrenner e Ball .....	53
Quadro 2 - Protocolo com os critérios para seleção da produção de conhecimento sobre as políticas nacionais de alfabetização.....	56
Quadro 3 - Políticas de Alfabetização: modalidades, tipologia, abordagens .....	57
Quadro 4 - Nome dos pesquisadores nacionais e internacionais mencionados no Caderno da PNA .....	98
Quadro 5 - Descrição cronológica das ações do MEC em relação à alfabetização na PNA..	106
Quadro 6 - Equipe inicial da PNA (2019) .....	113
Quadro 7 - Equipe de especialistas nacionais da PNA.....	114
Quadro 8 - Entidades e pesquisadores críticos a PNA .....	116

## LISTA DE SIGLAS

ABDC	Associação Brasileira do Currículo
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional De Política E Administração da Educação
AVAMEC	Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAAE	Certificado de Apresentação de Apreciação Ética
CAEd	Centro de Apoio a Educação a Distância
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CME	Câmara Municipal de Educação
CMESO	Conselho Municipal de Educação de Sorocaba
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CFP	Conselho Federal de Psicologia
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FORPIBID-RP	Fórum Nacional dos Coordenadores Institucionais do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência e Residência Pedagógica
FORUMDIR	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FÓRUM EJA	Fóruns de Educação de Jovens e Adultos do Brasil
INAF	Indicador de Alfabetismo Funcional
LABTIME	Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIRLS	<i>Progress in International Reading Literacy Study</i>
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PNA	Política Nacional de Alfabetização
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação

PNLD	Programa Nacional do livro Didático
PPTC	Pessoa, Processo, Tempo e Contexto
PROIFES	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sealf	Secretaria de Alfabetização
SBENBIO	Associação Brasileira de Ensino de Biologia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1 A TEORIA BIOECOLÓGICA E A TEORIA DA ATUAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
1.1 TEORIA BIOECOLÓGICA DE BRONFENBRENNER: VIDA E OBRA .....	25
1.2 CONSTRUCTOS DA TEORIA E MODELO BIOECOLÓGICO .....	27
1.3 A ABORDAGEM TEÓRICA DE STEPHEN BALL .....	39
1.4 TEORIA DA ATUAÇÃO .....	42
1.5 TEXTO: TRADUÇÃO, INTERPRETAÇÃO E DISCURSO .....	44
1.6 A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO .....	47
1.7 OS PAPÉIS ASSUMIDOS PELOS ATORES .....	48
1.8 UM POSSÍVEL DIÁLOGO ENTRE URIE BRONFENBRENNER E STEPHEN BALL .....	49
<b>2 POLÍTICAS NACIONAIS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL (1997 – 2019): CONTEXTOS E PROPOSTAS .....</b>	<b>55</b>
2.1 UM POUCO DE HISTÓRIA DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL .....	588
2.2 PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS (PCN's) – 1997 .....	622
2.3 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES (PROFA) – 2001 .....	655
2.4 PRALER (2003) E O PRÓ-LETRAMENTO (2005) .....	67
2.5 PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO DA IDADE CERTA (PNAIC) – 2012 .....	69
2.6 BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) – 2017 .....	73
2.7 PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO (PMALFA) – 2018 .....	77
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>811</b>
3.1 MÉTODO DO ESTUDO 1: CRIAÇÃO DA PNA .....	822
3.2 MÉTODO DO ESTUDO 2: RECEPÇÃO DA PNA POR UMA REDE MUNICIPAL DE ENSINO .....	83
3.2.1 Organização dos dados .....	866
3.2.2 Análise dos dados .....	866
3.2.3 Participantes .....	900
3.2.4 Critérios adotados para definição dos participantes entrevistados .....	900
3.3 SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....	900
3.4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOROCABA (CMESO) .....	922

<b>4 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA): UMA DESCRIÇÃO ANALÍTICA SISTÊMICA DA SUA CONSTITUIÇÃO COM BASE NO MODELO DE BRONFENBRENNER - ESTUDO 1 .....</b>	<b>95</b>
4.1 O CONTEXTO: UM NOVO GOVERNO E UMA NOVA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO .....	96
4.2 CRONOTEMPO: OS ENTRELAÇAMENTOS TEMPORAIS QUE TORNARAM POSSÍVEL A PNA.....	101
4.3 PESSOAS .....	111
4.4 PROCESSOS.....	117
4.4.1 Conceito de alfabetização e Alfabetização baseada em Evidência .....	118
4.4.2 Conceito de Ciência na PNA .....	1204
4.4.3 Ciência Cognitiva da Leitura.....	124
4.4.4 Instrução fônica sistemática .....	1279
4.4.5 Fluência de leitura .....	129
4.4.6 Consciência fonológica e fonêmica.....	134
4.4.7 Vocabulário .....	140
4.4.8 Compreensão de texto .....	142
4.4.9 Produção de escrita.....	145
4.4.10 Literacia.....	148
4.5 CONTRAPARTIDAS E VINCULAÇÕES NA PNA.....	156
<b>5 A RECEPÇÃO DA PNA PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO: ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DA ATUAÇÃO - ESTUDO 2 .....</b>	<b>158</b>
5.1 OS ATORES: SOBRE O PERFIL DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS.....	161
5.2 COMO E POR QUE A PNA CHEGOU NO CMESO?.....	161
5.3 ENTENDENDO O CONTEXTO DA PRÁTICA: A PROPOSTA DE ALFABETIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SOROCABA .....	162
5.4 COMO OS ATORES TOMARAM CONHECIMENTO SOBRE A PNA.....	166
5.5 O QUE OS ATORES SABIAM SOBRE AS PESSOAS QUE ELABORARAM A PNA? .....	167
5.6 COMO OS CONSELHEIROS AVALIARAM A PNA?.....	174
5.7 SOBRE O PARECER FINAL DE ADESÃO DO MUNICÍPIO À PNA .....	181
5.8 DESDOBRAMENTOS APÓS PARECERES E VOTAÇÕES.....	185
5.9 DISCUSSÃO GERAL: COSTURANDO E ARREMATANDO OS DOIS ESTUDOS À TESE.....	188
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>194</b>



<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>197</b>
<b>ANEXO A: TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA DA PREFEITURA DE SOROCABA .....</b>	<b>218</b>
<b>ANEXO B: FORMULÁRIO VIRTUAL DE ATUALIZAÇÃO DE DADOS DA PESQUISA PREENCHIDOS PELOS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>219</b>
<b>ANEXO C: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS.....</b>	<b>220</b>
<b>ANEXO D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – CONSELHEIROS .....</b>	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

O tema do fracasso escolar e o enfrentamento das dificuldades ligadas ao processo de alfabetização sempre estiveram presentes no decorrer da trajetória de minha prática profissional, como foco de inquietações e investigações sobre as práticas relacionadas com a linguagem escrita na escola.

Minha experiência como professora da Educação Infantil, das séries iniciais do Ensino Fundamental e do Curso de Pedagogia no Ensino Superior permitiu-me atuar com realidades socioculturais e perspectivas epistemológicas diferentes. Apesar dos diversos contextos e abordagens, em todos os espaços em que estive inserida, em comum estavam os desafios enfrentados diante as dificuldades de aprendizagem, em especial no que tange à alfabetização.

Entre as lembranças e rememoração de uma década de atuação docente com a alfabetização, percebo que o trabalho com a linguagem escrita esteve atrelado a momentos históricos que ora privilegiam uma abordagem mais empirista e ora espontaneísta, sem um respaldo teórico sólido que explicasse o processo de aquisição da leitura e escrita em sua magnitude complexa e desafiadora.

Foi o interesse em investigar o que tem sido proposto como instrumentos de enfrentamento desta realidade, em termos de políticas públicas e as suas implementações que ingressei no Mestrado em Educação na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) - Sorocaba. Estudei uma política de recuperação de aprendizagem implementada nas escolas da rede estadual de São Paulo, através da Resolução SE n.º 02, de 2012, que tinha por objetivo a criação de uma classe de recuperação intensiva de aprendizagem, ao final de cada ciclo de aprendizagem.

Dessa forma, os alunos que, após esgotadas todas as possibilidades de recuperação, apresentassem defasagens e não dispusessem de condições para prosseguir seus estudos eram encaminhados para a referida classe, com uma proposta de trabalho que contemplava conteúdos e experiências didáticas diferenciadas e direcionadas à superação das lacunas apresentadas.

Nessa experiência, durante o Mestrado, foi constatado que diferentes práticas educativas e saberes teóricos e práticos dos professores podem contribuir para a superação das dificuldades de aprendizagem. Além disso, há um conjunto de fatores políticos, sociais e de formação que implica na constituição do fracasso escolar.

É importante destacar que, embora o trabalho nas classes de recuperação não visasse a uma dificuldade de aprendizagem específica ou de uma área do conhecimento, foi possível perceber que a principal angústia trazida à tona se referia ao trabalho com a leitura e escrita.

Esses dados contribuíram para que eu passasse a refletir sobre algumas dificuldades específicas no processo de Alfabetização. Passei a questionar possíveis razões desse problema histórico na Educação brasileira, que se configura na dificuldade de apropriação da linguagem escrita por parte de alguns estudantes. Subsequentes programas, documentos orientadores e concepções são propostos ou alternados e o que se percebe na prática é uma persistente situação de fracasso da escola em relação à alfabetização. (PATTO, 1999; SOARES, 2000, 2004; SOUZA, 2010, PAULA, 2010; BRASIL, 2007a).

Assim como outras políticas criadas anteriormente, com a mesma finalidade, foi possível constatar que a política de recuperação intensiva não conseguiu cumprir sua função de "recuperar" os alunos, em virtude do seu modo de organização e por desconsiderar diversos fatores (que em sua proposta afirma considerar) necessários à sua efetividade, como as características e processos de aprendizagens.

O direito à alfabetização está intrinsecamente ligado aos direitos civis do ser humano, de liberdade e do exercício à cidadania. Logo, o problema do fracasso escolar não é só uma questão de caráter técnico a ser investigado, mas sim de ordem social que precisa ser enfrentada de maneira abrangente e integrada. As dificuldades enfrentadas na educação transcendem aspectos meramente pedagógicos ou didáticos, estando relacionadas a questões socioeconômicas, desigualdades, falta de acesso a recursos educacionais adequados, discriminação e outros fatores que impactam diretamente o desempenho dos alunos.

Ao realizar um levantamento bibliográfico sobre as políticas de alfabetização no Brasil desde a década de 1997, é possível constatar que a história é marcada por um compêndio de sucessivas propostas que vieram para complementar, alternar ou mesmo sobrepor as anteriores, na tentativa de solucionar os problemas enfrentados em relação à alfabetização no cotidiano das escolas públicas.

No ano de 2018, vislumbra-se a criação de mais uma política apresentada pelo Ministério da Educação (MEC) para o enfrentamento das dificuldades de aprendizagem na leitura, escrita e matemática, denominada de Programa Mais Alfabetização.

A nova política atende ao estabelecido na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Resolução CNE/CP, n.º 3, de 22 de dezembro de 2017) no que se refere ao foco do trabalho de alfabetização nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental. Essa premissa objetiva o cumprimento do prescrito na BNCC, de que os alunos estejam alfabetizados até o 2º ano e não mais no 3º ano. A adesão das escolas, de caráter voluntário, destinou-se às redes municipais, estaduais ou distritais que possuíam turmas de 1º e 2º ano do Ensino Fundamental com, no mínimo, 10 alunos matriculados por sala.

Como professora da disciplina Alfabetização e Letramento do curso de Pedagogia, fui procurada diversas vezes, por algumas alunas que se inscreveram para trabalhar no Programa Mais Alfabetização, solicitando orientações a respeito do que fazer em sala, já que estavam perdidas em relação às estratégias didáticas e condução deste trabalho. Diante disto, comecei a investigar mais sobre o tema e o levantamento dos dados acabou me conduzindo à elaboração de um projeto de pesquisa. Motivada e instigada em analisar os fundamentos da política e a implementação do Programa Mais Alfabetização, ingressei no doutorado.

Concomitantemente ao meu ingresso no doutorado no início de 2019, o Brasil passava pela transição de um novo governo, assumido pelo presidente Jair Bolsonaro. Mediante o novo cenário político e social o Programa Mais Alfabetização poderia não ter continuidade. De fato, nos 100 primeiros dias do governo, mais especificamente no dia 11 de abril de 2019, foi assinado o Decreto n.º 9.765 que instituiu a nova Política Nacional de Alfabetização, doravante conhecida como PNA.

Logo no primeiro artigo, a PNA anunciava que a sua principal finalidade era melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional e combater o analfabetismo, no âmbito das diferentes etapas e modalidades da educação básica e da educação não formal, através da implementação de programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas (BRASIL, 2019a).

Mais uma vez, eu estava diante de mais uma política de enfrentamento ao fracasso escolar relacionado à alfabetização, tema que sempre esteve presente em minhas reflexões, pesquisas e atuação. Passei a acompanhar de perto todas as notícias e eventos referentes ao desenvolvimento da PNA até que, mediante a inoperância do Programa Mais Alfabetização, meu projeto de doutoramento se converteu para a nova política.

A PNA trouxe dados importantes que demonstram a situação preocupante em relação ao baixo desempenho dos alunos brasileiros nas habilidades de leitura e escrita. Dados da última Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), realizada no ano de 2016, apontaram que 54,3% dos alunos concluintes no 3º ano do Ensino Fundamental apresentam desempenho insuficiente para a leitura e escrita, o que indica uma estagnação no processo de alfabetização no período de 2014 a 2016 e a constatação de que o direito à aprendizagem, promulgado no inciso I do art. 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9394/1996 não está sendo garantido.

De acordo com o balanço e dados do relatório realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019), a meta 5 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que estabelece estratégias para que todas as crianças estejam alfabetizadas até o final do 3º ano do ensino fundamental, está distante de ser cumprida.

Analisando os resultados do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes<sup>1</sup> (PISA), a situação do Brasil em relação aos níveis de leitura e escrita é preocupante. Na edição de 2015, de 70 países, o Brasil ficou em 59º lugar em leitura, apresentando uma pontuação média na avaliação de leitura de 407 pontos, sendo que a média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 493 pontos. Além disso, 51% dos alunos ficaram abaixo do nível 2 em leitura, comprometendo o pleno exercício da cidadania (OCDE, 2016).

Para completar o conjunto de dados que demonstram as dificuldades enfrentadas pelo Brasil no campo da alfabetização, o caderno da PNA (BRASIL, 2019b) trouxe ainda os resultados preliminares do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), do Instituto Paulo Montenegro de 2018, no qual revela que 3 de cada 10 brasileiros entre 15 e 64 anos podem ser considerados analfabetos funcionais, o que corresponde ao fato de que somente 12% dos brasileiros nessa faixa etária se encontram classificados como proficientes.

Se a explanação dos dados acima revela um cenário persistente de fracasso escolar relacionada à alfabetização no Brasil, por outro lado, não se pode negar que há uma série de políticas e ações internacionais, nacionais e regionais que têm sido criadas como forma de melhorar este cenário preocupante.

A título de exemplo, podem ser citados a iniciativa da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em proclamar a Década da Alfabetização (2003 a 2012) com o objetivo de erradicar o analfabetismo no mundo. Tendo como slogan “Alfabetização como Liberdade”, o movimento incentivou o alcance da meta que já havia sido formulada 10 anos antes, em 1990, na Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia, de melhorar em 50% os níveis de alfabetização até 2015.

A Década da Alfabetização trata de um conjunto de metas e ações que instiga os países a criarem políticas mais consistentes de combate ao analfabetismo garantindo a universalização da educação, atentando-se para o contingente de crianças, jovens e adultos que estão fora da escola, e àqueles que frequentam a escola, mas não desfrutam de uma alfabetização de boa qualidade (CONTIJO, 2014).

A centralidade da alfabetização nas políticas mundiais e o cenário histórico de fracasso escolar que se arrasta no Brasil repercutiu em uma série de movimentos e ações nacionais. O

---

<sup>1</sup> Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa) é uma avaliação internacional promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aplicada a estudantes do 3º ano com idade entre 15 anos e 2 meses e 16 anos e 3 meses, matriculados em uma instituição educacional.

primeiro que pode ser mencionado é a elaboração do “Relatório Alfabetização Infantil: os novos caminhos” (2003), elaborado por um Grupo de Trabalho a pedido da Comissão de Educação e Cultura, da Câmara de Deputados, no qual, ao apresentar um panorama das dificuldades de se alfabetizar no país, sinaliza as proposições científicas (teóricas) e metodológicas que deveriam ser implementadas para sanar os problemas do analfabetismo escolar no Brasil.

Segundo Contijo (2014), uma das recomendações do relatório seguida pelo MEC foi a implementação do Plano do Desenvolvimento da Educação, doravante conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Do PAC foi instituída a Provinha Brasil com a finalidade de avaliar a alfabetização no país.

Outro evento importante promovido pela Secretaria de Educação Básica SEB/MEC foi o Seminário Alfabetização em Debate em 2006, com o objetivo de “aprofundar o debate entre Alfabetização e Letramento, suas concepções e metodologias”, contando com a participação de pesquisadores da abordagem construtivista e da ciência cognitiva da leitura.

A partir do Seminário Alfabetização em Debate, o Relatório Caminhos da Alfabetização (2003) e os ideais difundidos pela Década da Alfabetização, uma série de ações e programas passaram a ser instituídas pelo MEC como: Programa de Formação de Professores (Pró-Letramento) em 2005; a Implementação do Ensino Fundamental de 9 anos instituído pela Lei 11.274 em 2006 que, em tese, acabou ampliando o tempo para a alfabetização; o Plano de Desenvolvimento da Educação e Alfabetização em 2007, que além de incluir no Programa a Provinha Brasil para aferir a alfabetização no país, formulou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para avaliar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino; o Plano Nacional de Educação (PNE) que em 2014 trouxe como a meta 5 “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014).

Apesar das iniciativas de implementação de políticas de programas que incidem (in)diretamente na alfabetização, os últimos escores e índices apresentados ao longo desta introdução revelam a manutenção da dificuldade do Brasil em alfabetizar.

É dentro desse contexto de sucessivas políticas que emerge, em 2019, a PNA com o mesmo objetivo dos projetos anteriores, que é o de enfrentamento ao fracasso escolar. No entanto, ela apresenta uma configuração e proposta teórico-metodológica que rompe totalmente com o que foi realizado no Brasil por cerca de três décadas, tanto em aspectos teóricos como metodológicos.

Portanto, faz-se necessário analisar a PNA buscando compreender esta mudança de perspectiva e concepção. Também se torna relevante identificar como a política foi avaliada

nas redes de ensino pelo país. Para o doutorado, foi focada a experiência de conhecimento e avaliação da PNA pelo Conselho Municipal de Educação de Sorocaba (CMESO) que se posicionou sobre a sua implementação na rede municipal de ensino da cidade.

Outro ponto que necessita ser problematizado é a divergência existente entre o que é estabelecido em relação à alfabetização na PNE, na PNA e na BNCC, aprovada em 2017. A BNCC determina que as crianças sejam alfabetizadas até o 2º ano, um ano antes do estipulado pelo PNE. Já em 2019, a Política Nacional de Alfabetização propõe a idade de 6 anos para a criança estar alfabetizada. Qual política educacional as redes de ensino, escolas e até mesmo as editoras produtoras de material didático devem seguir? Claramente, há uma desconexão entre as normas jurídicas, contribuindo para uma possível desorientação para os profissionais da educação que precisam articular as diferentes legislações na organização do trabalho pedagógico.

Neste sentido, esta tese tem como objetivos centrais descrever e analisar a Política Nacional de Alfabetização, situando no contexto das principais políticas de alfabetização de 1997 a 2019 e analisar o processo decisório de implementação na rede municipal de ensino de Sorocaba, a partir da Deliberação CMESO N.º 09/2020, de 13 de outubro de 2020.

Espera-se que este estudo contribua para o avanço teórico no campo das políticas da alfabetização ao apresentar uma proposta inovadora de aplicação da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano de Bronfenbrenner para estudo da constituição, não de um indivíduo ou grupo humano, mas de uma política educacional. Defende-se primeiramente a tese de que tal aporte teórico constitui-se como uma ferramenta útil e adequada para se descrever e compreender elementos importantes no processo de criação de uma política educacional. Tal instrumental pode resultar em um avanço na medida que propõe um método diferente para se desenvolver pesquisas no campo da constituição das políticas educacionais.

Defende-se por fim que o ato de inauguração formal de uma política pública por meio de sua publicação e difusão em diário oficial e demais ações e recursos públicos oficiais associados não garantem per si a organicidade e adoção compulsória, ou mesmo uma compreensão e interpretação unificada pelas secretarias e redes de ensino, nos diferentes âmbitos governamentais. O curso de existência e sobrevivência da Política em análise se constituirá no âmbito das ações interações dinâmicas da mesma com o contexto de cada rede, unidade governamental, de cada unidade educacional - feitos de pessoas, espaços, identidades e histórias - a que se destina. Para melhor entendimento deste processo onde a Política acontece, realizamos um segundo estudo tomando como aporte analítico e crítico a Teoria da Atuação de Ball.

Espera-se que este estudo contribua para o avanço teórico no campo das políticas da alfabetização ao apresentar uma proposta inovadora de aplicação da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano de Bronfenbrenner para estudo da constituição, não de um indivíduo ou grupo humano, mas de uma política educacional. Defende-se primeiramente a tese de que este aporte teórico se constitui como uma ferramenta útil e adequada para se descrever e compreender elementos importantes no processo de criação de uma política educacional. Tal instrumental pode resultar em um avanço na medida que propõe um método diferente para se desenvolver pesquisas no campo da constituição das políticas educacionais.

Defende-se, por fim, que o ato de inauguração formal de uma política pública por meio de sua publicação e difusão em diário oficial, bem como demais ações e recursos públicos oficiais associados, não garantem por si a organicidade e adoção compulsória, ou mesmo uma compreensão e interpretação unificada pelas secretarias e redes de ensino nos diferentes âmbitos governamentais. O curso de existência e sobrevivência da Política em análise se constitui no âmbito das ações, interações e dinâmicas presentes no contexto de cada rede, levando em consideração também a unidade governamental e a realidade de cada instituição educacional – compostas por pessoas, espaços, identidades e histórias – às quais se destina. Para melhor entendimento deste processo em que a Política acontece, realizamos um segundo estudo tomando como aporte analítico e crítico a Teoria da Atuação de Ball, Maguire e Braun (2016).

Com os resultados obtidos nesta pesquisa almeja-se ainda oferecer subsídios para a tomada de decisões na formulação e adoção de políticas educacionais de alfabetização, principalmente considerando aspectos que podem interferir em como a política é percebida.

Defende-se por fim que o ato de inauguração formal de uma política pública por meio de sua publicação e difusão em diário oficial e demais ações e recursos públicos oficiais associados não garantem per si a organicidade e adoção compulsória, ou mesmo uma compreensão e interpretação unificada pelas secretarias e redes de ensino, nos diferentes âmbitos governamentais. O curso de existência e sobrevivência da Política em análise se constituirá no âmbito das ações interações dinâmicas da mesma com o contexto de cada rede, unidade governamental, de cada unidade educacional - feitos de pessoas, espaços, identidades e histórias - a que se destina. Para melhor entendimento deste processo onde a Política acontece, realizamos um segundo estudo tomando como aporte analítico e crítico a Teoria da Atuação de Ball.

Após esta introdução, no capítulo 1 são apresentadas as teorias Bioecológica de Bronfenbrenner e o Ciclo de Política e Atuação de Stephen Ball que foram utilizadas como fundamentação teórica dos dois estudos que compõem esta tese. São pontuadas as justificativas



pela escolha dessas teorias e como as categorias conceituais de cada uma serão utilizadas na tese.

No capítulo 2 é apresentado um panorama histórico das principais políticas nacionais de alfabetização, no período compreendido entre 1997 e 2019, com o objetivo de compreender o que os estudos selecionados apontam a respeito das políticas que antecederam a Política Nacional de Alfabetização (PNA) criada em 2019.

O capítulo 3 é dedicado à apresentação das opções metodológicas e o delineamento seguido na condução da pesquisa. São descritos os instrumentos utilizados para a coleta e as estratégias elaboradas para o procedimento da análise dos dados. Nesta etapa da metodologia é realizada uma explanação de como o modelo Pessoa, Processo, Tempo e Contexto (PPTC) da Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner é utilizada para descrever o percurso de criação da PNA.

O capítulo 4 é dedicado à explanação da PNA a partir do modelo PPTC da Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner. A descrição analítica da PNA está organizada considerando de forma integrada: as pessoas envolvidas na construção da política; o processo que se refere às redes de ação e fundamentos teóricos da política; a caracterização do contexto social, político e econômico no qual a política foi elaborada; o tempo histórico com a explicitação das variáveis temporais.

No capítulo 5, por fim, são apresentados os dados e as análises no sentido de identificar como a PNA foi avaliada pelo CMESO, que se posicionou sobre a sua implementação na rede municipal de ensino da cidade, adotando como suporte a Teoria da Atuação de Ball, Maguire e Braun (2016) e a análise do discurso de Michel Foucault (2008).

## 1 A TEORIA BIOECOLÓGICA E A TEORIA DA ATUAÇÃO

Este capítulo trata da apresentação das teorias Bioecológica de Urie Bronfenbrenner e o Ciclo de Política e Atuação de Stephen Ball. Embora apresentem temáticas de estudos diferentes e pertençam a paradigmas epistemológicos distintos, o diálogo estabelecido entre as duas teorias possibilitou identificar pontos de aproximação e completude para subsidiar a composição do referencial teórico deste estudo.

No transcorrer deste texto, optou-se por uma narrativa engendrada pelo entrelaçamento dos aportes teóricos, as justificativas pela adoção dessas abordagens e possíveis aplicações.

### 1.1 TEORIA BIOECOLÓGICA DE BRONFENBRENNER: VIDA E OBRA

A Teoria Bioecológica, criada por Urie Bronfenbrenner estuda o desenvolvimento humano, considerando os múltiplos fatores que indissociavelmente influenciam e são influenciados neste processo, como o tempo, o contexto, a pessoa e as interações.

A escolha por alguns princípios desta abordagem para a análise do desenvolvimento de uma política educacional se deve ao fato de existir neste modelo elementos conceituais e metodológicos que possibilitam realizar interlocuções e aproximações da abordagem com o processo evolutivo de uma política, que tem também, como característica, ciclos dinâmicos e com múltiplos elementos que a determinam.

Urie Bronfenbrenner (1917 - 2005) foi um psicólogo e professor de Psicologia do Desenvolvimento na Universidade de Cornell, nos Estados Unidos da América. Sua obra inclui mais de 300 artigos e 14 livros, mas ficou reconhecido internacionalmente por sua obra *Ecologia do Desenvolvimento Humano*, na qual apresenta um modelo teórico que busca explicar os diversos fatores integrados que influenciam o desenvolvimento humano.

Interessava a Bronfenbrenner compreender quais são os fatores contextuais e situacionais que interagem e impactam o desenvolvimento humano. O conhecimento destes elementos possibilitou o delineamento de um modelo teórico que motivou políticas promotoras de desenvolvimento e bem-estar infantil.

Durante a sua vida acadêmica, Bronfenbrenner recebeu mentoria do pesquisador Kurt Lewin<sup>2</sup>, a quem considera a principal referência para a elaboração de alguns pressupostos da

---

<sup>2</sup> Bronfenbrenner teve uma relação muito próxima com Kurt Lewin durante a estadia no exército dos Estados Unidos da América, na década de 1940. Trabalhavam em uma estação de serviços estratégicos, juntamente com outros notáveis cientistas, operando um centro de seleção de candidatos para o serviço

sua teoria. Criador da Teoria do Campo, a respeito do comportamento social, na primeira metade do século XX, Lewin defendia que todo evento é resultado de inúmeros fatores psicológicos (internos) e não psicológicos (externos), que operam mutuamente e indissociavelmente. Seu objetivo era estudar as correlações entre o sujeito e o grupo no qual ele está inserido, considerando determinadas categorias em torno da pessoa, ambiente e as dinâmicas que a cercam e exercem vetores de impactos diferenciados. Para Narvaz e Koller (2006, p. 52), “o paradigma ecológico é derivado da fórmula de Lewin em que o comportamento é uma função conjunta da pessoa e do ambiente”. Só que na teoria de Bronfenbrenner é efetuada a transformação na dimensão “comportamento” por “desenvolvimento”, associando a dimensão temporal a este processo, uma vez que o desenvolvimento ocorre ao longo do tempo.

O primeiro livro lançado por Bronfenbrenner, *Dois Mundos da Infância: E.U.A. e U.R.S.S.* (1970), traz à tona a questão do contexto no desenvolvimento humano. A obra aborda o processo de socialização em duas culturas diferentes, a estadunidense e a soviética, considerando os diferentes contextos: o familiar, o escolar e o da comunidade. O efeito da cultura e do ambiente no curso do desenvolvimento humano é demonstrado através do relato das discrepâncias entre as realidades retratadas em duas sociedades que se diferenciam substancialmente. Por mais similaridade que um país tenha com o outro, no caso dos EUA e a antiga URSS, crescer, viver e se desenvolver em um desses países tem um impacto diferente do que ocorre em outro, por conta das singularidades locais e as especificidades culturais concernentes aos padrões de condutas, valores e educação.

A temática em torno da importância proeminente do ambiente se estendeu nas obras seguintes, sendo aperfeiçoada até o engendramento da sua teoria. Koller (2011), pesquisadora brasileira que conviveu com Bronfenbrenner e desenvolve estudos dentro da abordagem bioecológica, considera que o autor em suas pesquisas buscou romper com uma concepção tradicional da Psicologia concebida como uma ciência descritiva, mensurável e experimental. Ele buscava desenvolver uma psicologia que transcendesse categorias estanques e fragmentadas, como uma nova forma de compreender o que envolve a complexidade do desenvolvimento humano.

Neste sentido, Bronfenbrenner defendia que só é possível compreender o desenvolvimento humano a partir de uma psicologia sistêmica em que se considere, de forma integrada: a) um sujeito que é ativo e dinâmico; b) os diversos sistemas que integram o contexto

---

secreto. Nas horas vagas e após os turnos de trabalhos, passavam o tempo conversando sobre o comportamento e o modo de compreendê-lo.

(in)direto que este sujeito está inserido; c) as características da própria pessoa e das que convivem com ela, bem como os vínculos estabelecidos; d) a compreensão da importância das dimensões temporais que circundam os diferentes processos da vida.

Em linhas gerais, o desenvolvimento de uma pessoa é resultado de diferentes variáveis contextuais, pessoais e temporais. Fazendo uma analogia, a constituição de uma política pública também pode ser concebida como resultado da interação dinâmica desta com diferentes variáveis temporais, contextuais e situacionais.

## 1.2 CONSTRUCTOS DA TEORIA E MODELO BIOECOLÓGICO

Alguns termos e conceitos são basilares no modelo bioecológico e compreendê-los permite o entendimento da teoria em sua totalidade. O primeiro se refere à importância dada à experiência. Para o autor, aquilo que é experienciado por um sujeito em determinado contexto, tanto no modo como no conteúdo, precisa ser considerado, já que “poucas das influências externas que influenciam significativamente o comportamento e o desenvolvimento humano podem ser descritas apenas em termos de circunstâncias físicas e de eventos objetivos”. (BRONFENBRENNER, 2011, p. 45). O que isto quer dizer é que há dimensões de ordem subjetivas, interpessoais e contextuais que não podem ser desprezadas na compreensão dos fenômenos do desenvolvimento.

Neste sentido, a coexistência dos elementos subjetivos e objetivos é, indissociavelmente, importante e necessária para compreender o movimento do desenvolvimento humano e dos fenômenos sociais. Os dados que são concretos, perceptíveis e passíveis de descrição não são independentes e autossuficientes como elementos de análise e explicação. De igual importância estão os dados da esfera subjetiva dos sentimentos, como as crenças pessoais, convicções e expectativas, que são geradoras de ações e decisões, concedendo ao desenvolvimento (social e humano) suas características genuínas de (des)continuidades e volatilidade. Tais características se referem ao caráter dinâmico e não-linear deste processo. Ele é marcado por possíveis idas e vindas, rupturas, avanços e retrocessos, de modo imprevisível.

Segundo a Teoria Bioecológica, os dados subjetivos ou objetivos, em si, não são suficientes para explicar o desenvolvimento. Na dinâmica da vida social e pessoal, eles coexistem, influenciando-se mutuamente. Embora possuam naturezas e forças dinâmicas diferentes, ambos constituem e dirigem intrinsecamente o processo de desenvolvimento humano. Contudo, as dimensões subjetivas, segundo Bronfenbrenner (2011) são carregadas de emoções e motivações que podem se manifestar em graus diferentes. Ao serem evocadas nas

tomadas de decisões, podem justificar determinados comportamentos e ações nos diferentes contextos em que as pessoas estão inseridas.

Outro conceito basilar da teoria é denominado de Processos Proximais, considerado como força motriz primária do desenvolvimento humano. Referem-se às interações recíprocas dos sujeitos com os símbolos, objetos ideias, pessoas nos diferentes e múltiplos contextos. Estas interações nem sempre são simples e estáveis, já que ocorrem vinculadas a um cronotempo. Nas palavras do autor, este constructo é definido como “[...] formas particulares de interação entre organismo e ambiente, que operam ao longo do tempo” (BRONFENBRENNER; MORIS, 1998, p. 994).

A Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner (1996, 2011) defende que o desenvolvimento humano é um processo dinâmico e contínuo que envolve a dimensão subjetiva da pessoa e a influência dos múltiplos contextos interligados ao espaço e ao tempo. Estes elementos são indispensáveis para a compreensão do desenvolvimento das pessoas. Neste estudo, de modo análogo, defende-se a tese de que estas dimensões também são vitais na compreensão de determinados fenômenos sociais, como as políticas educacionais, por exemplo.

Em relação à importância do contexto, é importante destacar que a estrutura social possui uma natureza integradora de múltiplos elementos constitutivos que influenciam os sujeitos e a própria estrutura social. Trechos da tese de doutorado de Bronfenbrenner, utilizados por Cairns e Cairns (2005) para a elaboração de uma teoria do desenvolvimento, destacam:

O desenvolvimento social não se aplica apenas ao indivíduo, mas também à organização social da qual ele faz parte. Variações ocorrem não somente no status social de determinada pessoa dentro de um grupo, mas também na estrutura de seu grupo, ou seja, na frequência, intensidade, ritmo e base das interrelações que mantêm o grupo coeso, mas distinto dos demais. O status e a estrutura social são propriedades interdependentes, mas a devida atenção deve ser dada a essas suas variáveis, para que o processo social seja compreendido. (BRONFENBRENNER, 1943, p. 367, *apud* e CAIRNS; CAIRNS, 2011, p. 55).

Bronfenbrenner (2011, p. 57) destaca que elencar uma única dimensão de uma dada realidade como eixo de análise pode induzir ao erro ou resultar em análises fragmentadas ou superficiais. Neste sentido, a Teoria Bioecológica é uma abordagem interacionista por considerar o entrelaçamento de diversas dimensões para a compreensão de um fenômeno em desenvolvimento, como os aspectos ligados às pessoas, às diferentes graduações do tempo e ao contexto sociocultural e histórico. Nesta perspectiva, busca-se apreender a realidade de forma contextualizada e em sua totalidade, que é, em si, abrangente, complexa e dinâmica.

Os estudos baseados nesta abordagem buscam destacar e explicar as interrelações sinérgicas e multidirecionais entre quatro aspectos: Pessoa, Processo, Tempo e Contexto, estabelecendo um modelo de análise, denominado PPTC. Estes quatro eixos, que interagem entre si, de modo indissociável, serão descritos, sinteticamente, a seguir. Paralelamente, será apresentado como tais aspectos podem ser contemplados na análise de uma política pública.

O eixo Pessoa diz respeito às características pessoais, disposições comportamentais, recursos biopsicológicos, motivações, bem como às mudanças que ocorrem ao longo da vida de um sujeito. Segundo a teoria, essas características podem ser geradoras (efeito moderador positivo) e desorganizadoras (efeito moderador negativo), influenciando de diferentes maneiras os processos proximais. Desta forma, é possível depreender que:

As características da pessoa são tanto produtoras como produto de desenvolvimento, influenciando a forma, a força, o conteúdo e a direção dos processos proximais, e são, ao mesmo tempo, resultado da interação conjunta dos elementos que colocam os processos proximais em movimento e os sustentam. (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 55).

O desenvolvimento humano, segundo Bronfenbrenner, está suscetível às características pessoais, às condições do contexto e ao tempo. Em conjunto e de modo integrado, essas dimensões se constituem em moderadores e mediadores de força e direção nos processos que delineiam o desenvolvimento ao longo da vida.

Para Bronfenbrenner (2011, p. 139), “as características da pessoa em um dado tempo de vida são uma função conjunta das características da pessoa e do ambiente durante o ciclo de vida da pessoa ao longo do tempo”. Esses elementos não consistem em uma mera adição, mas sim em uma correlação com efeitos moderadores interativos.

Neste sentido, pode-se pensar que os sujeitos agem e atuam não só por questões ligadas ao seu contexto histórico e político, mas também com base em suas características e concepções pessoais. Tendem a se aproximar de pessoas com alinhamentos e convicções em comum, o que as movem em direção de um pensar e fazer próprio, mas também coletivo. Em mais uma analogia com as políticas, pode-se afirmar que se faz necessário conhecer quem são as pessoas por trás da elaboração de uma política educacional e as de sua implementação para compreendê-la: que papel desempenham, de que lugar falam, o que defendem e o que as aproximam.

A caracterização das Pessoas, neste modelo, não se refere apenas ao grupo de especialistas envolvidos na elaboração da política. Isto implicaria em colocar no centro da análise esse grupo e não a política em si. Os especialistas constituem o contexto micro-sistêmico (a “família”) que gestou e cuidou do desenvolvimento da política, a qual vai

carregar na sua “genética” a expressão das características e concepções deste grupo/família. Mas uma vez nascida/publicada, ganha certa autonomia e singularidade em relação ao grupo gestor/família.

As características diretamente observáveis e uma determinada pessoa assim como seus sistemas de crenças podem contribuir para manipular, encorajar ou mesmo inibir a ação dos outros, incidindo responsividade no ambiente. A influência das pessoas em um contexto evoca o que Bronfenbrenner (2011, p. 168) denomina de “padrões complementares de feedback ambiental contínuo, que desencadeia progressivamente, trajetórias do desenvolvimento humano mais complexas que exibem continuidade ao longo do tempo”. Os impactos decorrentes das disposições do contexto e as influências das pessoas podem ser positivas ou negativas.

A subjetividade da pessoa tem um caráter individual e variável, o que pode tornar complexo o trabalho com essa dimensão em uma pesquisa, cujo objeto seja um evento de caráter coletivo e social como, por exemplo, a implementação de uma política pública. Diante disto, com base na Teoria Bioecológica, essa dimensão subjetiva pode ser adaptada à perspectiva cultural em que o sujeito está inserido. Assim, busca-se compreender a pessoa a partir do parâmetro da constância da conduta ao longo de um período e em um contexto.

Neste trabalho, a dimensão “pessoa” não terá uma análise individual, mas se fundará na compreensão do perfil e condutas de um grupo. No caso específico desta tese, o objetivo deve se concentrar em conhecer quem são os idealizadores da política e como o grupo de trabalho que a redigiu se organizou, além de refletir sobre como a formação, saberes e experiências das pessoas envolvidas contribuíram para o resultado da política pública. Pressupõe-se assim que a subjetividade subjacente na política pública pode ser identificada no grupo que a idealizou e a redigiu.

Também é importante identificar como diferentes entidades da sociedade civil, os profissionais da educação, acadêmicos da área educacional, a mídia e cientistas políticos percebem as ações e condutas das pessoas à frente desta política pública; como significam os discursos orais e escritos proferidos nos decretos, documentos publicados e em diferentes plataformas digitais.

O delineamento da dimensão Pessoa não deve ser engendrado a partir de uma única fonte, isto é, pelas impressões do pesquisador ou pela junção de dados extraídos de forma subjetiva, mas por meio de fontes e canais que veiculem informações que apresentem certa imparcialidade bem como pelo conjunto de vozes de pessoas que convivem direta e indiretamente neste processo.

É importante destacar ainda que as características isoladas das pessoas não têm poder de determinar o curso e o desenvolvimento das ações. Há um conjunto de fatores e forças que correlacionam dentro do espectro do sistema bioecológico. Segundo Haddad (1997, p. 44) “toda qualidade humana é intrinsecamente inserida e encontra significado e expressão plena em um ambiente particular”, como parte de uma dinâmica entre as características da pessoa e do contexto, de modo que a existência e a compreensão de um não existe isolada do outro. Busca-se mapear e compreender tanto o grupo de pessoas que elaboram as políticas quanto aqueles a quem as políticas são destinadas.

Dando prosseguimento à explanação das categorias do modelo de Bronfenbrenner, o Processo refere-se aos modos particulares e complexos de ações e interações do sujeito nos diferentes ambientes em que está inserido e é considerado um constructo fundamental no paradigma bioecológico (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 54).

A dimensão Processo, ao ser contemplada como eixo na investigação de um fenômeno social como as políticas educacionais, permite mapear e destacar as redes de ações que as constituem, os princípios, conceitos e fundamentos epistemológicos que as sustentam bem como os seus símbolos imagéticos e semânticos.

Já o Contexto diz respeito ao ambiente global e particular no qual os indivíduos estão inseridos, considerando os mais próximos, os distantes e até mesmo aqueles que estão ausentes, mas que, de alguma forma, exercem alguma influência sobre eles. Bronfenbrenner (2011, p. 86), metaforicamente, compara “a uma série de estruturas encaixadas dentro das outras, como um conjunto de bonecas russas”, já que não é um único ambiente que impulsiona ou inibe o desenvolvimento. Antes, coexistem numa organização de estruturas concêntricas, cada uma contida na seguinte, conforme Bronfenbrenner (1996, p. 18).

Tal estrutura é utilizada pelo autor para explicar o entorno social que apresenta uma configuração combinada de quatro sistemas distintos, porém interdependentes: microssistema, mesossistema, exossistema, macrosistema. Interligados, inexoravelmente, permitem compreender como os contextos próximo/imediato e distal/remoto influenciam as condutas, ações e eventos, atuando como fatores que operam como multideterminantes dos processos de desenvolvimento. Não é possível compreender os sujeitos e os eventos analisando o que ocorre dentro de um único ambiente. As conexões entre os diferentes espaços são decisivas e podem justificar o percurso do desenvolvimento.

O domínio Contexto não pode ser considerado de forma independente como causa ou consequência de um determinado fenômeno. Seria um erro pensar dessa forma. Neste sentido, a conduta e o perfil das pessoas também têm papel preponderante e precisam ser compreendidas



em função do contexto (situacional, histórico, econômico, social, interpessoal, cultural, ideológico) que estão inseridas e não podem ser descoladas do entendimento da estrutura complexa dos diferentes ambientes. Estes espaços são marcados por múltiplas forças ideológicas, políticas, econômicas, valores morais e éticos que se coarticulam convertendo-se em vetores de influência

Como já ressaltado, Bronfenbrenner se inspirou nas ideias de Kurt Lewin, a quem considera seu mentor por suas proposições sobre a Teoria do Campo. Lewin defendia a importância do contexto para a compreensão do sujeito, já que o conjunto de ações e motivações que emanam da pessoa não encontram sua razão somente nos estratos mentais e psicológicos, mas também pela confluência do ambiente. Assim, “[...] os objetos, as atividades, e, em especial, as outras pessoas mandam linhas de forças, valências e vetores que atraem e repelem, orientando a conduta da pessoa”. (BRONFENBRENNER, 2011, p. 80).

Uma questão levantada por Bronfenbrenner (2011) era saber em que dimensão as propriedades do contexto influenciam a direção e o resultado do desenvolvimento. A configuração social existe em função dos sujeitos que operam neste espaço. Compreender e distinguir as variáveis dessas relações multideterminantes não é uma tarefa simples, mas necessária para o entendimento deste mesmo contexto.

A aproximação de um fenômeno com o intuito de investigá-lo requer o conhecimento de que se caminha em direção ao desconhecido e incompreensível, à primeira vista. Isto porque, na realidade concreta e subjetiva, os dados não são ordenados em categorias estanques. Ao contrário, a realidade é situada em uma arena complexa, constituída de uma rede multifacetada e dinâmica de sistemas compostos pelos elementos tempo, espaço, pessoa e processos. Para Bronfenbrenner (2011, p. 81), a investigação envolve a perspectiva de um “[...] olhar direcionado para ver uma complexidade de regiões diferenciadas, algumas encaixadas nas outras, algumas interligadas, outras isoladas, mas todas interagindo [...]”. Para não incorrer em ilusões ou erros, é preciso saber o que, como e para onde se olha quando se inicia uma investigação. Olhar para o que é imediato e o longínquo; para o que está latente e o manifesto; o que é tangível e o abstrato; o individual e o coletivo. Estas díades se interpolam e se mesclam nos diferentes contextos.

Considerando a importância do contexto, o modelo bioecológico segue uma descrição das propriedades dos quatro níveis deste eixo: microsistema, mesossistema, exossistema, macrosistema, proposto na Teoria Bioecológica.

O microsistema engloba o ambiente imediato no qual as relações acontecem pessoalmente, de modo direto e próximo das pessoas. Envolve as pessoas do convívio e do

cotidiano, em que é possível a interação face a face. São espaços com certo padrão nas rotinas, atividades, papéis desempenhados e condutas.

Para a Teoria Bioecológica, “[...] cada membro de um microsistema influencia os demais que o compõe” (BRONFENBRENNER, 2011, p. 187). Uma pessoa pode participar de vários microsistemas, de forma simultânea, como a família, a escola, a igreja, o ambiente de trabalho. Em cada um desses espaços, a pessoa pode desempenhar atividades e papéis diferentes conforme as normas, crenças e forças que regulam esses ambientes.

Apesar da estabilidade e permanência típicas dos microsistemas, cada pessoa significa as experiências de um modo singular em função de outros condicionantes ligados aos aspectos temporais, biopsíquicos, sociais e culturais.

Bronfenbrenner (1996) descreve três elementos que compõem o microsistema e que têm forte impacto no desenvolvimento: atividades, relações interpessoais e papéis.

A atividade diz respeito aos comportamentos e ações carregados de intenções e significados, podendo ser conduzidas sozinhas ou coletivamente em um determinado momento. Podem ser compreendidas de formas diversas pelos participantes do ambiente e variam quanto ao nível de complexidade. (Bronfenbrenner, 1996, p. 37).

Nas relações interpessoais, o modelo bioecológico apresenta uma grande contribuição ao discorrer sobre a existência de uma relação bidirecional entre duas pessoas, na qual se nota a ocorrência de uma díade, que é em si, uma unidade de análise. Configurada como uma estrutura interpessoal mais simples, por envolver as relações e contextos mais próximos, Bronfenbrenner (1996) destaca o poder de influência das relações promovida por duas díades: a observacional e a conjunta. Na primeira, configura-se pela observação que uma pessoa faz do comportamento da outra. Na segunda, resulta da participação conjunta em alguma atividade, sendo que nesta díade uma pessoa é motivada e influenciada pela ação da outra.

Uma díade de atividade conjunta apresenta condições especialmente favoráveis não apenas para a aprendizagem no transcurso de uma atividade comum, mas também para aumentar a motivação na busca e aperfeiçoamento da atividade quando os participantes não mais estão juntos. (BRONFENBRENNER, 1996, p. 56).

O último elemento do microsistema se refere aos papéis desempenhados e experienciados pelas pessoas ao longo da vida. O papel é constituído pelo conjunto de ações, relações e expectativas que se projetam em alguém em função da posição que ocupa na sociedade, como também derivam da própria pessoa em relação aos outros e ao seu meio. Nesta dinâmica, é formado um interjogo de expectativas sociais que estimulam e potencializam a

tomada de decisões e as condutas frente aos eventos e às situações (BRONFENBRENNER, 1996).

A integração de dois ou mais microssistemas em que a pessoa tem um papel ativo compõe o Mesossistema. Ocorre quando há ampliação ou junção de ambientes operando de modo simultâneo ou sinérgico; como por exemplo, o relacionamento de membros dos microssistemas família e igreja em que os vínculos estabelecidos entre elas podem ter efeitos inibidores ou propulsores de desenvolvimento. Nas palavras do próprio Bronfenbrenner (2011, p. 23): “Mesossistema é o conjunto de microssistemas, constituindo o nicho de desenvolvimento da pessoa em determinado período, isto é, as interrelações de vários ambientes nos quais a pessoa em desenvolvimento está inserida em um determinado período de sua vida”.

As relações estabelecidas nestes ambientes direcionam e delimitam os tipos de atividades, influenciam padrões de comportamento e podem até desencadear consequências positivas ou negativas.

Em relação às possíveis interações vinculadas no mesossistema, Bronfenbrenner (2011, p. 82) destaca a importância do que ele denomina de Transição bioecológica, que é a passagem de uma pessoa em desenvolvimento para um contexto novo, no qual este ambiente apresenta uma estrutura diferente. São exemplos a entrada da criança na creche, o ingresso na faculdade, o primeiro emprego, o início de um namoro, o nascimento de um filho.

Já o Exossistema, para Bronfenbrenner (2011, p. 23), “é formado pelos ambientes nos quais a pessoa em desenvolvimento não está inserida diretamente”, isto é, são externos ao sujeito. Embora a pessoa não esteja presente nestes ambientes, há possibilidade de interferência (in)direta nas pessoas, seja nas emoções, pensamentos e condutas. Ao influenciar também os ambientes imediatos, pode modificar o que ocorre no interior dos microssistemas. Para o autor, o exossistema é constituído por:

[...] estruturas sociais específicas formais e informais que não contêm a pessoa em desenvolvimento, mas que influencia ou acompanha os ambientes imediatos no qual a pessoa se encontra e, portanto, delimita, afeta ou mesmo determina o que lá ocorre (BRONFENBRENNER, 2011, p. 23).

No caso da política, podem ser considerados como parte integrante do exossistema: os diferentes grupos de pesquisa que fornecem dados favoráveis ou contrários a política pública; os órgãos do governo que viabilizam os trâmites de contratação de pessoas e financiamento; prestadores de serviço que conduzem a realização de eventos e implementação de programas. Se algum evento exógeno significativo impacta o grupo à frente da elaboração das políticas

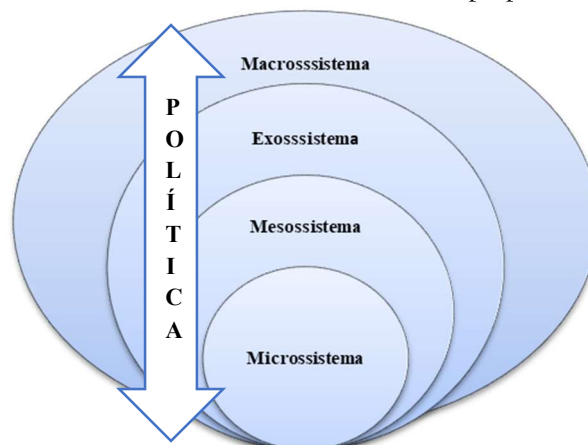
públicas ou suas ações, isto pode desencadear reações no nível do microsistema, alterando a tomada de decisões e os rumos da política.

Por fim, o Macrossistema engloba o conteúdo e a estrutura dos outros níveis, isto é, o micro, meso e exossistema. É representado pela economia, cultura, ideologias, costumes, crenças religiosas e políticas de uma determinada sociedade. Impacta transversalmente os demais sistemas como também é resultado deles. Ao contribuir para orientação de tendências e padrões do cotidiano, tem um papel determinante na compreensão de eventos, valores, comportamentos e condutas grupais (NARVAZ; KOLLER, 2006).

A partir do que foi apresentado até o momento, pode-se afirmar que considerar essa multiplicidade integrada de contextos é de suma importância em um modelo de pesquisa que visa investigar o desenvolvimento de uma política, já que há diversos micro e macroeventos envolvidos nos diferentes contextos (próximos, intermediários e distantes) corroborando para as tomadas de decisões e posições assumidas neste processo.

Nesta perspectiva, adotando e adaptando este modelo de Bronfenbrenner para o estudo de uma política, algumas questões direcionadas ao micro, meso e macrossistema a serem feitas são: dentro de qual contexto acadêmico, político e socioeconômico se desenvolveu a política investigada? Quais demandas buscou atender? Quais aspectos do macrossistema influenciaram a tomada de decisões no microsistema no qual foi elaborada a política? Quais fatores ocorridos em outros espaços (mesossistema) que também influenciaram a tomada de decisões? É importante esclarecer que estas questões estão sendo mencionadas para demonstrar e exemplificar possíveis aproximações explicativas que podem ser utilizadas em pesquisas sobre políticas educacionais baseadas nesta perspectiva teórica. Para melhor compreensão dessas questões, pode-se visualizar a Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Os diferentes contextos interconectados perpassado pela política pública



Fonte: Schmitt (2016), adaptado pela autora.

Dando continuidade às categorias de análise, o último componente é o Tempo, que incorpora ao modelo bioecológico a dimensão temporal com intuito de explicar fatores de permanências, rupturas, (des)continuidades e transições ocorridas que interferem na vida das pessoas, nos eventos sociais, nos fenômenos políticos e históricos, considerando as dimensões do contexto e da pessoa. Este elemento foi inserido por Bronfenbrenner porque ele percebia que essa dimensão era geralmente omitida nos diferentes paradigmas de pesquisa, inclusive no modelo original de Kurt Lewin, no qual se inspirou para a criação da sua teoria. Para o autor, a ausência do domínio tempo pode conduzir a explicações ou formulações incompletas e insuficientes dos fenômenos observados. A omissão da função tempo consiste em uma lacuna, já que:

Esta dimensão tem sido pouco trabalhada nas produções empíricas. Por muitas décadas, teve-se consideração apenas aplicada à constância e à mudança das características da pessoa; o ambiente foi tratado como uma entidade fixa, observado apenas em espaço de tempo, presumindo que permanece constante (p. ex. a composição familiar e classe social foram tratadas como se fossem estruturas imutáveis). (BRONFENBRENNER, 2011, p. 149).

Para a Teoria Bioecológica, os eventos e experiências ocorridos em função das características de um Tempo afetam a probabilidade para a ocorrência de eventos futuros. Acontecimentos do presente podem ser justificados, em parte, por eventos passados assim como podem ser desencadeadores de ações futuras, tanto nos aspectos referentes à pessoa quanto ao contexto.

Bronfenbrenner (2011, p. 114), por compreender a relevância do tempo, acrescenta ao seu modelo o que ele denomina de cronossistema. Esta categoria foi dividida pelo autor em três níveis: microtempo, mesotempo e macrotempo.

O primeiro envolve as ocorrências relativas aos processos proximais, ou seja, o tempo de reação, interpretação dos eventos e do processamento das rotinas, ocorridos em curtos espaços de tempo, principalmente, durante o período da ação ou interação. O segundo, o mesotempo, diz respeito aos episódios ocorridos em períodos maiores como dias e semanas. Já o macrotempo abrange um ciclo que se estende por anos e décadas, incluindo os principais eventos e mudanças que têm um impacto significativo em uma geração, resultando, em muitas ocasiões, na alteração dos rumos de uma cultura e sociedade ao longo da história.

De acordo com Martins e Szymanski (2004), a passagem de tempo em termos históricos tem efeitos profundos em todas as sociedades. Não há como desconsiderar a influência de

determinados episódios, curtos, temporários ou prolongados, no desenvolvimento das pessoas e dos fenômenos sociais. Os eventos precisam ser compreendidos dentro de uma esfera temporal, denominada no modelo bioecológico de cronossistema, no qual é possível estabelecer os múltiplos determinantes do passado e presente, bem como as projeções probabilísticas futuras.

A partir desta explanação da abordagem teórica de Bronfenbrenner, reafirma-se a convicção do uso e contribuição de alguns princípios do modelo bioecológico para a construção de uma proposta de descrição/análise do desenvolvimento de políticas educacionais. Esta proposição de adaptação do modelo de Bronfenbrenner foi pensada também por Alarcão (2001), ao sugerir a transposição do modelo para o estudo do desenvolvimento institucional escolar.

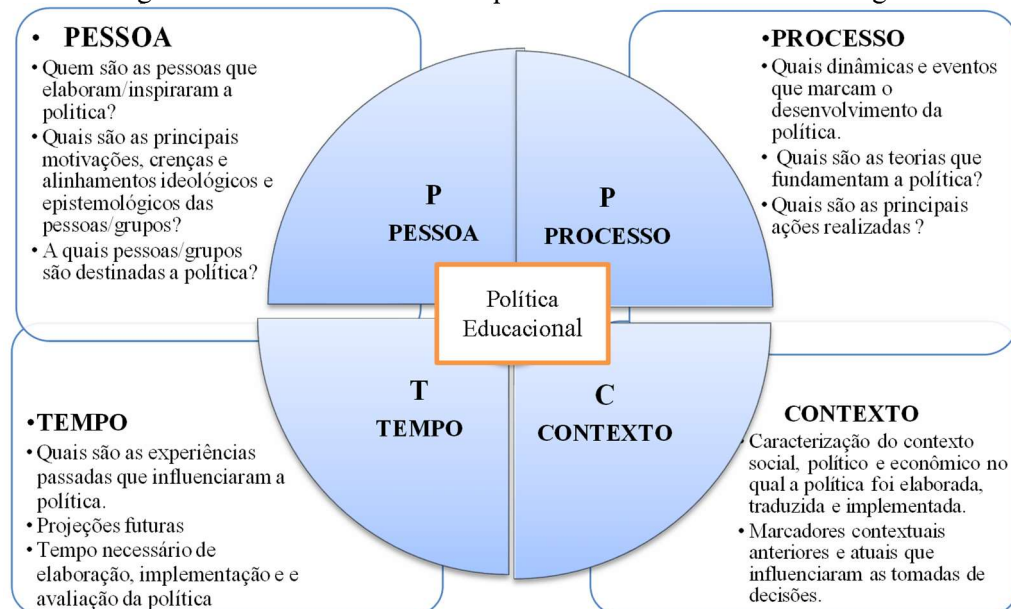
O modelo bronfenbreniano do desenvolvimento humano pressupõe que o indivíduo seja influenciado por um conjunto de contextos interligados (micro, meso e macro), de impacto mais ou menos remoto, em que o macro contexto, constituído pelas ideologias e pelos valores assumidos pelo ambiente sócio-político-cultural, exerce nos outros contextos, mais próximos, uma enorme influência. Se transpusermos esse modelo para o desenvolvimento institucional e examinarmos histórias de algumas instituições, facilmente reconheceremos que determinados contextos sócio-político-culturais possibilitaram (ou não) às instituições assumirem novos papéis, realizarem novas atividades e entrarem em novas interações, passando assim (ou não) por transições institucionais com consequências ao nível do seu desenvolvimento. (ALARCÃO, 2001, p. 27-28).

A Teoria Bioecológica do Desenvolvimento aplicada ao entendimento de pessoas e instituições, apresenta potencial para o avanço da compreensão dos elementos individuais/pessoais, processos e contextos, desenvolvidos com propósitos políticos e educacionais. A sua principal virtude reside na possibilidade de evidenciar o papel desempenhado pelas pessoas, as influências dos múltiplos contextos, bem como o papel do tempo como propulsor de mudanças nas conjecturas e contraditórios, processos evidenciados no desenvolvimento de uma política pública.

Com o objetivo de organizar didaticamente as categorias deste referencial teórico e considerando as adequações para o campo político, seguem alguns princípios que podem nortear um modelo de análise de política pública, inspirado no modelo PPTC da Teoria Bioecológica. Em seguida, a proposta desta adequação foi organizada em um esquema ilustrativo, conforme mostra na Figura 2:

- a) Pessoas e/ou grupos que contribuíram direta e indiretamente na elaboração da política, o que implica os alinhamentos ideológicos e epistemológicos bem como a área do conhecimento a que estão vinculados;
- b) Caracterização do contexto político, econômico e social, anterior e atual, no qual a política está sendo elaborada;
- c) O tempo que envolve as características do cronossistema, a compreensão das sequências de transições, ciclos e rupturas que em curto, médio e longo prazo influenciam a elaboração da política;
- d) Os Processos envolvidos na trajetória de elaboração da política, que sofrem os efeitos interativos e moderadores dos domínios, tempo, pessoas e contexto.

Figura 2 - Pessoa-Processo-Tempo-Contexto na Teoria Bioecológica



Fonte: Schmitt (2016), adaptada ao contexto político pela autora.

Feita a exposição do modelo teórico de Bronfenbrenner, para subsidiar o entendimento da criação da política pública, passa-se a apresentar, a seguir, a perspectiva teórico-metodológica de Stephen Ball, que se constitui em um referencial teórico voltado ao estudo de políticas educacionais. Esta apresentação será útil à análise do campo de implementação da política pública.

### 1.3 A ABORDAGEM TEÓRICA DE STEPHEN BALL

Stephen Ball é um sociólogo britânico, professor de Sociologia da Educação do Instituto de Educação da Universidade de Londres que atua no campo de pesquisa sobre políticas educacionais.

A sua obra mais conhecida é *Reforming Education & Changing School*, produzida em parceria com Richard Bowe, na qual apresenta a teoria criada na década de 1990 (1992-1994) denominada Ciclo de Políticas (BOWE, BALL, GOLD, 1992).

O Ciclo de Políticas se constitui em um referencial que possibilita uma análise crítica acerca da elaboração e o percurso de implementação de políticas educacionais. Em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009, p. 305), Ball destaca que o Ciclo de Políticas não se constitui apenas em uma teoria, mas um método que “não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são ‘feitas’”.

Assumindo um posicionamento de não querer se enquadrar a uma única corrente teórica, Ball dialoga em seus estudos e obras com vários autores como George Herbert Mead (1863 - 1931), Basil Bernstein (1924 - 2000), Michel Foucault (1926 - 1984) e Pierre Bourdieu (1930 - 2002). Nesta mesma entrevista, Ball se autodeclara como um pesquisador eclético, pluralista e flexível, o que o torna livre para transitar entre diferentes teorias.

Assim, eu tendo a me interessar pela maneira como as teorias se relacionam, ao invés do que pelas coisas que as separam. Podemos contar diferentes histórias teóricas, podemos contar histórias sobre quão diferentes as pessoas são, mas você também pode contar histórias de como elas podem estar dizendo coisas semelhantes ou relacionadas (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 314).

Contudo, é o pensamento de Foucault que mais inspirou Ball, levando-o a escrever dois livros sobre as articulações de Foucault e a educação: *Foucault, Power and Education* (2013) e *Foucault as Educator* (2017). As ideias, assim como muitos excertos de escritos de Foucault, são mencionadas em muitos trabalhos de Ball, tanto nas análises de políticas de educação, quanto nas temáticas de base sociopolítica como justiça social, o impacto histórico-cultural e arranjos políticos nos mecanismos de performatividade impostos na sociedade neoliberal.

Dentre as diversas tentativas de conceituar o discurso, em uma delas Foucault o define como “um conjunto de regras anônimas, históricas sempre determinadas no tempo espaço, que definiram em uma dada época, e para uma área social, econômica, geográfica, ou linguística dada, as condições de exercício da função enunciativa” (FOUCAULT, 2008, p. 43).



Na concepção foucaultiana, “os discursos são sobre o que pode ser dito e pensado, mas também sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade” (MAGUIRE; BALL, 2007, p. 97). Os discursos incorporam o uso de palavras, mas também um conjunto de práticas, signos, objetos de conhecimento, relações sociais e estruturas conceituais.

Um discurso na concepção de Foucault (2008), em linhas gerais, é um evento proferido por um determinado sujeito, atrelado e perpassado por outros discursos, situado em um determinado tempo e contexto histórico-cultural (mas influenciado também por outros tempos e espaços) e marcado por uma materialidade específica.

Neste sentido, os discursos para Ball (MAGUIRE; BALL, 2007, p. 98) “sustentam ou privilegiam certas relações e tipos de interação, certas formas e práticas organizacionais, certas formas de autopercepção e auto apresentação e, ao mesmo tempo, excluem outras.” A análise do discurso na perspectiva foucaultiana é utilizada por Ball com o propósito de revelar e compreender as condições de existência dos discursos, localizando-o e contextualizando-o na medida que considera as especificidades social, histórica, os sujeitos, os lugares, os tempos, as instituições e tudo que perpassa as práticas discursivas.

As configurações políticas bem o modo como elas são compreendidas no contexto da prática tem relação com as formações discursivas. Para Ball (MAGUIRE; BALL, 2007, p. 97), as “políticas são construídas dentro e ao redor de discursos específicos”. Para fundamentar o seu pensamento, o autor cita Foucault ao afirmar que os discursos compreendem “práticas que sistematicamente produzem os objetos dos quais falam” (FOUCAULT, 2008, p. 55).

Na abordagem de Ball e colaboradores busca-se articular dialogicamente os processos micro e macropolíticos envolvidos na elaboração de uma determinada política educacional, elencando e discutindo os atores, ações, discursos, intenções, disputas e embates ideológicos que permeiam o ciclo dinâmico que caracteriza a construção de uma política.

Ball e Bowe (1992) compreendem a política como discurso que busca mapear as intencionalidades e conjecturas nas decisões políticas sobre a educação. Procura-se, desta forma, reconstruir o engendramento do discurso que sustenta a política atentando-se, por um lado, para os princípios teóricos-metodológicos e, por outro, para os processos de resistências e confluências inerentes nesta dinâmica.

Após breve apresentação da abordagem de Stephen Ball passa-se a apresentar no item a seguir os eixos de análise do seu modelo teórico.

A proposta de análise do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992) delinea-se a partir de cinco eixos denominados de: contexto de influência, contexto da produção de texto, contexto

da prática, contexto dos resultados / efeitos e contexto de estratégia política. Esta organização tem por finalidade mapear e detalhar as esferas de composição de uma política.

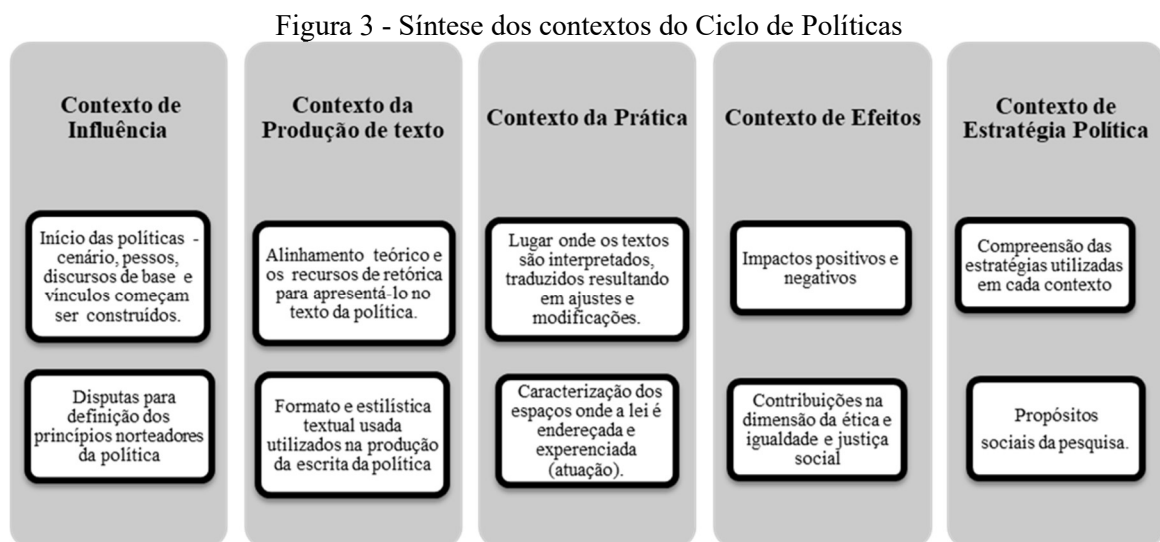
No entanto, cabe destacar que os cenários propostos pelo autor não são concebidos como categorias sequenciadas e independentes. Ao contrário, são interdependentes, indissociáveis e foram organizadas desta forma para tornar a compreensão da temática mais clara e didática. Resumidamente, estes contextos podem ser definidos da seguinte forma:

- a) O Contexto de influência refere-se à caracterização e descrição do cenário de criação da política, a elaboração do discurso de base, os grupos de interesses e as pessoas envolvidas (in)diretamente, os embates e disputas ocorridos. Envolve também, a historicidade da política, do que se trata, os fatos marcantes, passos percorridos até consolidar-se naquela política bem como as influências internacionais e locais. Neste último aspecto, explicita o papel do Estado em relação à política investigada: há uma imposição explícita ou velada? Oferece formações ou benefícios financeiros atrelados à adesão?
- b) Contexto de produção de texto preocupa-se com o modo e o formato como o discurso da política em si se materializa, podendo ser representado em textos legais, pronunciamentos, propagandas, divulgação e comentários em plataformas digitais. Alguns questionamentos que conduzem ao entendimento deste contexto são: quais são as vozes incluídas na produção do texto? Quais foram esquecidas ou excluídas? Quais princípios e propósitos explícitos ou ocultos estão representados no texto? Quais elementos textuais sinalizam alinhamentos teóricos e influências de agendas internacionais? É neste contexto, ainda, que se busca analisar a legibilidade e acessibilidade do texto bem como a identificação de termos-chaves e a recorrência de determinadas retóricas com intuito persuasivo de certa perspectiva teórica ou ideológica;
- c) Contexto da prática relaciona-se ao processo de implementação da política incluindo os ajustes, as mudanças e (re)significações realizadas neste percurso. Diz respeito aos sentidos que os profissionais que atuam na prática constroem para relacionar os textos da política à prática e possíveis resistências, conflitos ou outras manifestações, a favor ou contra a política. Inclui a identificação do tipo de relações estabelecidas: se são democráticas ou prevalecem mecanismos de pressão e silenciamento em virtude das relações de poder presentes no contexto da prática;
- d) O Contexto de resultados/efeitos constitui-se na compreensão dos efeitos da política, elencando os impactos positivos e negativos, tanto do ponto de vista de um

grupo específico quanto por via de dados oficiais (se houver). O modelo proposto ressalta que neste contexto os efeitos precisam transcender a ideia de meros resultados quantitativos e avaliar possíveis contribuições relacionadas às possibilidades de inclusão e valores como cidadania e justiça social;

- e) O Contexto da estratégia política articula-se com a identificação das distintas atividades sociais e políticas que seriam elementares para se trabalhar com os problemas identificados, em especial, as desigualdades que se originam pela política pesquisada. Busca-se tornar visível os possíveis subterfúgios que geralmente podem estar opacos e subjacentes, com intuito de agir sobre os contextos de injustiça social. Busca compreender também quais estratégias foram delineadas em cada ciclo da política e em quais parâmetros teóricos se respaldaram.

Para uma melhor compreensão dos eixos de análise proposto por Ball e Bowe (1992), veja a Figura 3.



Fonte: Elaboração da autora a partir de Ball e Bowe (1992).

#### 1.4 TEORIA DA ATUAÇÃO

Em 2012, a proposta teórico-metodológica do Ciclo de Política foi ampliada e aperfeiçoada. Em conjunto com Maguire e Braun (2016), Ball apresenta a teoria da atuação (*Policy Enactment*). Este trabalho foi resultado de uma pesquisa realizada em quatro escolas secundárias inglesas e compilada no livro *Como as escolas fazem política: atuação em escolas secundárias*.

Traduzido por Janete Bridon, o livro discute o complexo e contraditório binômio política e prática, argumentando que as políticas não são implementadas como apresentadas nos textos oficiais, mas passam por um processo de atuação, na medida que estão sujeitas a processos de interpretação e reinterpretações.

A tradução do termo *Enactment* como “Atuação” é restrito e limitado, uma vez que não contempla o sentido real e genuíno atribuído pelos autores na obra. Trata-se de um significado aproximado e essa incompletude, natural dos processos de traduções, é comentada pelos revisores brasileiros da obra, ao afirmarem que a tradução do termo em questão é difícil porque:

Originalmente, essa palavra tem sido usada no contexto legal para descrever o processo de aprovação de leis e de decretos. Neste livro, os autores a utilizam no sentido teatral, referindo-se à noção de que o ator possui um texto que pode ser apresentado/representado de diferentes formas. O texto, no entanto, é apenas uma pequena parte (porém, uma parte importante) da produção. Os autores usam esse termo para indicar que as políticas são interpretadas e materializadas de diferentes e variadas formas. Os atores envolvidos (no caso, os professores) têm o controle do processo e não são “meros implementadores” das políticas. Para a Língua Portuguesa, *policy enactment* pode ser entendido como as políticas são encenadas, colocadas em ação. É importante destacar que Stephen J. Ball rejeita a noção de que as políticas são implementadas. Elas estão sujeitas a processos de tradução e de interpretação no contexto da prática. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 12).

Depreende-se da citação acima que não existe uma relação biunívoca entre o texto da política e a sua implementação, uma vez que as políticas são interpretadas de diferentes formas e sofrem inúmeros encaminhamentos a depender dos atores envolvidos neste processo, dos diversos contextos, das condições subjetivas e objetivas que as circunscrevem.

O texto final da política, muitas vezes, é escrito por técnicos e agências do Estado, tendo por característica uma linguagem objetiva e direta. Não há como este texto trazer o contexto de produção, o movimento dinâmico, contraditório e peculiar de atividades e interações que o culminaram. Da mesma forma, não é possível pensar que o texto será compreendido e significado por todos os atores educacionais da mesma maneira.

Durante o processo de elaboração de uma política, desde os primeiros movimentos para a sua criação, entram em cena diferentes motivações e necessidades. Entre a constituição de uma equipe para a elaboração do texto, até à “implementação”, há idas e vindas, avanços e retrocessos, bem como disputas e interesses díspares. Não é um percurso linear.

Ball, Maguire e Braun (2016) rejeitam a ideia de que as políticas são implementadas, já que no ciclo que envolve uma política, não ocorre uma relação direta entre as proposições do texto das políticas, por um lado e, por outro, a efetivação no contexto da prática.

O uso do termo “atuação” em substituição a implementação se refere ao ato de encenar. Colocam-se em cena “maneiras originais e criativas dentro das instituições” de processar e interpretar a política, em contextos dinâmicos e multifacetados.

O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas têm que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim. (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Cada instituição ou redes de ensino possui uma história, marcada por valores, culturas, condições materiais, compromissos e alinhamentos teóricos e políticos que as fazem ser únicas. Esta diversidade de pessoas, elementos concretos e subjetivos é que explica, em parte, a razão pela qual, as políticas não são implementadas tais como se apresentam nos textos originais. Elas têm processos e dinâmicas diferenciadas e (re)interpretações mediadas por manifestações de contestações, resistências, reiterações e adesões relativas.

### 1.5 TEXTO: TRADUÇÃO, INTERPRETAÇÃO E DISCURSO

Ball (2002) considera as políticas como intervenções textuais na prática e, por esta razão, propõe que elas sejam analisadas como texto e como discurso.

Para esse autor (BALL, 1994), os textos políticos são representações codificadas e decodificadas complexas que estão sujeitas a diferentes leituras em função da existência de uma pluralidade de leitores, contextos de produção, conflitos e disputas por controle de significados e sentidos impressos. Os textos políticos em si não são “necessariamente claros, fechados ou completos” (BALL, 2002, p. 21) e tendem a ser autoritários e persuasivos. Eles são produtos de múltiplos interesses, atores e agendas e seu percurso de formulação envolve disputas e negociações de grupos de dentro e fora do Estado.

Já o texto como discurso diz respeito “sobre o que pode ser dito e pensado, mas também sobre quem, quando, onde e com que autoridade você pode falar. Os discursos incorporam significados e usam proposições e palavras” (BALL, 2002, p. 26), podendo ser concebidos em um contexto como verdades, na medida que somente algumas vozes são ouvidas e consideradas

legítimas, conforme as relações e normas estabelecidas em um determinado contexto. Neste sentido, o discurso transcende a linguagem textual na medida em que está ancorado a um conjunto de condições materiais, relacionais e concretas, como por exemplo: “a materialidade das instituições, práticas e produções econômicas, políticas e linguísticas” (LOPES, 2006, p. 38).

A política como discurso envolve a compreensão daquilo que não está explícito na superfície dos textos, pois aquilo que está posto na dimensão textual (aparentemente claro e legível) pode ocultar significados, demandas e interesses escusos de determinados grupos.

Assim, ao analisar uma política é inevitável ter que se debruçar sob a materialidade do seu texto, seja uma lei, uma diretriz, pronunciamentos oficiais ou outros gêneros que vão sendo publicados para complementar e orientar sua aplicabilidade. Divulgados amplamente em meios impressos e digitais, são facilmente acessíveis, inclusive em plataformas digitais e redes sociais de entidades governamentais.

É importante destacar que além de fornecerem conteúdos prescritivos, os textos das políticas educacionais trazem pistas que permitem identificar concepções, crenças, interesses e princípios de um determinado grupo. Baseando-se na teoria de Ball, Lopes (2013) defende que:

A circulação dos textos e discursos implica a circulação de ideias, concepções e valores dos atores sociais que atuam no campo da educação e, por isso, produzem a reinterpretação das políticas para além ou para aquém do que é suposto por quem escreve os textos e tenta por eles construir regras para as políticas (LOPES, 2013, p. 393).

Ball (2016) esclarece que pode haver uma grande distância entre os textos originais e o que ocorre na prática, a depender dos significados que se constroem acerca destes materiais. Isto ocorre, segundo Ball, Maguire e Braun (2016) em função de alguns documentos oficiais apresentarem uma linguagem difusa, genérica e pouco clara, oferecendo possibilidades limitadas de compreensão. Também trazem contradições e disputas de “[...] grupos que estão em competição no interior do seu próprio discurso sobre educação e metas sociais” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 26).

Ademais, a compreensão destes textos não é autônoma, já que o significado depende do conhecimento de outras políticas anteriores ou daquelas que circulam concomitantemente, deixando o entendimento subordinado a outros saberes. Por isso, há que se fazer uma leitura dos textos políticos considerando o tempo e o contexto de produção (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Para Ball e Maguire (2016), os significados dos textos são construídos a partir de dois processos distintos, porém indissociáveis: a interpretação do texto e a tradução.

A interpretação envolve as leituras iniciais dos textos com objetivo de compreender a política. É o processo de apreender o que trata a política, o que orienta, qual finalidade e quem está propondo. É uma leitura em que se estabelecem as primeiras relações com as culturas estabelecidas. Realiza-se uma “decodificação que é ao mesmo tempo retrospectiva e prospectiva” (BALL, 2016, p. 68). Isso significa que, no processo de interpretar, coloca-se em avaliação o que já está estabelecido e os impactos em se implementar o que está sendo determinado. Caracteriza-se por um processo no qual se pondera sobre as viabilidades, esclarece pontos críticos, analisa possíveis ajustes, atribui valores positivos ou negativos para a política.

Enquanto a interpretação está mais vinculada com a linguagem do texto da política, a tradução se refere à linguagem da prática. Implica em colocar os textos em ação, de modo a transformar o cotidiano, as condutas para adequar o novo. Engloba as observações, omissões, tentativas que resultam em acertos e erros. A tradução pressupõe um processo criativo na medida em se faz necessário produzir estratégias para colocar em ação o que foi interpretado. Em uma entrevista concedida a Avelar (2016), Ball afirma que a tradução:

[...] é a série de vários processos multifacetados que são postos em prática para transformar estas expectativas em um conjunto de práticas. E elas podem envolver coisas como um treinamento no ambiente de trabalho, a formação continuada profissional, encontros, elaboração de documentos internos, departamentos trabalhando juntos para produzir um plano curricular, ou avaliar procedimentos. Todos os tipos de atividades, todos os tipos de práticas, que pegam aquelas expectativas e as transformam em algo que seja trabalhável, factível e atingível (AVELAR, 2016, p. 7).

Interpretação e tradução estão entrelaçadas e cooperam para produzir e inscrever o discurso na prática. Estes processos envolvem artefatos, suportes, treinamentos, modelagens, mudanças nas estruturas e funções com o objetivo de dar um significado para a política. Com isso, a distância entre o texto original e os novos discursos construídos na prática podem ser significativos, na medida que emerge um jogo criativo e construtivo de novos discursos. No exercício de tradução os atores são modificados (de onde surgem os novos discursos) na mesma medida que a política é alterada pela atuação criativa nas arenas em que ocorre este jogo dinâmico (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 74).

Estes discursos, por sua vez, extrapolam as palavras e envolvem as traduções dos múltiplos leitores, bem como as práticas dentro de um campo de disputa denominado de política

como discurso. São incorporados de significados e posicionamentos que marcam novos direcionamentos na prática. Assim, para Ball (2015, p. 307), o discurso é materializado em “[...] objetos políticos (artefatos), arquiteturas, subjetividades e práticas. Estes são os instrumentos e efeitos do discurso”.

Derivam do exercício das múltiplas leituras dos textos políticos e dos discursos que as embasam, interpretações e reinterpretações diversas, resultando em possíveis resistências, contestações, conformidade e modificações das propostas iniciais, estando assim expostas sempre a um devir. As narrativas e os discursos utilizados pelos autores das políticas como estratégias de persuasão podem ser contundentes, mesmo assim não há uma previsibilidade nas assimilações dos textos.

Autores não podem controlar o significado de seus textos. Então se esforçam para atingir a “correta” leitura. Mas, é crucial reconhecer que políticas são produtos de compromissos nos vários estágios, na micropolítica, na formulação da legislação, no debate entre parlamentares e na micropolítica da articulação dos grupos de interesse (BALL, 1994, p. 16).

As concepções de texto e discurso contribuem para a compreensão e análise de todos os contextos propostos no modelo da Teoria da Atuação, já que estes dois eixos constituem a linha dorsal que permeia toda a trajetória da política.

## 1.6 A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO

O processo de atuação da política é dinâmico e complexo, por envolver necessidade de avaliações quanto à viabilidade e a coerência da política com o que já se consolidou no contexto da prática. O resultado tende a ser imprevisível e inesperado, porque cada instituição possui uma realidade, com diversas configurações e necessidades. No interior da instituição escolar já existem diferenças consideráveis, tendo em vista que há profissionais de gerações diferentes, com formações e disposições diversas em relação ao ensino e aprendizagem, “fixados dentro de diferentes ondas de inovação e mudança” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 18).

Outro fator a considerar é que as escolas e redes de ensino precisam lidar com várias políticas em circulação simultaneamente. Derivam de órgãos nacionais, estaduais ou municipais, com objetivos de serem substituídas, implementadas ou simplesmente com função aditiva/complementar. Por vezes, estas políticas mostram-se contraditórias e confusas, o que resultará dentro da mesma instituição em diversas formas de encenação/atuação pelos diferentes atores deste contexto (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 19).



As circunstâncias geradas pela atuação de uma política podem promover tensões e embates quanto ao modo de operacionalização no contexto da prática, já que as interpretações e traduções são múltiplas e nem sempre consensuais. Para Ball, Maguire e Braun (2016, p. 23), “as escolas precisam tomar decisões difíceis e, às vezes, dolorosas sobre onde as suas prioridades de políticas se assentam”.

Considerando o grau de variância deste processo é que a teoria da atuação aperfeiçoa alguns aspectos da abordagem do Ciclo de Políticas ao elaborar subcategorias que contribuem para o pesquisador organizar os dados no contexto da Prática. As quatro categorias, descritas a seguir, são denominadas por Ball, Maguire e Braun (2016) de: Contextos Situados, Culturas Profissionais, Contextos Materiais e Contextos Externos.

O Contexto Situado envolve a identificação dos atores, a localização e história da instituição (escola, conselho educacional, rede de ensino).

As Culturas Profissionais dizem respeito ao envolvimento e valores dos educadores dentro da Instituição. O modo como se organizam para lidar com as políticas que chegam, bem como as que já estão em andamento.

O Contexto Material relaciona-se ao espaço físico e estrutural da instituição educacional: prédio, infraestrutura, orçamento, tecnologia e materiais disponíveis.

O Contexto Externo é a dimensão que engloba as demandas e pressões exercidas pelos órgãos superiores responsáveis em acompanhar e, por vezes, controlar a efetivação das políticas, através de tabelas e avaliações classificatórias. Este contexto está vinculado também ao grau e qualidade do apoio recebido pelos setores administrativos superiores como secretarias e diretorias de ensino, por exemplo.

Todos estes elementos contextuais incidem no modo de operacionalização das políticas e permitem compreender quais as circunstâncias que influenciam a atuação no contexto da prática. Eles permitem olhar para aspectos que podem passar despercebidos, mas são essenciais para questionar como cada um destes fatores afetaram as ações e tomada de decisões.

## 1.7 OS PAPÉIS ASSUMIDOS PELOS ATORES

No processo de interpretação e tradução das políticas, as pessoas que estão envolvidas neste processo têm um papel determinante, já que atuam simultaneamente como destinatários e agentes da política. O modo como reagem e se posicionam diante do que traduzem as levam a assumirem papéis diferentes. No campo de atuação podem simplesmente acatar, rejeitar ou

se disporem a ressignificar. São os diferentes posicionamentos que justificam o fato de uma política não se efetivar na prática, tal como os seus formuladores vislumbram ao elaborá-la.

Algumas categorias de tipologias de “atores” foram criadas por Ball, Maguire e Braun (2016, p. 75) para descrever as diferentes funções assumidas no jogo político, sendo eles: narradores, empreendedores, pessoas externas, negociantes, tradutores, críticos e receptores. No entanto, são categóricos em afirmar que estes papéis não são fixos e nem exclusivos de uma pessoa específica. “Algumas pessoas podem se mover entres esses papéis em diferentes aspectos do seu trabalho ou podem combinar diferentes aspectos do trabalho de política em suas interações com os colegas”. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 75).

Estes diferentes papéis assumidos dependem, em parte, do cargo que os atores ocupam, das experiências acumuladas, as convicções assumidas, do ponto da carreira em que se encontram e das expectativas quanto ao que fazem e esperam do seu trabalho. Este conjunto de fatores são limitadores ou potencializadores das ações e funções desempenhadas em relação às políticas que circulam e as que são instituídas.

Após a descrição da abordagem do Ciclo de Política e Teoria da Atuação, compreende-se que elas constituem ferramentas para análise de uma política educacional, uma vez que consiste em um modelo sistêmico no qual contempla diferentes dimensões que abarcam este processo.

## 1.8 UM POSSÍVEL DIÁLOGO ENTRE URIE BRONFENBRENNER E STEPHEN BALL

Ambos os pesquisadores apresentam teorias sistêmicas como ferramentas para melhor entendimento de fenômenos complexos e dinâmicos da realidade. Bronfenbrenner se dedicou ao estudo do desenvolvimento humano enquanto Stephen Ball às políticas educacionais. Apesar dos objetos de ambos surgirem por áreas e demandas diferentes, é possível encontrar pontos de convergência que ajuda a compreender o objeto dessa pesquisa. Ao aprofundar as leituras dessas teorias e considerando as especificidades temáticas de ambos, é possível mapear contrapontos e interlocuções em relação a elementos indispensáveis que eles elegeram no processo investigativo de fenômenos em desenvolvimento.

Tanto o ciclo vital humano quanto as políticas públicas são fenômenos que estão condicionados a um processo de desenvolvimento, com marcos pré-definidos e nomeados por uma convenção social. Ambos têm percursos potencialmente imprevisíveis porque estão subordinados a fatores de naturezas diversas que vão influenciar (in)diretamente este percurso.

Alguns seres humanos nascem, mas por razões diversas não passam por todas as fases do ciclo vital. Outros, apresentam um desenvolvimento esperado em algumas dimensões enquanto há, ainda, os que demonstram dificuldades neste processo. Assim como o ser humano, as políticas não nascem prontas como uma “coisa” acabada. Elas são planejadas, concebidas, nascem e se desenvolvem passando por diversas fases. Algumas podem ter ciclos longínquos e outras nascem pré-dispostas a não terem o desenvolvimento esperado, chegando a morrerem antes mesmo que avancem neste percurso.

São múltiplos os fatores que exercem influências no desenvolvimento de processos humanos e sociais. Isto é sumariamente defendido por Bronfenbrenner em relação ao ciclo vital humano tanto quanto por Ball em relação às políticas educacionais. Partindo dessas premissas, cada um elaborou um método com categorias de análise sistêmica desses percursos dinâmicos. É a partir dessas categorias que seguirá o delineamento das principais aproximações e distanciamentos entre os dois pesquisadores.

A primeira interlocução considera a dimensão contextual. Os autores argumentam que o desenvolvimento não pode ser compreendido isolado do contexto, já que os diferentes ambientes determinam e são determinados mutuamente pelos sujeitos que ali estão inseridos e pelas múltiplas relações estabelecidas. Ademais, no contexto se podem encontrar as causas, os efeitos e outras pistas que ajudem a explicar e justificar determinados fenômenos.

Bronfenbrenner (2011) considera os macrosistema, mesossistema e microsistema que operam de modo integrado e interdependente. Esta divisão contribui para a compreensão do entorno social, tendo como eixo os espaços de maior ou menor proximidade, mas com impactos nas relações.

Ball (1992, 1994), por sua vez, investiu em um modelo com a descrição detalhada de cinco contextos que englobam também todos os espaços locais e globais onde surgem e desenvolvem o ciclo das políticas, sendo eles: contexto de influência, contexto de produção de texto, contexto de prática, contexto de resultado e efeitos e contexto de estratégias políticas. Assim como no modelo bronfenbreniano, estas categorias estão intrinsecamente interligadas de modo que os contextos estão "aninhados" uns dentro dos outros (MAINARDES; MARCONDES, 2009). Tamanha foi a sua preocupação com a dimensão do Contexto, que ao avançar em seus estudos, Ball, ao lado de colaboradores, criou mais quatro novas categorias específicas para a análise do contexto da prática, essenciais para o estudo de um grupo específico: contexto situado, culturas profissionais, contexto material, contextos externos.

Um terceiro ponto de congruência se refere aos sujeitos envolvidos (in)diretamente no desenvolvimento e que para ambos os autores têm o mesmo grau de importância que o contexto.

Bronfenbrenner (2011) considera o sujeito como ser ativo que age com base em seu meio, mas também de acordo com suas características e sistemas de crenças. Em função da subjetividade inerente a esta dimensão, a análise é realizada a partir do parâmetro da constância da conduta da pessoa ao longo de um período, em um contexto, considerando a atividades, relações pessoais e os papéis assumidos.

Já Ball (1994) denomina os sujeitos como atores, pelo fato de considerá-los não como meros seres passivos que elaboram e implementam leis na prática, como uma instância racional e objetiva. No campo de atuação, desempenham papéis diversos conforme a história de vida e da instituição da qual fazem parte, as convicções filosóficas e teóricas assumidas, as aspirações e crenças, bem como demandas de influências globais e locais circunscritas no âmbito econômico, político e social. Há, enfim, um conjunto de variáveis que levarão os sujeitos a (re)interpretarem, (re)significarem e assumirem diferentes papéis.

Certamente, um aspecto que nas duas teorias os autores abordam de maneira diferente é a dimensão Tempo. Em seu trabalho, Ball (1994) faz menções à questão da temporalidade considerando a duração das políticas e o modo como operam ao longo do tempo. Destaca que a política não é realizada somente no momento da elaboração de seu texto, há uma série de negociações, disputas ou mesmo outros eventos anteriores determinantes para a sua construção. Ela evolui conforme os textos que a legitimam necessitando que estes sejam compreendidos em relação ao tempo e ao contexto de produção. Em uma entrevista concedida à Mainardes e Marcondes (2009, p. 3), Ball explica que:

Podemos refletir a respeito das políticas em termos de espaços e em termos de tempo, de trajetórias políticas, movimentos de políticas através do tempo e de uma variedade de espaços. As políticas desaparecem no decorrer do tempo ou, algumas vezes, leva muito tempo para elas se tornarem integradas. Algumas vezes, elas são apressadas ou atrasadas. É necessário pensar sobre a velocidade das políticas, é necessário ter a dimensão do tempo, bem como do espaço.

Apesar de ressaltar a necessidade de contrapor uma política com outras produzidas anteriormente e as que circulam no mesmo período de produção (BOWE; BALL; BRAUN, 2016), a abordagem do Ciclo de Políticas e a Teoria da Atuação não enfatiza como esta análise deve ser realizada.

Bronfenbrenner e Morris (1998), por sua vez, justificam a necessidade da dimensão tempo em seu modelo por considerar que os eventos ocorridos ao longo de um período (curto, médio e longo prazo) exercem influências positivas ou negativas, podendo modificar o curso

do desenvolvimento. A passagem do tempo é marcada por continuidades e descontinuidades, alterações na cultura, ciência e valores, trazendo efeitos não só para as pessoas como para a sociedade. Por considerar a importância da dimensão temporal, Bronfenbrenner (1998, 2011) incluiu no seu método uma categoria de análise específica para este eixo, denominada de cronossistema. Esta organização sistemática em relação ao tempo, desconsiderada em muitos modelos teóricos, permite reconstruir a cronologia dos eventos dos fenômenos estudados ou atentar-se para o modo como os diferentes tempos (remoto e presente) influenciam e podem explicar um determinado fenômeno.

A dimensão temporal apresentada no modelo bronfenbreniano é de extrema importância e esta categoria, com as devidas adaptações, precisa ser contemplada em um modelo de análise política. Neste aspecto, certamente, a Teoria Bioecológica traz uma grande contribuição, já que o tempo histórico carrega marcos (isolados ou sequenciados) que impactam o resultado dos eventos. A sequência histórica dos acontecimentos fornece dados importantes em uma pesquisa, mas requer uma organização metodológica que permita uma análise mais organizada desta faceta.

Um contraponto entre os autores que merece ser destacado é o processo. Esta terminologia está presente na obra de Bronfenbrenner (2011) e consiste em uma categoria de análise do seu modelo. Envolve as formas particulares de interações do sujeito com outras pessoas, objetos nos ambientes imediatos em que ele está inserido. Considera as redes às quais os sujeitos se vinculam, bem como o modo e motivo destas vinculações.

Embora Ball (1992, 1994) não tenha elaborado uma categoria específica de análise sobre as interações e vínculos (acordos), pode-se afirmar que esta dimensão está presente e diluída em todas as etapas do Ciclo de Política. As aproximações e alinhamentos com pessoas ou grupos de interesse em comum ou conveniência consistem na base do engendramento de uma política. Estas articulações contribuem para o fortalecimento dos propósitos estabelecidos, empoderamento de uma área ou discurso, união de forças para a elaboração e consecução de estratégias.

O aprofundamento do exercício de buscar relações entre os dois autores poderia emergir em muitas aproximações e distanciamentos. Não se esgota, futuramente, outras possibilidades de diálogo. Por ora, cabe justificar as opções por estes autores na condução desta pesquisa.

Primeiramente, embora tenham como objeto de estudo temas de naturezas distintas, os dois teóricos apresentam uma abordagem sistêmica para a compreensão e análise dos fenômenos a serem investigados. Nesta perspectiva, compreende-se que o desenvolvimento, seja de pessoas ou de processos sociais (como uma política), precisam ser compreendidos

dialeticamente, o que significa considerar os aspectos dinâmicos e multidirecionais que operam conjuntamente. Também concebe estes fenômenos em sua complexidade que é resultado de vários elementos interconectados, que devem ser compreendidos em sua subjetividade e racionalidade, pela singularidade e, simultaneamente, na totalidade (VASCONCELOS, 2002).

Finalizando este percurso em que se buscou traçar um diálogo entre Bronfenbrenner e Ball, entende-se que não se esgotam outras possibilidades de correlações que possam contribuir para as pesquisas na área de políticas educacionais. O exercício aqui iniciado deve continuar para que as questões por ora colocadas e, também, outras possam ser confrontadas, problematizadas e complementadas.

Embora o objeto de pesquisa de ambos os autores pareça ser uma limitação, é importante destacar que se trata de uma tentativa de aproximação na medida em que se percebe diversos elementos que revelam distanciamentos e congruências no método de cada um, mas sobretudo sinalizam aspectos que se complementam para esta pesquisa. Tal constatação reverbera na convicção de que muitos dos conceitos e categorias de análises apresentadas podem contribuir para desvelar os sentidos e meandros complexos que envolvem o desenvolvimento de uma política educacional, desde a sua concepção e publicação até a sua implementação em uma rede de ensino específica.

Para efeitos de melhor elucidação dos diálogos entre Bronfenbrenner e Ball, o Quadro 1, a seguir, traz uma organização comparativa das categorias de análise entre os dois autores.

Quadro 1 - Categorias de Análise da Teoria de Bronfenbrenner e Ball

<b>Categorias</b>	<b>BRONFENBRENNER</b>	<b>BALL</b>	
<b>Contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microsistema</li> <li>• Mesossistema</li> <li>• Exossistema</li> <li>• Macrossistema</li> </ul>	<p>Ciclo de Políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexto de influência</li> <li>• Contexto da Produção de Texto</li> <li>• Contexto da prática</li> <li>• Contexto de resultados / efeitos</li> <li>• Contexto de estratégia política</li> </ul>	<p>Teoria da Atuação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contextos situados</li> <li>• Contextos profissionais</li> <li>• Contextos materiais</li> <li>• Contextos externos</li> </ul>
<b>Processo</b>	Processos proximais	Está incluso e diluído dentro da categoria contexto.	
<b>Tempo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microtempo</li> <li>• Mesotempo</li> <li>• Macrotempo</li> </ul>	Não há categoria sistematizada.	
<b>Pessoa</b>		Os atores desempenham papéis que podem ser eles:	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas</li> <li>• Vínculos</li> <li>• Motivações e crenças</li> <li>• Disposições</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Narradores</li> <li>• Empreendedores</li> <li>• Pessoas externas</li> <li>• Negociantes</li> <li>• Entusiastas</li> <li>• Tradutores</li> <li>• Críticos</li> <li>• Receptores</li> </ul>
--	---	--

Fonte: Bronfenbrenner (2011) e Ball; Bowe (1992), Ball; Maguire; Braun (2016). Elaboração da autora.

Como pode se observar no Quadro 1, os modelos teóricos de Bronfenbrenner e Ball são amplos e múltiplos em conceitos e categorias de análise. Há eixos temáticos, como por exemplo, o contexto que possui diversas subcategorias, sendo inviável contemplar todas na condução de uma pesquisa de doutoramento.

Acredita-se que as duas abordagens ao serem integradas podem contribuir para o desenho de um modelo teórico-metodológico capaz de responder às questões levantadas neste estudo. Percebe-se que uma proposta completa e enriquece a outra na medida em que ambas apresentam um olhar sistêmico para a investigação científica e oferecem instrumentos analíticos capazes de subsidiar e respaldar as dimensões teórico-metodológica deste estudo. Contudo, faz-se necessário realizar algumas escolhas e delimitar quais os conceitos e as categorias de análise serão utilizados, tendo como critério para este exercício os objetivos traçados para esta pesquisa.

Ancorados nos objetivos propostos para esta pesquisa, será apresentado o desenvolvimento de formulação na Política Nacional de Alfabetização. Em seguida, prosseguirá para a análise do processo de (não) adesão da Política em um contexto específico, que é o município de Sorocaba, do estado de São Paulo, para verificar como o programa foi recebido no nível local.

Assim, o modelo teórico-metodológico desenhado para esta pesquisa inclui a combinação integrada de categorias das duas teorias apresentadas ao longo deste capítulo. Para a explanação do desenvolvimento da formulação da política investigada (PNA), será utilizado o modelo PPTC da Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner.

Para a análise e discussão do processo de adesão da política no contexto do município de Sorocaba serão utilizadas duas categorias-chave da Teoria da Atuação de Ball e colaboradores, os papéis assumidos pelos atores e a configuração dos contextos.

## **2 POLÍTICAS NACIONAIS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL (1997 – 2019): CONTEXTOS E PROPOSTAS**

Uma política educacional não é elaborada ou construída no vazio. Também não é descolada de um contexto social e histórico. Há políticas que a antecederam, com movimentos e intencionalidades convergentes ou contrárias. Em grau maior ou menor há um *continuum* entre as sucessivas políticas ao longo do tempo, marcadas por processos de rupturas e descontinuidades, avanços ou retrocessos.

O fato é que as políticas necessitam de contextualização para serem compreendidas. A percepção de determinadas correlações está condicionada à análise histórica e temporal. O exercício de voltar os olhos ao passado permite apreender a sucessão de fatos, movimentos, documentos, acordos e outros fenômenos factuais e subjetivos que podem explicar e justificar os desdobramentos de uma política no presente e suas possíveis projeções para o futuro.

Desta forma, este capítulo tem por objetivo apresentar um panorama histórico das principais políticas nacionais de alfabetização, tendo como delimitação cronológica o período compreendido entre 1997 e 2019, o qual sucede a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, publicada em 1996. O objetivo foi o de compreender o que as pesquisas selecionadas apontam a respeito dessas políticas que antecederam a Política Nacional de Alfabetização (PNA), de 2019, tema de investigação desta pesquisa.

O ano definido como ponto de partida se justifica pelo fato de ser o ano que foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), constituindo-se como uma política que inaugurou uma série de mudanças no campo educacional e possibilitou a adoção em âmbito nacional da abordagem construtivista. E o ano de 2019 refere-se ao ano em que foi criada a Política Nacional de Alfabetização, contrária à proposta dos PCN's.

O levantamento bibliográfico da produção de conhecimento sobre o tema foi realizado nas bases de dados Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e da biblioteca eletrônica *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Foram selecionados descritores específicos da temática, inseridos por combinações associadas e múltiplas que são: Alfabetização, Políticas de Alfabetização, História da Alfabetização.

As modalidades de produções consultadas foram teses, dissertações, artigos científicos e documentos oficiais como decretos e portarias. Visando contemplar somente as políticas de alfabetização de âmbito nacional, definiram como critérios de exclusão as políticas específicas de estados e municípios, conforme mostra o quadro 2.



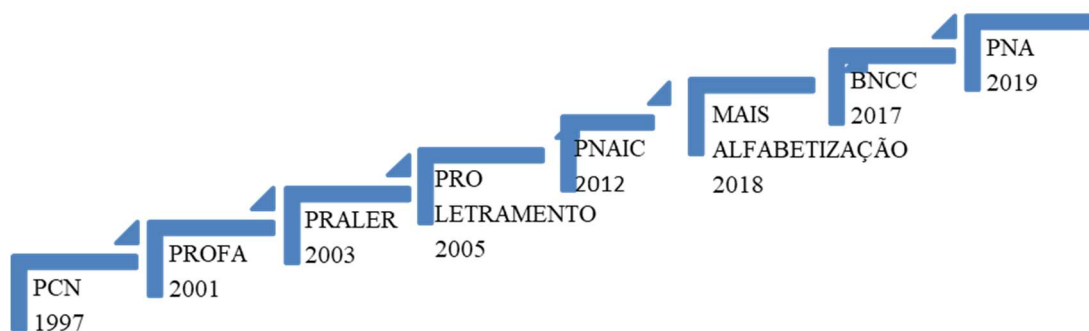
Quadro 2 - Protocolo com os critérios para seleção da produção de conhecimento sobre as políticas nacionais de alfabetização

Período Temporal	1997 – 2019
Base pesquisada	<i>Scientific Electronic Library Online</i> (SciELO) Biblioteca Digital de teses e dissertações (BDTD).
Tipos de Produção	Teses, dissertações e Artigos Científicos
Descritores (isolados e associados)	Alfabetização, Políticas de alfabetização, História da Alfabetização.
Critérios de inclusão	Trabalhos que permitam identificar as principais políticas nacionais de alfabetização e seus impactos.
Critérios de exclusão	Foram excluídos os trabalhos que tratam de políticas específicas de estados e municípios, aquelas que tinham como tema a alfabetização de jovens e adultos, métodos voltados ao ensino e aprendizagem no campo da alfabetização.

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo Mortatti (2000), a alfabetização é um tema de interesse interdisciplinar, sendo possível encontrar pesquisas sobre este assunto em diversas áreas do conhecimento. No entanto, no mapeamento realizado, as pesquisas foram delimitadas às áreas da Educação e Psicologia, dentre as quais foi possível realizar um panorama contemplando um conjunto de oito políticas nacionais de alfabetização, conforme a Figura 4 a seguir.

Figura 4 - Principais Políticas Nacionais de Alfabetização entre 1997 e 2019



Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 3 organiza as políticas em relação à modalidade (direta e indireta), quanto à tipologia (curricular, formação de professor ou combinada) e à abordagem conceitual de base para a alfabetização, que pode ser construtivista, fonológica ou mista (quando há nas propostas elementos da construtivista e da fônica).

Quadro 3 - Políticas de Alfabetização: modalidades, tipologia, abordagens

Política	Ano de criação	Modalidade	Tipologia	Abordagem Conceitual
Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)	1997	Indireta	Curricular	Construtivista
PROFA	2001	Direta	Formação de professor	Construtivista
PRALER	2003	Direta	Formação de professor	Construtivista
Pró - Letramento	2005	Direta	Formação de professor	Construtivista
Pacto Nacional na Idade Certa (PNAIC)	2012	Direta	Formação de professor	Mista
Programa Mais Alfabetização (PMALFA)	2018	Direta	Formação de gestores e auxiliares de alfabetização	Mista
BNCC	2018	Indireta	Curricular	Mista
Política Nacional de Alfabetização (PNA)	2019	Direta	Curricular e formação de professor	Fonológica

Fonte: Elaborado pela autora.

Por uma questão didática, as políticas organizadas no quadro acima foram divididas em duas modalidades denominadas de Diretas e Indiretas. As diretas englobam as políticas que tratam exclusivamente da alfabetização e as indiretas envolvem as políticas curriculares de âmbito nacional que tratam de áreas e temas diversos, mas que abordam algumas diretrizes ou orientações curriculares para o campo da alfabetização.

Essa organização é importante porque para compreender um campo tão amplo, como o é o da Alfabetização, é necessário ter em mente que não são só as políticas que tratam especificamente da Alfabetização que precisam ser analisadas, mas também as indiretas, que trazem direcionamentos organizativos para a área em questão.

Com o objetivo de situar historicamente o panorama das políticas educacionais de alfabetização no Brasil, será apresentado um breve relato sobre este campo antes da publicação

dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), definido como ponto de partida para o mapeamento realizado nesta pesquisa. A partir deste ponto serão analisadas, com base em estudos e pesquisas, as políticas que a sucederam até chegar a Política Nacional de Alfabetização (2019).

## 2.1 UM POUCO DE HISTÓRIA DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL

Segundo os estudos de Mortatti (2000; 2006; 2015), Soares (2016; 2020) e Frade (2005; 2007), diversos métodos já foram utilizados para se alfabetizar nas escolas brasileiras e a discussão sobre qual o melhor método e o debate se é necessário de fato um método para alfabetização é uma questão antiga, recorrente e não superada no Brasil.

Os “métodos tradicionais” como são popularmente conhecidos, predominaram no país desde o final do século XIX. Classificados em métodos sintéticos (alfabético, silábico e fônico), analíticos (palavração, sentencição e global) e mistos, contavam como recurso didático o uso maciço de cartilhas.

As primeiras cartilhas foram produzidas segundo Mortatti (2000) por educadores fluminenses e paulistas através de sua experiência em sala de aula. Esses materiais baseavam-se nos métodos de marcha sintética (soletração e silabação), na qual se adota uma abordagem linear e sequencial e parte-se das unidades linguísticas mais simples e menores como a letra e sílaba até alcançar as mais complexas e maiores como a palavra e frase.

O contexto no qual as cartilhas começaram a ser produzidas era marcado por uma forte influência do Estado em relação ao que e como se ensina na escola, bem como com o tipo de material didático produzido.

Nesse período, o livro era considerado uma ferramenta da educação política e ideológica, sendo caracterizado o Estado como censor no uso desse material didático. O livro imprimiria a identidade, os valores, os lugares e disposições sociais, tal como o Estado recomendasse. (COLLARES, 2015, p. 25308).

Posteriormente, no século XX, com argumento de que a alfabetização deveria considerar unidades linguísticas com sentido, foram criadas as cartilhas baseadas nos métodos de marcha analítica, denominados de palavração e sentencição ou historieta. Ao contrário dos métodos sintéticos, estes partiam do todo (unidades maiores) para as partes (unidades menores).

Apesar dos argumentos que demonstravam certa preocupação com o sentido expresso no código, seja pela utilização da palavra, da sentença ou do texto, essas unidades linguísticas

continuavam sendo utilizadas com o objetivo de se ensinar o sistema alfabético e ortográfico da escrita. Só mudou o ponto de partida para o início do processo de alfabetização, mas como destaca Soares (2004, p. 98), “as palavras são intencionalmente selecionadas para servir à sua decomposição em sílabas e fonemas, sentenças e textos são artificialmente construídos [...] para servir à sua decomposição em palavras, sílabas, fonemas.”

Tanto nos métodos sintéticos quanto nos analíticos, a ênfase estava centrada na prescrição detalhada e sumária de como ensinar. As estratégias didáticas utilizadas envolviam o desenvolvimento de habilidades motoras, auditivas e perceptivas por parte dos alunos, materializadas em treino da caligrafia, cópias, ditados e exercícios de fixação que enfatizavam a memorização, atividades de associação e o treinamento da ortografia. A escolha dessas estratégias se embasa na justificativa de que:

Uma nova concepção de criança – de caráter psicológico – passa a embasar a discussão sobre o método de ensino da leitura (e da escrita). Empreendida por educadores, essa discussão prioriza as questões didáticas, ou seja, o como ensinar, com base na definição das habilidades visuais, auditivas e motoras do aprendiz. (MORTATTI, 2000, p. 44).

Em meados da década de 1930, inicia-se uma disputa entre os que defendiam os métodos mistos, com a prevalência do uso simultâneo dos métodos sintéticos e analíticos ou apenas um deles. As cartilhas, neste período, por sua vez passaram a ser elaboradas com base no método misto, permanecendo assim até os anos 1970. Destarte as disputas acerca do método, o que as cartilhas apresentavam em comum “era a necessidade de se adaptar esse ensino às necessidades biopsicológicas da criança, cuja forma de apreensão do mundo era tida como sincrética”. (MORTATTI, 2000, p. 43).

A adequação ou preparação do aprendiz para aprender a ler e escrever era um critério muito importante na época, o que levou ao desenvolvimento de testes<sup>3</sup> do nível de maturidade e a defesa da aplicação de exercícios de prontidão. Os testes buscavam mensurar as capacidades e características individuais para alfabetização como as habilidades auditivas, visuais e motoras, garantindo ainda classificar os alunos quanto às suas aptidões, identificar e corrigir possíveis problemas. Já os exercícios aplicados no período de prontidão treinavam tais habilidades para alcançar a condição esperada para se alfabetizar, que implica em um funcionamento cognitivo maturacional, adequado, eficiente e rápido (MELLO, 2007).

---

<sup>3</sup> O principal teste desenvolvido na época foi o “ABC para verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita” elaborado por Lourenço Filho e publicado pela Editora Melhoramentos em 1933.

Cabe destacar que ainda na década de 1930 chega no Brasil um movimento mais amplo denominado de Escola Nova o qual defendia um ensino significativo, em que o aluno fosse protagonista em seu processo de aprendizagem. Defendia que o ensino fosse público, laico e acessível a todos. Estes ideais que foram sendo difundidos a partir deste período no Brasil, concomitantemente com a chegada de outras correntes teóricas repercutiria nas propostas de alfabetização vindouras (FRADE, 2005).

Já a década de 1960 foi marcada pela criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024/1961) e por um recorte sombrio na história do Brasil com a Ditadura Militar. Diante de um contexto político autoritário e com restrições a diversos direitos sociais, a educação também passou a ser controlada pelo Estado (RIBEIRO, 2000). Em virtude do desenvolvimento industrial pelo qual passava o país, neste momento e para atender os objetivos da formação rápida de mão de obra especializada, a educação teve um caráter tecnicista pautada nos princípios da racionalidade e desenvolvimento tecnológico (GHIRALDELLI, 2000; RIBEIRO, 2000).

No que tange à alfabetização, nos anos iniciais da década de 1960, emerge a proposta de alfabetização por meio de palavras geradoras de Paulo Freire, na qual tinha um sentido e propósito político de conscientização, “pois a educação, para ele, é compreendida como processo nunca terminado, um processo permanente de libertação” (LIMA, 2010, p. 70).

No entanto, por se distanciar dos propósitos e interesses do governo durante a ditadura, a alfabetização passou a ser coordenada novamente pelo Estado implementando o Movimento Brasileiro de Alfabetização, o Mobral, por meio do decreto 5.379 de 1967. O programa era direcionado à alfabetização de adultos com o objetivo de formar mão de obra alfabetizada para trabalhar nas empresas e atender às necessidades de participação nas atividades eleitorais (LIMA, 2010).

Em relação ao ensino primário, conforme destaca Veiga (2007), a década de 1960 manteve a mesma estruturação definida nas leis orgânicas de 1946, que eram: “educação pré-primária (para crianças de até 7 anos, escola maternal e jardim-de-infância) e ensino primário (com duração de quatro ou seis anos, no caso de iniciação técnica)” (VEIGA, 2007, p. 285). Este foi um período cercado de altos índices de evasão e repetência (SOUZA, 2008) e uso disseminado de cartilhas de alfabetização (COLLARES, 2015).

A alfabetização, neste contexto social e político, era vista por grande parte da sociedade como ferramenta para o desenvolvimento e o alcance de melhores condições de vida, e para o estado uma estratégia “imprescindível para melhorar a produtividade e modernização da agricultura brasileira” (FARIAS, 1979, p. 63).

O final da década de 1970 e início da década de 1980 foi um período caracterizado pela abertura política, decorrente do fim da ditadura militar e o anseio por reorganização democrática das relações e instituições sociais. Como resultado destas proposições e por uma considerável mobilização social, foi elaborada a Constituição Federal de 1988, instituindo uma série de avanços para diversas áreas da sociedade.

Na educação, direitos fundamentais foram conquistados, como a obrigatoriedade do ensino fundamental, a gratuidade do ensino público e gestão democrática do ensino público. Começam-se a planejar uma série de projetos e iniciativas de enfrentamento ao fracasso escolar decorrentes de problemas crônicos em relação ao ensino da leitura e escrita no país.

Os princípios e valores de ordem ideológicos, pedagógicos e políticos da escola, bem como a sua função social, passaram a ser questionados, com vistas à construção de uma escola em consonância aos propósitos de um novo ideal de educação e sociedade que ora estava se formando.

Envolvidos neste contexto (início da década de 1980), alguns pesquisadores brasileiros começaram a ter contato com os estudos das pesquisadoras Emília Ferreiro e Ana Teberosky, que se destacaram no estudo da aquisição da linguagem e da alfabetização. Adotando uma perspectiva construtivista do desenvolvimento cognitivo, escreveram a obra *Psicogênese da Língua Escrita* (1985), na qual defendem que as crianças são ativas na construção de seu conhecimento e que o desenvolvimento ocorre por meio de estágios sequenciais.

Este momento é considerado um divisor de águas na história da alfabetização do Brasil sendo considerada por Mortatti (2000; 2006) como uma “revolução conceitual” por deslocar as discussões do eixo de como o professor ensina (método) para como o sujeito aprende, através da explicação do processo psicogenético pelo qual passa o aprendiz durante a construção da escrita.

Deslocando o eixo das discussões dos métodos de ensino para o processo de aprendizagem da criança (sujeito cognoscente), o construtivismo se apresenta, não como um método novo, mas como uma “revolução conceitual”, demandando, dentre outros aspectos, abandonarem-se as teorias e práticas tradicionais, desmetodizar-se o processo de alfabetização e se questionar a necessidade das cartilhas (MORTATTI, 2006, p. 10).

Uma renovação do ensino baseada na abordagem construtivista se mostrava como a salvação para o persistente histórico de fracasso escolar enfrentado no país, traduzido nos altos índices de reprovação e evasão escolar.

Os estudos de Emília Ferreiro, segundo Mortatti (2000), fomentaram um crescente processo de refutação e rejeição aos métodos tradicionais de alfabetização. Ampliaram-se os questionamentos sobre o uso das cartilhas gerando um movimento marcado pela divisão daqueles que defendiam o abandono das teorias e práticas tradicionais de alfabetização e os que desejavam a manutenção da concepção tradicional de ensino.

Já a década de 1990 foi marcada por um processo de institucionalização do construtivismo em todo o território nacional, promovida em diversas frentes como nos cursos de formação e capacitação docente, na publicação de fascículos, documentos oficiais, livros e materiais didáticos e realização de eventos.

O construtivismo consiste em uma corrente teórica que abrange diferentes campos, como a psicologia, a educação e a filosofia, e que tem como base a ideia de que os indivíduos constroem ativamente o seu conhecimento a partir das interações com o ambiente, utilizando suas experiências prévias, suas estruturas cognitivas e suas capacidades de pensar e refletir. Os principais autores que influenciaram o desenvolvimento do construtivismo são: Jean Piaget, Lev Vygotsky, Jerome Bruner. Esta corrente exerceu e continua a exercer uma influência significativa no contexto da alfabetização no Brasil.

O construtivismo, embora com as diferentes e nem certas interpretações que a ele foram dadas na prática docente foi hegemônico na área da alfabetização, particularmente, no discurso acadêmico e nas orientações curriculares (cf. Parâmetros Curriculares Nacionais, 1997), até os anos iniciais do século em curso [...] (SOARES, 2015, p. 22).

A proposta construtivista se tornou oficialmente sedimentada no país através da publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) pelo Ministério da Educação (MEC) em 1997. A publicação desse documento representou a materialização de uma guinada conceitual na educação brasileira, inserindo a nação “[...] no projeto de currículo nacional e no contexto da globalização de políticas educacionais” (LOPES, 2006, p. 34). A relação entre os PCN's e os interesses presentes serão discutidos no próximo tópico.

## 2.2 PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS (PCN'S) – 1997

Os PCN's constituem-se em um dos principais documentos que oficializou nos anos 1990 a conversão conceitual e teórica na educação brasileira ao instituir como base de sua proposta, a perspectiva construtivista. Por esse motivo, faz-se necessário tecer algumas breves considerações sobre este documento.

Os PCN's foram diretrizes elaboradas pelo Ministério da Educação no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que teve por objetivo orientar e fornecer parâmetros para os sistemas de ensino e escolas elaborarem suas propostas curriculares. Forneceu um referencial comum com a indicação do que deveria ser garantido aos alunos em cada área do conhecimento.

A elaboração dos PCN's está inserida em um contexto histórico e político marcado por ideais neoliberais, ancoradas no delineamento de uma nova configuração social, política e econômica imposta pela globalização. Este processo de engendramento social mobilizou uma série de iniciativas globais implementadas na década de 1990 encabeçadas por alguns organismos multilaterais internacionais para levar os países periféricos a firmarem compromissos e metas para garantir índices educacionais compatíveis com o projeto educacional concebido, especialmente na alfabetização.

Destacam-se no rol dessas iniciativas, a Conferência Mundial de Educação para Todos na Tailândia (1990) que impulsionou no Brasil uma série de políticas educacionais para garantir a efetivação dos compromissos com o discurso de "Educação Para Todos". Dentre estas políticas influenciadas pela Conferência, destacam-se duas: a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - Lei Federal n. 9.394 - em 1996.

O Plano Decenal de Educação para Todos, em consonância com o que foi estabelecido na Constituição da República de 1988, reafirmou a necessidade do Estado "em elaborar parâmetros no campo curricular capazes de orientar as ações educativas do ensino obrigatório, de forma a adequá-lo aos ideais democráticos e à busca da melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras" (BRASIL, 1997, p. 14).

A LDBEN ampliou o dever do Estado com uma educação, estabelecendo uma série de diretrizes de norteamto dos currículos e seus conteúdos mínimos, reafirmando assim os princípios para a elaboração de uma base comum curricular, culminando mais tarde nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's).

Situando-se na contramão dos métodos tradicionais de ensino que vigoravam até então em todas as escolas brasileiras, os PCN's assumiram uma perspectiva construtivista que, segundo o próprio documento é configurada por uma série de princípios explicativos do desenvolvimento e da aprendizagem humana. Dentre estes princípios atrelados ao processo de aquisição da escrita podem ser destacados: 1. A alfabetização é um processo que se baseia a construção de conhecimento de natureza conceitual e complexa. 2. O aluno precisa compreender o que a escrita representa (sons) e este aprendizado não ocorre através de práticas



de memorização ou de práticas centradas apenas na codificação e decodificação. 3. O aprendizado da escrita e da leitura requer o contato com uma diversidade de gêneros textuais testemunhando e utilizando-os em práticas e contextos reais.

Depreende-se destes princípios, expressos nos PCN's, que a aquisição da escrita é concebida como um processo construtivo, no qual o papel ativo e pensante do aprendiz tem um papel fundamental neste percurso. Por não se constituir um método, a abordagem construtivista não aborda as questões relacionadas ao ensino. Ao contrário, objetiva compreender o pensamento do aprendiz durante o processo de aprendizagem como o intuito de compreender quais são as hipóteses levantadas, qual o papel dos erros neste percurso e a função do professor neste percurso.

Os PCN's apresentaram uma proposta de alfabetização que não estava restrita aos exercícios de prontidão e aos processos de codificação/decodificação de fonemas e grafemas, como até então ocorria através dos métodos tradicionais. Defendia que a alfabetização deveria estar atrelada ao trabalho com práticas sociais de leitura e escrita, a fim de desenvolver nos alunos a competência linguística, o que implica compreender a função social da escrita, lendo e produzindo textos reais que emanam de uma intenção comunicativa.

Cabe destacar que dois anos após a publicação dos PCN's, o Ministério da Educação criou um programa nacional de desenvolvimento profissional e formação continuada de professores denominado "Parâmetros em ação" com o objetivo de viabilizar, de forma articulada, a implementação dos PCN's nas escolas.

Correia (2007) desenvolveu uma pesquisa com visando investigar como a alfabetização e o letramento foram abordados nos PCN's e compreender como as representações construídas acerca deste documento impactaram o trabalho docente. Segundo a autora, nos PCN's a alfabetização é tratada de forma ampla, ao abordar a necessidade de um trabalho com o sistema de escrita alfabética que possibilite a compreensão das finalidades da escrita. Contudo não apresenta reflexões quanto às dimensões procedimentais desse trabalho. Em relação ao letramento, é abordada a importância de se trabalhar a leitura e escrita em práticas sociais, mas também não há orientações quanto ao papel do professor em relação às práticas no contexto da sala de aula (CORREIA, 2007).

Como não se trata de um programa de formação de professor, mas sim uma proposta curricular, o documento apresenta uma proposta mais voltada para a dimensão conceitual, prescrevendo ao professor um agir cognitivo. As orientações indicam uma nova forma de pensar e conceber o processo de ensino e aprendizagem, não considerando as possíveis transposições didáticas para o contexto da prática (CORREIA, 2007).

Desta forma, o estudo de Correia (2007) concluiu que se, por um lado, o ensino tradicional foi marcado pelo uso de manuais e cartilhas prescritivas do que e como fazer, por outro lado, o conteúdo e formato da nova política apontava para outro extremo, apresentando-se como muito vago e impreciso.

Nesta mesma linha, Bolina (2020) destaca que os PCN's promoveram uma reforma no ensino institucionalizando a hegemonia do construtivismo no país. Instaurou-se a defesa de uma prática pedagógica na qual o aluno tem um papel ativo e construtor do seu processo de aprendizagem. Essa mudança de concepção levou a um entendimento generalizado de que não se fazia necessário mais um método para se alfabetizar e que o seu uso estaria associado a “uma prática tradicional e ultrapassada, reforçando pouco a pouco uma interpretação e um consenso perigoso de que a aprendizagem independe do ensino, apenas de estimulações e descobertas por parte da criança no seu tempo espontâneo” (BOLINA, 2020, p. 84).

Apesar de toda a efervescência e repercussão em torno do construtivismo, tencionada pela publicação dos PCN's, houve certa dificuldade em compreender todas as mudanças oriundas das novas concepções que por sua vez não tinham por objetivo se constituir uma metodologia ou oferecer uma proposta didática para alfabetizar. A propósito, as dificuldades em torno do PCN's talvez tenham sido decorrentes da incompreensão da inexistência de uma “didática construtivista” (MORTATTI, 2006).

Dando prosseguimento ao panorama temporal das políticas nacionais de alfabetização, no próximo tópico será apresentada uma política voltada à formação de professores alfabetizadores (PROFA), criada em 2001 também no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

### 2.3 PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES (PROFA) – 2001

O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) foi uma política nacional de iniciativa federal criada em 2001 com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, combater o fracasso escolar e melhorar a condição da defasagem da formação inicial de professores que atuam na alfabetização de crianças, jovens e adultos (BRASIL, 2001). Ainda segundo anunciado no início do documento de apresentação do programa:

O que justifica este projeto é principalmente a necessidade de oferecer aos professores brasileiros o conhecimento didático de alfabetização que vem

sendo construído nos últimos vinte anos. Esse conhecimento didático, que se expressa em uma metodologia de ensino da língua escrita, é uma produção coletiva, construída a muitas mãos e em diferentes países (BRASIL, 2001, p. 5).

Este conjunto de conhecimento ao qual o PROFA se referia que precisava ser difundido era o pressuposto da abordagem construtivista, cuja estratégia utilizada pelo MEC para promovê-la, tanto nos cursos iniciais de formação de professores quanto nas formações continuadas, foram ações como Programa Parâmetros em Ação e, o próprio PROFA (BRASIL, 2001, p. 5).

O curso tinha uma carga horária de 180 horas dividido em três módulos e planejado para ser desenvolvido em 45 semanas. O material, disponibilizado aos formadores, consistia em um *kit* composto por coletâneas de textos, programas de vídeos produzidos especialmente para uso no curso e gravados em contexto real da sala de aula; um catálogo com uma filmografia comentada visando a ampliação do repertório cultural dos professores cursistas. Os conteúdos trabalhados contemplavam a fundamentação teórica relacionada aos processos de aprendizagem da leitura e escrita e didática da alfabetização (BRASIL, 2001).

Em uma pesquisa cujo objetivo foi investigar as contribuições do PROFA para a prática pedagógica de um grupo de professores, Machado (2007) constatou que o programa permitiu uma maior reflexão acerca dos conhecimentos requeridos no ensino da leitura e escrita, mas não o suficiente para promover mudanças significativas na prática. Para a autora, a formação oferecida abordou temáticas atuais para aquele momento, mas os professores precisariam de um acompanhamento mais efetivo capaz de auxiliá-los na transposição dos conhecimentos adquiridos no contexto da sala de aula, considerando as condições de trabalho e as especificidades locais.

Já a pesquisa realizada por Campos (2006) apontou que a formação dos professores promovida pelo PROFA atingiu parcialmente o objetivo proposto que era o de aperfeiçoar a prática do educador das séries iniciais em relação ao ensino da leitura e da escrita. O estudo identificou que a concepção construtivista contemplada no curso promoveu um novo pensar nos professores, mas não houve mudanças substanciais, já que na prática predominavam as mesmas propostas tradicionais. A ressignificação conceitual e prática demandaria uma ruptura em relação à forma tradicional de alfabetizar, baseada em ideias e concepções já bastante enraizadas. As ações concretas oriundas de uma formação docente dessa natureza são lentas, gradativas e, para que sejam efetivas, precisariam vir acompanhadas de reflexões de elementos de natureza extra e intraescolares, que também impactam a prática, como a valorização

profissional, condições de trabalho e o repertório de disposições subjetivas e objetivas dos estudantes para a aprendizagem (CAMPOS, 2006).

Para atender o objetivo de identificar as principais políticas nacionais de alfabetização, a seguir será apresentada uma breve explanação de dois programas criados no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o PRALER de 2003 e o Pró-Letramento de 2005, ambos voltados à formação continuada em serviço de professores.

#### 2.4 PRALER (2003) e o Pró-letramento (2005)

O Programa de Apoio à Leitura e Escrita (PRALER) foi uma iniciativa do Ministério da Educação, lançado em 2003 com o objetivo de investir na alfabetização através de formação continuada de professores. O programa foi organizado em três ações estratégicas: 1ª Formação continuada do formador e do professor cursista, incluindo atividades de formação do formador, atividades individuais a distância para o professor cursista e sessões presenciais coletivas; a 2ª envolve um sistema de avaliação do programa, dos professores e alunos; a 3ª ação engloba as atividades de apoio à aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2004; 2007a).

Com uma carga horária de 144 horas, o curso tinha como finalidade o desenvolvimento da consciência fonológica e o trabalho com procedimentos de leitura através de gêneros textuais diversos. Oferecido na modalidade de ensino semipresencial, mesclava atividades de estudo individual, apoiado por materiais instrucionais com conteúdo teórico-prático e reuniões semanais ou quinzenais.

Alguns estudos realizados sobre o programa PRALER apontaram que o curso possibilitou aos professores uma série de conhecimentos sobre o processo de aquisição da escrita e leitura, mas que não foram suficientes para resolver todos os problemas encontrados em suas práticas pedagógicas (PEREIRA, 2012). Também não propôs reflexões ou ações relacionadas às condições de trabalho do professor alfabetizador, como o número de alunos por sala, redução da jornada de trabalho e melhoria salarial, que são fatores que também acabam impactando a prática pedagógica (SOUZA, 2015).

Já o Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação (2005) - foi um programa de iniciativa federal integrado como uma das ações do Plano Nacional de Qualidade da Educação Básica. Consistiu também em uma política direcionada à formação continuada de professores em exercício e de enfrentamento aos baixos índices identificados das avaliações nacionais, que naquele momento, apresentavam níveis críticos nas áreas de Alfabetização/Linguagem e Matemática.

O Pró-Letramento foi lançado em 2005 e passou por reedição em 2007. Nas duas edições, a formação oferecida buscou envolver as escolas em uma cultura de formação continuada e realizar parcerias com as principais universidades para a elaboração de materiais didáticos e a estruturação do curso (BRASIL, 2007; 2008).

Os recursos didáticos utilizados na formação incluíam vídeos educativos, e fascículos para os professores cursistas e orientadores. Os tutores, professores dos próprios municípios, receberam formação inicial de 40 horas, oferecida por professores de Universidades públicas (UFMG, UFPE, UEPG, UNB, UNICAMP) que desenvolviam pesquisas nas áreas de alfabetização e de matemática que integravam a Rede Nacional de Formação Continuada (BRASIL, 2005).

A matriz conceitual do programa foi elaborada com base no construtivismo e na perspectiva do letramento. Nos setes fascículos destinados à alfabetização e linguagem, houve uma preocupação em abordar metodologias voltadas à sistematização do processo de alfabetização, destacando a importância da mediação do professor neste processo. Contemplou a importância e relação do trabalho com a literatura infantil na alfabetização e a necessidade de estabelecer metas em relação ao trabalho com a alfabetização nos três primeiros anos do Ensino Fundamental. Também abordou temáticas educacionais mais amplas como a função social da escola e a compreensão da alfabetização como direito e condição do exercício da cidadania.

Ao avaliarem o Pró-Letramento, Alferes e Mainardes (2012) consideraram que o curso contemplou alguns conteúdos e conceitos que contribuíram com subsídios para uma prática pedagógica mais consciente dos processos cognitivos envolvidos no processo de alfabetização, constituindo-se assim em uma iniciativa válida e necessária. No entanto, segundo relatos coletados dos professores cursistas, a formação inicial recebida por eles foi insuficiente para garantir plenamente os conhecimentos e habilidades para a realização do trabalho com a alfabetização de modo seguro e com resultados significativos. Argumentaram que havia questões relacionadas à teoria e metodologia da alfabetização que não estavam bem compreendidas, o que certamente interferia no desempenho do professor alfabetizador em sala de aula.

Embora o programa tenha recebido uma avaliação positiva, para Alferes e Mainardes (2012) ele não é suficiente para amenizar problemas relacionados ao desempenho insatisfatório dos alunos. Faz-se necessário o encaminhamento de outras ações que ultrapassem a formação continuada dos professores, como a melhoria nas condições de trabalho dos professores e infraestrutura das escolas, por exemplo (ALFERES; MAINARDES, 2012).

Coaduna com essa crítica ao Pró-Letramento, a pesquisa realizada por Santos (2008) na qual se constatou que o programa oferece um modelo de formação aplicacionista, já que há uma ênfase nas atividades práticas em detrimento das teóricas. Para a autora, o formato do curso foi estruturado de modo a alcançar, de forma mais imediata, os objetivos definidos pelos governos Federal e Estadual que é o de melhorar os índices de desempenho escolar, conjecturando assim os interesses escusos do programa como a subserviência às demandas impostas pelo contexto de resultados positivos nas avaliações sistêmicas da alfabetização.

No tópico a seguir será apresentado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), política criada no governo de Dilma Rousseff e considerada uma grande aposta da equipe do MEC que teve no Pró- Letramento inspirações para elaborar e implementar o PNAIC (BRASIL, 2015).

## 2.5 PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) – 2012

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi um programa de âmbito nacional criado pelo Ministério da Educação no ano de 2012, no qual os governos federal, estadual, municipais e do Distrito Federal assumiram o compromisso de assegurar que todas as crianças estivessem alfabetizadas, em Língua Portuguesa e Matemática, até os oito anos de idade, correspondente ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (EF) (BRASIL, 2012, p. 17).

Inspirado em políticas que deram certo no estado do Ceará<sup>4</sup>, o PNAIC teve como propósito cumprir a meta 2 estabelecida pelo movimento Todos pela Educação: “toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009). Com duração de 5 anos, o PNAIC foi considerado o maior programa de formação de professores desenvolvido pelo MEC, “tendo mais de 90% das bolsas da ação orçamentária do Governo dirigidos a ele”, segundo Bartholo e Xavier (2019, p. 3) que publicaram uma revisão sistemática sobre o tema.

Além de definir uma idade e série para os alunos estarem alfabetizados, o programa estabeleceu como objetivos: reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; melhorar o

---

<sup>4</sup> O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) é uma política pública de cooperação entre Governo do Estado do Ceará e os municípios com objetivo de oferecer formação continuada aos professores que atuam na Educação Infantil e Ensino Fundamental. Foi criado em 2004 no município de Sobral e expandiu-se para toda rede estadual do Ceará em 2007. Teve como meta garantir a alfabetização dos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental em toda rede pública de ensino. Alcançou resultados expressivos em relação à redução dos altos índices de analfabetismo no estado do Ceará, o que motivou o MEC a utilizar o modelo para estruturação do Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores; e construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012).

Para alcançar estes objetivos, o PNAIC foi estruturado com base em um conjunto de ações integradas a quatro eixos: 1) formação continuada presencial de professores alfabetizadores; 2) materiais didáticos, obras literárias, jogos e tecnologias educacionais para as escolas; 3) avaliações sistemáticas e periódicas realizadas através da Provinha Brasil no início e no final do 2º ano do EF e inclusão dos alunos concluintes do 3º ano no sistema de avaliação externa com objetivo de monitorar o nível de alfabetização; e 4) gestão, controle social e mobilização, visando garantir a implementação e gerenciamento do programa e mediar a articulação de todas as instâncias educacionais envolvidas no PNAIC (BRASIL, 2012).

Como uma das ações vinculadas ao PNAIC, foi criada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) desenvolvida e aplicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A ANA foi apresentada como uma das ferramentas disponibilizadas aos professores para monitorar o desempenho dos alunos. Consequentemente, a proposta desta avaliação estava intrinsecamente atrelada ao projeto de formação de professores proposto nesta política.

As políticas que visam avaliar o rendimento dos alunos em larga escala em âmbito nacional, como o ANA, aplicada às classes do ciclo de alfabetização e o SAEB, na Educação Básica exercem um papel importante. Apesar das limitações que uma avaliação dessa natureza apresenta, os resultados obtidos são utilizados para elaborar novas políticas na esfera governamental e possibilitar o mapeamento do nível e avanço dos alunos em relação à aprendizagem de uma área do conhecimento em cada região brasileiras (SANTOS; SANTOS; PINHEIRO, 2020).

Por ser uma política abrangente que incluiu a participação de diversos Institutos de Educação Superior (IES) em sua elaboração e implementação, muitos foram os estudos e publicações realizados sobre o PNAIC. Diante do número expressivo de pesquisas que este trabalho encontrou optou-se por selecionar aquelas que apresentam uma perspectiva macro, desconsiderando estudos de casos e as pesquisas que contemplem a implementação do programa em um contexto específico.

Alferes e Mainardes (2019) realizaram uma revisão de literatura sobre o PNAIC, analisando 64 estudos realizados entre 2013 e 2016. Os resultados desta revisão destacaram alguns pontos positivos do programa como: a) o investimento e qualidade dos materiais

didáticos produzidos para a formação; b) o pagamento de bolsas para os professores cursistas; c) as estratégias didáticas que possibilitavam o compartilhamento de experiências entre os participantes; d) a discussão sobre proposta de atividades diversificadas, considerando a heterogeneidade dos alunos; e) as análises teóricas e práticas sobre as metodologias para a alfabetização e os Direitos de Aprendizagem (ALFERES; MAINARDES, 2019).

No entanto, os autores também apontaram alguns pontos negativos, como a predominância de um discurso de ensino-aprendizagem baseado em habilidades e competências visando um bom desempenho dos alunos e professores nas avaliações em larga escala (ANA; SAEB). As metas definidas por estes sistemas de avaliação acabam por exercer um efeito de controle sob o trabalho do professor condicionando-os a uma prática pedagógica que atenda aos parâmetros curriculares definidos nessas avaliações. Assim, corre-se o risco de adotar uma proposta pedagógica restrita, na qual a ênfase do trabalho consiste em preparar os alunos para as avaliações.

Outro ponto abordado pelos autores como negativo se refere ao fato de a política enfatizar a formação docente desconsiderando aspectos intra e extraescolares. Os autores consideram que se essas dimensões fossem contempladas promoveria uma alteração mais efetiva naquilo que se propõe o programa.

Em outro trabalho realizado também por Alferes e Mainardes (2018) sobre o PNAIC, foi apresentada uma série de dados que demonstram que programa, ao longo de sua existência, passou por um processo de descontinuidade devido aos seguintes fatores:

a) as constantes mudanças de ministros da educação (seis, ao todo, no período de 2012 a 2016); b) o atraso no repasse de recursos financeiros do MEC para as universidades participantes do Programa e na entrega do material de estudo; d) os índices do Ideb, que não alcançaram as metas que o MEC desejava e os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) (2014), o que levou o ex-ministro Mercadante a propor a reorganização do PNAIC por meio de um Programa que não foi executado, pois ocorreu nova mudança de ministro em 2016 (ALFERES; MAINARDES, 2018, p. 438).

Completando a lista de problemas identificados em relação ao PNAIC, os autores apontaram o não envolvimento da equipe gestora das escolas – direção e equipe pedagógica – na formação oferecida, sendo que estes profissionais, dentre outras funções, têm um papel decisivo no sentido de acompanhar, mediar e orientar os docentes em sua prática pedagógica.

Acrescenta-se que é importante mencionar um problema que não é específico do PNAIC, mas que acompanha a maioria das políticas e programas educacionais no país, que é a rotatividade de professores nas escolas. Os professores do ciclo de alfabetização que



trabalhavam no regime de contratação temporária, ao serem demitidos eram substituídos por outros que não passavam pela formação do PNAIC, não podendo assim dar prosseguimento às propostas do programa. As constantes trocas de professores não permitiam constituir um grupo coeso, o que acaba por prejudicar a continuidade dos trabalhos e dos respectivos resultados (FERNANDES; BRITO, 2017).

No mesmo enfoque de pesquisa que buscou avaliar o PNAIC cabe citar o estudo desenvolvido por Paula Santos (2015), no qual foram apontadas como potencialidades o fato de o programa ter alcançado 90% dos municípios do país e ser a primeira política pública educacional brasileira a propor uma formação continuada de professores integrando a União, os Estados e os Municípios. Como fragilidades foram indicadas a utilização de ranqueamento e a premiação conforme os resultados obtidos e a insuficiência de uma discussão teórico-prática do uso das tecnologias digitais como ferramentas tecnológicas a serem utilizadas pelo professor alfabetizador. O PNAIC sensibiliza o professor quanto à importância e impacto da cultura digital no contexto educacional, mas não aponta como as tecnologias de informação podem ser integradas ao currículo.

Merece destaque ainda a pesquisa realizada por Paula R. A. Santos (2015), já que foi realizada com base teórica da Psicologia Cognitiva e são poucos os estudos sobre políticas educacionais fundamentados nesta área do conhecimento<sup>5</sup>. Como a Política Nacional de Alfabetização (PNA), objeto de análise dessa tese foi construída com o referencial da Psicologia Cognitiva, torna-se importante compreender como este suporte teórico é abordado nos programas de alfabetização como os apresentados ao longo deste capítulo.

O estudo de Paula Santos (2015) analisou como o material do PNAIC incorporou os conhecimentos e conteúdos produzidos em relação à aprendizagem da leitura e da escrita, circunscritos na área da Psicologia Cognitiva. A autora concluiu que o material do programa não oferece “subsídio teórico e metodológico suficiente para que o professor possa trabalhar a questão da oralidade” (SANTOS, P. R. A., 2015, p. 204). De acordo com o estudo, esta área da

---

<sup>5</sup> As pesquisas desenvolvidas considerando a interface Alfabetização e Psicologia Cognitiva trazem como principais temas aspectos microestruturais da linguagem e não macrosociais e políticos. Como exemplo podem ser citados: processos cognitivos e mecanismos cerebrais presentes na aprendizagem da leitura e da escrita em sistemas alfabéticos (SARGIANI; MALUF, 2018); A importância da consciência fonológica no processo de alfabetização (SEABRA; CAPOVILLA, 2010); Aprendizagem e desenvolvimento da escrita (CARDOSO-MARTINS; CORRÊA, 2008); Fluência de leitura (NAVAS, 2021); Consciência fonológica e sintática: uma proposta de alfabetização no nível das palavras e frases. (SCHERER; PEREIRA, 2019); Dislexia e processo de alfabetização; Funções executivas, alfabetização e letramento (LÉON, 2015; 2021); A importância da consciência Morfológica e metalinguagem no processo de alfabetização (MOTA *et al.*, 2009; BARRERA; MALUF, 2003).

linguagem assim como outros temas da Ciência Cognitiva (conhecimentos linguísticos implícitos e explícitos das crianças, processamento fonológico, consciência fonêmica) precisariam ser contemplados no curso de formação docente, para que a fundamentação teórica acerca desses temas subsidiasse um trabalho com a leitura e escrita dentro de uma perspectiva metalinguística.

Por outro lado, Santos (2015) considerou como positivo no PNAIC a manutenção de alguns aportes teórico-metodológico da abordagem construtivista, contemplada em políticas anteriores, como a importância das interações professor-aluno e aluno-aluno, permeadas pela mediação. No campo da Linguística/Sociolinguística, o PNAIC contemplou discussões sobre a variação linguística, a metacognição, as habilidades metalinguísticas e a consciência fonológica.

Dando continuidade à apresentação das principais políticas nacionais que estão atreladas (in)diretamente à alfabetização, o tópico a seguir tem por finalidade discorrer sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) publicada em 2017 no governo do Presidente Michel Temer. Como mencionado anteriormente, trata-se de uma política indireta, já que não se dirige especificamente ao campo da alfabetização, mas que tem impacto sobre ela.

## 2.6 BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) – 2017

A BNCC é um documento de caráter obrigatório que define o conjunto de conhecimentos e aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo da Educação Infantil até o Ensino Médio, em todo território nacional (BRASIL, 2017). O documento cumpre o previsto no Plano Nacional da Educação (2014) e a Constituição Federal de 1988 sobre a necessidade de uma base curricular comum nacional para o alcance da melhoria dos índices educacionais. Foi homologado pelo MEC em dezembro de 2017, depois de duas versões serem apresentadas para consulta e debate público, uma em 2014 e outra em 2015.

A BNCC recebeu críticas em função da versão final ter ignorado as anteriores, recorrendo neste processo à estratégia de consensualização diante das contestações (MICHETTI, 2020). Outro motivo de crítica foram as ausências ou imprecisões terminológicas de conceitos importantes como “currículo”, “aprendizagem”, “ensino”, “objetivos de ensino”, “conteúdos de ensino”, “interdisciplinaridade”, “temas integradores”, “parte diversificada” (MORTATTI, 2015) e, principalmente em relação a termos-chave relacionados ao campo da alfabetização (GUILLEN; MIGUEL, 2020).

Uma vez instituída legalmente, as instituições de Educação Básica, tanto pública quanto particular, tiveram um prazo de dois anos para adequar as suas propostas curriculares e o Projeto Político Pedagógico (PPP). Esta adequação estabelece o cumprimento de 60% de sua grade curricular com os componentes obrigatórios previstos na base, e 40% com conteúdo e conhecimentos que as escolares julgarem pertinentes, garantindo o previsto no artigo 210 da Carta Constitucional de 1988 que é o “respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 2017).

Antes da BNCC, os currículos e propostas pedagógicas seguiam os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) que também tinham como objetivo orientar a aprendizagem nas escolas, sem, contudo, ser um documento obrigatório como a BNCC.

Cabe destacar que não será apresentada uma análise ou discussão sobre as finalidades e fundamentos desta política educacional porque há inúmeros estudos que atendem a este propósito. Interessa neste momento cotejar como a alfabetização e o letramento se articulam nesta proposta de currículo nacional no conjunto mais amplo das políticas anteriores e vindouras.

No que se refere à alfabetização, o documento apresenta algumas mudanças em relação às políticas educacionais anteriores, principalmente, quanto à idade/série que se espera para a criança estar alfabetizada e em relação à estrutura e proposições teóricas que passam a subsidiar a proposta de alfabetização.

Para a BNCC as crianças devem estar alfabetizadas até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. Esta definição difere de programas e políticas anteriores como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN) de 2010, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e o PNAIC de 2012, nos quais sustentam que a alfabetização deveria acontecer até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. Nesta nova configuração, o trabalho pedagógico da Educação Infantil ocorre de forma articulada com o ensino fundamental e a ênfase do 3º ano passa a ser a sistematização das normas ortográficas.

A BNCC ao destacar a importância de conhecer as hipóteses de escrita do aprendiz e o processo evolutivo da construção da escrita, demonstra considerar as contribuições da abordagem construtivista. No documento é assumida uma perspectiva enunciativo-discursiva de linguagem, considerando a centralidade do texto, a compreensão dos diferentes gêneros textuais e a reflexão dos multiletramentos nas práticas sociais de escrita. Em alguns trechos, destaca-se a necessidade de um ensino explícito para o desenvolvimento da consciência fonológica e da apropriação das relações grafofônicas, demonstrando, assim, alinhamento com alguns princípios defendidos pela Ciência Cognitiva.

O estudo de Guillen e Miguel (2020) traz uma análise comparativa da alfabetização nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com a finalidade de perceber como a alfabetização é concebida nesses dois documentos e identificar em que medida eles se aproximam e distanciam.

Para Guillen e Miguel (2020), a BNCC não refuta os PCN's, já que mantém a perspectiva enunciativo-discursiva de linguagem, cujo foco do trabalho está centrado no texto e na perspectiva do letramento. O que o documento apresenta como novo é a ampliação de reflexões sobre as modalidades de gêneros discursivos provenientes das plataformas digitais. No entanto, pela ênfase excessiva no trabalho com os gêneros textuais (letramento e multiletramentos), a BNCC corre o risco de cometer o mesmo erro do conteudismo típico do período tradicional, só que em uma perspectiva contrária.

Na mesma perspectiva, essa crítica leva à reflexão acerca do fato de que tal exagero recaia no mesmo equívoco de excesso de conteúdos, feito nos períodos caracterizados como tradicionais. Assim, o perigo de não se avançar na qualidade desse ensino é o mesmo, já que se exige que tanto o professor quanto o aluno deem conta de colocar em prática o contato com diversos gêneros textuais, velhos e novos, sem conhecer profundamente a língua e como utilizá-la em diferentes espaços de comunicação (...) (GUILLEN E MIGUEL, 2020, p. 578).

Um ponto de divergência identificado é que os PCN's traziam uma série de orientações práticas e recursos didáticos de como trabalhar com a alfabetização no contexto da sala, enquanto a BNCC “não contempla a metodologia de alfabetização, pois não se preocupa com a questão de como ensinar, mas sim do que precisa ser ensinado” (GUILLEN; MIGUEL, 2020, p. 580). Para as autoras é uma perda significativa da proposta de uma política de alfabetização, pois faltam subsídios aos professores para realização de uma transposição didática dos conteúdos apresentados.

Em relação à dimensão fonológica, o estudo apontou que os PCN's faziam menção à necessidade de trabalhar a correspondência fonográfica nas etapas iniciais da aprendizagem da escrita, porém sem mencionar o termo consciência fonológica e explorar como isto deveria ser realizado. A BNCC, por sua vez, além de enfatizar a importância deste trabalho no processo de alfabetização, apresenta propostas de como desenvolver a habilidade da consciência fonológica.

Guillen e Miguel (2020) concluíram que a principal divergência entre os dois documentos se refere ao que é necessário para que a criança se alfabetize. Nos PCN's, a alfabetização é fruto de um processo construtivo no qual o aprendiz experimenta estratégias e levanta sucessivas hipóteses sobre a escrita. O conhecimento das letras e da lógica do sistema

de escrita vai sendo adquirido nesse percurso ativo de reflexão sobre a escrita. Já na BNCC, a alfabetização envolve predominantemente o desenvolvimento da consciência fonológica, a capacidade de decodificar e codificar concomitantemente com a apreensão dos gêneros textuais e multimodais.

Gontijo, Costa e Perovano (2020) defendem que a BNCC apresenta uma perspectiva de alfabetização e letramento focada no desenvolvimento de habilidades e competências. A adoção deste modelo se justifica pelo atrelamento da BNCC às avaliações internacionais, evidenciando uma finalidade empobrecida que atende a um modelo de formação humana tecnicista e de preparação para o desempenho de atividades funcionais e produtivas.

Ao analisar os eixos e objetos de conhecimentos (conteúdos) dos dois primeiros anos do ensino fundamental, no qual a base defende que a alfabetização deve se concentrar, Gontijo, Costa e Perovano (2020) constataram que os referidos eixos enfatizam a aquisição do código escrito e a análise linguística e não o letramento. Este dado demonstra uma incongruência, já que o documento da BNCC faz referência à necessidade de se trabalhar com “práticas de linguagem, discurso e gêneros discursivos/gêneros textuais, esferas/campos de circulação dos discursos” (BRASIL, 2017, p. 63).

Essa estruturação dos eixos “não se expressa nos objetivos que são traçados para os anos iniciais do ensino fundamental, porque a “palavra” continua a ser unidade de ensino privilegiada” (GONTIJO; COSTA; PEROVANO, 2020, p. 14). Assim, os autores concluíram que, no que se refere à língua portuguesa e à alfabetização, a BNCC é marcada por “uma miscelânea de ideias que produzem equívocos e falta de consistência conceitual” (IBIDEM, p. 14).

Já a pesquisa desenvolvida por Pertuzatti e Dickmann (2019), que fizeram uma análise crítica e comparativa sobre o conceito de alfabetização e letramento na BNCC e nas principais políticas que normatizam a educação básica, foi evidenciada uma série de convergências e divergências que apontam para uma falta de diálogo entre as políticas. Os inúmeros dissensos em relação aos conceitos, princípios e objetivos que envolvem os meandros da alfabetização acabam resultando em descontinuidades, já que nos quatro documentos analisados por Pertuzatti e Dickmann (2019) – a saber, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), as Diretrizes Nacionais da Educação Básica (2010), o Plano Nacional de Educação (2014) e a BNCC - os conceitos parecem estar embasados em diferentes perspectivas teóricas.

Quanto às divergências entre os documentos, a análise ressalta: I) não há consenso sobre o conceito de alfabetização; II) não há diálogo entre a

intenção, a finalidade e a importância da alfabetização; III) o letramento não aparece em todos os documentos e, quando aparece, não há identidade conceitual e de intencionalidade; IV) leitura e escrita aparecem com expectativas diferentes; V) a terceira versão da BNCC considera o segundo ano como tempo ideal e suficiente para a alfabetização dos estudantes (PERTUZATTI; DICKMANN, 2019, p. 790).

As divergências e a falta de diálogo entre os documentos normativos que orientam os currículos contribuem para a manutenção de um estado de incertezas quanto a qual documento seguir. Também trazem às redes de ensino, escolas e professores dúvidas sobre aspectos importantes como a relativização na questão do tempo/idade para alfabetização e os princípios teóricos que subsidiam a definição de conteúdo e estratégias didáticas.

## 2.7 PROGRAMA MAIS ALFABETIZAÇÃO (PMALFA) – 2018

O Programa Mais Alfabetização (PMALFA) foi criado em 2018 através da Portaria 142/2018 com o objetivo de conceder apoio técnico e financeiro às escolas, no que tange ao processo de alfabetização e matemática dos alunos matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental. A proposta consiste em garantir o apoio de um assistente de alfabetização ao professor alfabetizador, no turno regular, por um período de cinco horas semanais para unidades escolares não vulneráveis<sup>6</sup> e de dez horas semanais para as unidades escolares vulneráveis.

Assim como nas políticas mencionadas anteriormente, a ação teve por finalidade, diminuir os índices insatisfatórios de alfabetização demonstrados nas avaliações externas. Poderiam aderir ao programa as escolas municipais, estaduais ou distrital destinadas às turmas de 1º e 2º ano do ensino fundamental com, no mínimo, 10 alunos matriculados por sala.

O apoio técnico mencionado na Portaria 142/2018 se refere a oferta de processos formativos e do auxílio ao Assistente de Alfabetização que pode ser um professor formado ou estudante, preferencialmente dos cursos de Pedagogia ou Letras para auxiliar nas atividades estabelecidas e planejadas pelo professor alfabetizador. A política ainda definia que “a participação no Programa Mais Alfabetização é voluntária e deve ser realizada mediante termo de compromisso assinado” (BRASIL, 2018, p. 7). O auxiliar recebia tão somente uma bolsa para fins de ressarcimento de despesas com transporte e alimentação.

---

<sup>6</sup> De acordo com o MEC (2018), são consideradas escolas vulneráveis quando atendem aos seguintes critérios: I - possuem mais da metade dos estudantes regularmente matriculados nos 1º e 2º anos dos anos iniciais do ensino fundamental, nos níveis insuficientes nas três áreas avaliadas no SAEB/ANA; II - apresentam Índice de Nível Socioeconômico abaixo de médio (baixo, muito baixo, médio baixo e médio), segundo a classificação do INEP.

Segundo Manual Operacional do PMALFA, os assistentes de alfabetização tinham como atribuições: a) desenvolvimento de atividades de acompanhamento pedagógico sob a coordenação do professor alfabetizador; b) apoio ao professor alfabetizador na realização de atividades; c) participação do planejamento das atividades; d) acompanhamento do desempenho escolar dos alunos, efetuando o controle da frequência; e) apresentação de relatório dos conteúdos e de atividades realizadas mensalmente; f) acesso ao Sistema digital do programa para o cadastro das atividades pedagógicas desenvolvidas (BRASIL, 2018, p. 12).

Como parte da política, o MEC firmou parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) com incumbência de construir um sistema de monitoramento do Programa Mais Alfabetização.

Diferente das políticas anteriores cujo foco era a formação específica para os professores, no PMALFA a oferta do “Curso de Desenvolvimento Profissional” é destinada a um grupo maior de profissionais que incluem os professores, coordenadores, gestores e auxiliares de alfabetização. A formação com carga horária de 40 horas tinha como objetivo também “apoiar os gestores” (BRASIL, 2018). Os módulos oferecidos na plataforma foram organizados em quatro eixos: avaliações formativas do PMALFA e BNCC; a apropriação dos resultados das avaliações para a construção do diagnóstico da alfabetização; a definição de metas e planejamento para o processo de alfabetização e o uso de sequências didáticas como caminho para efetivação do planejamento (BRASIL, 2018).

A pesquisa de Mancin (2020) buscou estabelecer uma comparação entre o PNAIC (2012) e o PMALFA (2018). No estudo, constatou que o Programa Mais Alfabetização não trouxe mais do que “o tudo de novo” pelo fato de se pautar em objetivos dantes buscados por políticas anteriores, situados em diminuir os baixos índices de alfabetização indicados através de avaliações externas. Para a pesquisadora, o que se nota é que uma política sempre vai se mostrando nova sem relação à anterior por apresentar um nome ou recurso estratégico que a diferencia, mas que na prática acaba revelando o mais do mesmo por não alcançar os resultados esperados (MANCIN, 2020).

Ao comparar o PNAIC e o PROMALFA, Mancin (2020) concluiu que ambos os programas apresentaram uma proposta de formação com a utilização de materiais semelhantes para a capacitação dos profissionais envolvidos e a utilização de instrumentos avaliativos mecanizados e semelhantes aos das avaliações de larga escala, como a Provinha Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

No caso do PROMALFA, a autora constatou que a inserção do Auxiliar de Alfabetização na sala é a estratégia que diferencia a política. À primeira vista, parece ser um

recurso interessante porque os professores e alunos passaram a contar com um profissional para dar suporte ao trabalho pedagógico em sala de aula. No entanto, o processo de ensino-aprendizagem da alfabetização pressupõe habilidades e conhecimentos por parte do professor (e auxiliar) sobre o sistema de escrita alfabética, as metodologias de alfabetização e o processo evolutivo pelo qual passa o aprendiz. No entanto, esse critério não teve como ser garantido aos auxiliares de alfabetização do programa, em virtude da formação e a experiência não consistirem em requisito necessário para assumir o cargo.

Na mesma direção, Moraes (2019) afirma que somente boa vontade, notório saber ou trabalho voluntariado não garantem uma educação de qualidade. Fica evidente que o programa Mais Alfabetização aderiu a esta perspectiva baseada em formações aligeiradas e praticistas beirando ao assistencialismo, o que contribui para a precarização e empobrecimento do trabalho docente.

Ao elaborar uma política utilizando-se de mão de obra voluntária, o Estado negligencia sua função, que é o de garantir um profissional habilitado, com saberes e experiências para exercer seu ofício, além de condições justas e dignas de trabalho. Essa configuração do programa promove de forma vil “a expropriação do trabalho docente, sem garantir-lhe o mínimo previsto na constituição e nas leis trabalhistas, mostrando total desserviço ao conjunto da classe trabalhadora.” (MORAES, 2019, p. 123).

Ao apresentar esse breve panorama sobre as políticas educacionais voltadas diretamente à alfabetização, é possível defender o posicionamento de que todos os programas analisados foram implementados no âmbito federal, com objetivos e finalidades em comum, mas por razões e motivações diversas acabaram sendo abortados ao serem substituídos por outros que carregam o *slogan* de um novo governo com a promessa de solução dos problemas relacionadas à alfabetização.

O movimento de rupturas bruscas geradas pelas trocas ou substituições de uma política por outra se constitui em um problema antigo e nocivo no Brasil, podendo dizer que já faz parte da história da política educacional do país. Esta prática gera descontinuidades afetando o desenvolvimento dos programas em andamento. Assim, a história da alfabetização tem sido marcada por um compêndio de sucessivas propostas que acabam não complementando ou aperfeiçoando as anteriores, mas sim sobrepondo-as. No entanto, há sempre uma esperança de que este ciclo vicioso se rompa em algum momento.

Em 2019, vislumbra-se a troca de mais um governo federal e com ela a expectativa de possíveis mudanças para o campo educacional. De fato, após três meses do novo governo foi



lançada via decreto mais um programa para ser incluído no amplo rol de políticas. Assim, nasce em abril de 2019 a Política Nacional de Alfabetização (PNA).

Como a PNA foi eleita como tema motriz de investigação desta pesquisa, a caracterização, fundamentos, finalidades, objetivos e contexto de criação dessa política serão contempladas no capítulo quatro. Antes, porém, serão apresentados, no próximo capítulo, o desenho metodológico e a justificativa de sua configuração.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

Este capítulo tem por objetivo apresentar as escolhas metodológicas e o delineamento seguido no percurso da pesquisa. O desenho metodológico adotado leva em consideração a trajetória seguida pela pesquisadora, que foi construída com base na fundamentação teórica e na natureza dos objetivos propostos. Também são descritos os procedimentos e instrumentos utilizados para a coleta e tratamento dos dados.

A pesquisa atendeu aos cuidados éticos necessários, conforme a realização do projeto que foi submetido no site da Plataforma Brasil, sendo analisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos do IP-USP, identificada pelo Certificado de Apresentação de Apreciação Ética - CAAE, n.º 40534620.9.0000.5561.

Ao pesquisador é fundamental uma organização sistemática e coerência científica a fim de que se tenha clareza em suas atividades quanto “[...] às concepções que orientem sua ação, as práticas que ele elege para a investigação, os procedimentos e técnicas que adota em seu trabalho e os instrumentos de que dispõe para auxiliar o seu esforço” (CHIZOTTI, 2014, p. 19). Neste sentido, esta tese se caracteriza como um estudo de natureza qualitativa, na qual foram combinadas a análise bibliográfica documental com um estudo de caso.

A pesquisa qualitativa embasa os estudos que focalizam fenômenos sociais complexos, abrangentes e multifacetados, que envolvem seres humanos e suas interações dinâmicas, como é o caso, em especial, desta tese. Nesta perspectiva “[...] a abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecida do nosso objeto de estudo” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 49).

Ainda segundo Chizotti (1998), na pesquisa qualitativa é essencial que o pesquisador atue como um agente crítico e observador diante da realidade investigada. É necessário se envolver com o fenômeno investigado, esquivando-se da ingenuidade e parcialidade para tentar apreender o que não está aparente e situado na superficialidade dos fenômenos. Neste exercício, respaldado por uma teoria, o pesquisador constrói e reconstrói o conhecimento, dando sentido e significado ao que observa e analisa.

A posição social do autor da pesquisa, a onipotência do texto científico e a transcrição objetiva da realidade são postas em questão: o pesquisador está marcado pela realidade social, toda observação está possuída de uma teoria, o texto não escapa a uma posição no contexto político e a objetividade está delimitada pelo comprometimento do sujeito com a realidade circundante. (CHIZOTTI, 2003, p. 230).

O conhecimento, por sua vez, tem um papel importante, já que “não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa.” (CHIZOTTI, 1998, p. 79). Além de não se constituírem por dados estanques e quantificáveis, eles são problematizados através de um esforço para situá-los no imbricamento das relações históricas, processuais, temporais e causais, inerentes a todo fenômeno social.

Segundo Godoy (1995, p. 21), “a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques”. Diante disto, em relação à metodologia, esta tese foi dividida em duas fases, caracterizando dois estudos complementares, para a discussão e entendimento do fenômeno investigado: a primeira dedicada à análise bibliográfica/documental, ancorada no modelo estrutural da Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner (2011) e, a segunda reservada ao estudo de caso, com base nos aportes teóricos da Teoria da Atuação de Ball, Maguire e Braun (2016). Tanto o modo quanto a justificativa desta organização serão explicitados posteriormente.

A pesquisa bibliográfica consiste no levantamento, análise crítica e atualização sistemática dos conhecimentos científicos sobre o objeto de estudo. É realizada a partir de fontes diversas como obras, artigos, dissertações, teses, jornais, leis, pareceres, ou outros artefatos que se fizerem necessários (LAKATOS; MARCONI, 2003).

### 3.1 MÉTODO DO ESTUDO 1: CRIAÇÃO DA PNA

O objetivo central desta fase da pesquisa foi realizar um levantamento de fontes bibliográficas e documentais que fossem relevantes para a investigação, a fim de se apropriar, organizar e atualizar o conhecimento consolidado sobre o assunto.

É importante se atentar para que a pesquisa bibliográfica não se constitua em uma mera repetição ou réplica do que já foi dito sobre um tema. A intencionalidade, consistência e clareza sobre os procedimentos adequados desta etapa permitem que a pesquisa propicie “o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 183). Os dados levantados permitem contextualizar e discutir o tema investigado, no sentido de situar, organizar e ampliar os conhecimentos já elaborados e sinalizar possíveis lacunas que pudessem ser respondidas na pesquisa.

Seguindo o modelo planejado para esta tese, a pesquisa bibliográfica foi realizada no sentido de apresentar a fundamentação teórica da pesquisa, revisar as principais políticas de alfabetização do período de 1997 a 2019 e a descrição analítica da PNA.

A estrutura organizacional definida para relatar o percurso de desenvolvimento da PNA seguiu o modelo adaptado da Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner (2011), com a utilização das categorias Pessoa, Processo, Tempo, Contexto (PPTC). Desta forma, a política vai sendo descrita e analisada a partir destes eixos que são elementos integrados e independentes.

A separação dos eixos não implica que eles sejam aspectos independentes e estanques da política. Pelo contrário, são dimensões apresentadas como facetas de um conjunto maior que é a política, mas que são desmembradas didaticamente, com o cuidado de sinalizar seu caráter multifacetado e dinâmico.

Assim, no eixo Pessoa, são apresentados os membros que fazem parte da equipe administrativa da Secretaria de Alfabetização (Sealf), identificando suas formações, as áreas ou perspectivas teóricas que estão alinhadas, as subsecretarias e diretorias que ocupam e as respectivas funções desempenhadas. Incluem, também, quem são os pesquisadores e estudiosos que participaram dos eventos realizados na PNA, os profissionais que participaram das formações e contribuíram na escrita dos documentos legais da política.

No eixo Processos, são apresentados e discutidos os fundamentos teóricos e princípios elencados na PNA. Também buscou-se realizar uma breve explanação das principais ações e programas das políticas e suas primeiras repercussões oriundas da sociedade civil e acadêmica.

No eixo Tempo são apresentadas uma retrospectiva e uma descrição temporal da política investigada, identificando as primeiras aproximações, as redes de ação que foram sendo constituídas, bem como documentos e eventos nos quais foram manifestadas as ideias e objetivos que desencadearam o delineamento da política. Um ponto importante neste eixo que está intrinsecamente ligado ao contexto e ao tempo é a tentativa de sinalizar o que a PNA apresenta de diferente das políticas educacionais de alfabetização anteriores, pontuando as suas contribuições, em que pontos se aproximam e distanciam das demais e, se houve, interlocução ou rompimento com os programas que as antecederam.

No eixo Contexto apresenta-se o ambiente sociopolítico no qual a política é desenvolvida e o cenário educacional relativo aos índices de avaliações sobre a alfabetização no país, um dos fatores utilizados para justificar a necessidade da implementação da política.

### 3.2 MÉTODO DO ESTUDO 2: RECEPÇÃO DA PNA POR UMA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

Concluída a primeira fase da pesquisa, a respeito do processo de constituição e publicação da PNA, faltava acompanhar o que decorre do movimento seguinte, em que esta

política educacional se torna conhecida nas Redes de Ensino do país com vistas a ser implementada. O processo investigativo se dirige então para um estudo de caso com objetivo de compreender como a PNA foi percebida e avaliada por um Conselho Municipal de Educação de uma cidade do interior paulista, Sorocaba.

O Estudo de Caso é uma modalidade de pesquisa que teve as suas origens em pesquisas na área da medicina e psicologia, ampliando para os demais campos do saber até se tornar uma das modalidades comumente utilizadas nas ciências humanas e sociais. (VENTURA, 2007).

De acordo com Yin (2010, p. 39), o estudo de caso é definido como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Embora o estudo de caso receba críticas em relação às limitações quanto às possibilidades de generalizações e ampla validação dos resultados alcançados, Yin (2010) adverte que esta modalidade requer rigor, planejamento, coleta e análise de dados.

A pesquisa com base em levantamentos baseia-se em generalizações estatísticas, ao passo que os estudos de caso (da mesma forma com experimentos) baseiam-se em generalizações analíticas. Na generalização analítica, o pesquisador está tentando generalizar um conjunto particular de resultados a alguma teoria mais abrangente. (YIN, 2010, p. 58).

Neste sentido, no desenvolvimento desta pesquisa houve esforço de perceber o que há na realidade específica investigada que aponta para o todo. Também se fez um exercício de sinalizar aquilo que diz respeito aos elementos que apontam características singulares do fenômeno e, ao mesmo tempo, interligá-los dialeticamente em um universo mais amplo, conjugando o micro e macro, o singular e o geral.

Como estratégia metodológica, nesta segunda parte, dedicada ao estudo de caso que buscou analisar o processo de adesão da PNA no contexto do município de Sorocaba, são utilizadas duas categorias da Teoria da Atuação de Ball, Maguire e Braun (2016) denominadas de “Configuração dos contextos” e “os papéis assumidos pelos atores”.

A primeira categoria se direciona à configuração educacional do Conselho Municipal de Educação, no qual se discutiu e deliberou a viabilidade ou não de implementação da PNA na rede municipal de ensino da cidade. A segunda categoria é dedicada a analisar os papéis que os membros do conselho assumem e que podem justificar as decisões tomadas.

Como segundo objetivo, propusemos analisar o processo de tomada de decisão sobre a implementação da PNA na rede municipal de ensino de Sorocaba, principalmente, a partir do parecer do Conselho Municipal de Educação. Assim, também foram realizadas análises dos documentos disponibilizados na página oficial do Conselho Municipal de Educação como pareceres, vídeos de reuniões, atas e decretos municipais. Para levantamento dos dados recorreu-se à análise de estudos científicos como dissertações e artigos sobre o CMESO e observação de algumas sessões veiculadas pela internet.

Outros recursos metodológicos utilizados foram um formulário para coletar as informações objetivas sobre a formação e tempo de experiência dos conselheiros municipais (ANEXO B) e uma entrevista semiestruturada, organizada a partir de um roteiro prévio com caráter flexível (ANEXO C). Nesta modalidade, no decorrer da entrevista, há liberdade para acrescentar novas questões, com objetivo de esclarecer ou aprofundar alguma questão que se faça necessário, conforme a proposta de Bogdan e Biklen (1994, p. 134): “A entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”.

Em virtude da pandemia causada pela Covid-19 que exigiu uma série de restrições como o distanciamento social, as entrevistas foram realizadas na modalidade remota, via *GoogleMeet*, agendadas previamente, conforme disponibilidade de dia e horários dos participantes.

Antes do início de cada entrevista foi apresentado e entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) no qual constam os objetivos, as condições de participação na pesquisa, os benefícios esperados e possíveis riscos (ANEXO D). O roteiro elaborado para a entrevista foi constituído por 10 questões sobre a compreensão dos entrevistados acerca da PNA, a forma de organização e o percurso de trabalho do Conselho Municipal que resultou nas deliberações acerca da política. Posteriormente, foram elaborados os eixos para a estruturação da análise dos dados, ancorados no roteiro de entrevista e nas categorias da Teoria da Atuação.

Foram destacados com cada entrevistado alguns pontos importantes quanto aos procedimentos éticos expressos no TCLE, em especial, aqueles relacionados à garantia da privacidade, anonimato e o sigilo em relação às informações fornecidas.

Todos os participantes preencheram um formulário com informações objetivas relativas à formação, tempo e área de atuação. Depois, foi concedido um tempo para que manifestassem suas dúvidas de modo a garantir esclarecimento e transparência de todo o processo de realização da pesquisa. Em seguida, foi solicitada a assinatura e envio do termo via e-mail ou aplicativo de mensagem.

Houve um cuidado por parte da pesquisadora em criar um ambiente acolhedor, no qual os entrevistados pudessem se sentir à vontade para responder às questões propostas e expressar suas experiências e opiniões em relação ao objeto de estudo.

As boas entrevistas caracterizam-se pelo facto de os sujeitos estarem à vontade e falarem livremente sobre os seus pontos de vista [...]. As boas entrevistas produzem uma riqueza de dados, recheados de palavras que revelam as perspectivas dos respondentes. As transcrições estão repletas de detalhes e de exemplos. (BOGDAN E BIKLEN, 1994, P.136)

Como todos os sujeitos concordaram que as entrevistas fossem gravadas, este material assim como as transcrições foram realizadas de modo a manter o registro integral das falas. Por garantia, a documentação será mantida arquivada, pelo período mínimo de 05 (cinco) anos, a contar da data da finalização do estudo.

### 3.2.1 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

De posse das entrevistas e de todo o acervo documental levantado acerca da PNA, deu-se início à exploração analítica do material, a fim de proceder à organização e tratamento dos resultados. As transcrições das entrevistas foram realizadas respeitando as falas dos entrevistados. O texto transcrito foi tabulado, algumas falas foram destacadas, recortadas e categorizadas em direção ao desenvolvimento de um “sistema de codificação” (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

O desenvolvimento de um sistema de codificação envolve vários passos: percorre os seus dados na procura de regularidades e padrões bem como de tópicos presentes nos dados e, em seguida escreve palavras e frases que representam estes mesmos tópicos e padrões. Estas palavras e frases são categorias de codificação. As categorias constituem um meio de classificar os dados descritivos que recolheu (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 221).

Este exercício foi realizado com base nos objetivos propostos pela pesquisa, na fundamentação teórica para, em seguida, dar prosseguimento a análise dos dados propriamente dita.

### 3.2.2 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados desta tese foi realizada com base na análise do discurso de perspectiva foucaultiana. A justificativa para esta escolha se deve ao fato de se buscar uma

coerência com uma das teorias principais utilizadas nesta pesquisa, que é a Teoria da Atuação de Stephen Ball e colaboradores. Os criadores da Teoria da Atuação em suas pesquisas e teorizações fundamentaram-se em diversos conceitos elaborados por Foucault.

Foucault (2008) recusa as explicações superficiais e unilaterais ao defender que o discurso não diz respeito somente a um mero sistema de signos linguísticos e não linguísticos ou um conjunto de textos verbais ou não verbais.

O discurso, assim entendido, não é uma forma ideal e intemporal que teria, além do mais, uma história; o problema não consiste em saber como e por que ele pôde emergir e tomar corpo num determinado ponto do tempo; é, de parte a parte, histórico - fragmento de história, unidade e descontinuidade na própria história, que coloca o problema de seus próprios limites, de seus cortes, de suas transformações, dos modos específicos de sua temporalidade, e não de seu surgimento abrupto em meio às complicitades do tempo. (FOUCAULT, 2008, p. 133).

O discurso não é sinônimo de textos orais, escritos ou imagéticos, embora os inclua. Ele envolve, sobretudo, as articulações concretas e as práticas situadas dentro de um campo do saber, proferidas e direcionadas por sujeitos singulares, em um determinado tempo e espaço. Para Foucault (2008, p. 55) “[...] os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse mais que os torna irreduzíveis à língua e ao ato da fala. É esse ‘mais’ que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever”.

Pelo fato de o discurso não estar restrito à língua (falada ou escrita) e estar relacionado a um conjunto de subjetividades, relações, conceitos e saberes é que se faz necessário, que a análise do discurso se debruce neste “mais” que precisa ser descrito, desvelado e compreendido. Este “mais” compreende entender as condições de existência de um discurso, como emerge, que tipo de configurações interdiscursivas apresenta, quais as imbricações históricas e campos de saber o atravessam, dentre uma infinidade de elementos singulares que contribuem na sua elaboração.

Nesta abordagem, o discurso envolve diretamente as experiências e as práticas sociais. Deste princípio emerge a ideia de prática discursiva, definida por Foucault (2008, p. 1333) “como um conjunto de regras anônimas, históricas sempre determinadas no tempo e espaço, que definiram em uma dada época, e para uma área social, econômica, geográfica, ou linguística dada, as condições de exercício da função enunciativa”. Disto depreende-se que a análise do discurso na perspectiva foucaultiana implica no esforço de considerar e compreender as relações históricas e as práticas concretas presentes no discurso que remetem e revelam conteúdos, conceitos e saberes não somente ao que está dito, escrito ou falado.



É importante destacar ainda que os discursos estão intrinsecamente ligados a outros discursos o que significa que ele é marcado por uma multiplicidade de vozes, lugares, *status* e posições que são assumidas ou ocupadas. Há inúmeras vozes que falam dentro de um único discurso. Como os discursos se inscrevem nas diferentes modalidades enunciativas é necessário compreender uma das propriedades dos enunciados, que é a sua natureza interdiscursiva.

Qualquer enunciado se encontra assim especificado: não há enunciado em geral, enunciado livre, neutro e independente; mas sempre um enunciado fazendo parte de uma série ou de um conjunto, desempenhando um papel no meio dos outros, neles se apoiando e deles se distinguindo: ele se integra sempre em um jogo enunciativo, onde tem sua participação, por ligeira e ínfima que seja. [...] Não há enunciado que não suponha outros; não há nenhum que não tenha, em torno de si, um campo de coexistências, efeitos de série e de sucessão, uma distribuição de funções e de papéis. (FOUCAULT, 2008, p. 112).

O conhecimento da interdiscursividade presente nos enunciados leva o pesquisador a dar conta de que a análise do discurso em uma pesquisa é se colocar diante de contradições, espaços de correlações, lacunas, superposições e enunciados difusos.

Para Foucault (2008) para cada enunciado há que se ter e reconhecer um referencial, um sujeito, um campo enunciativo e uma materialidade. O referencial diz respeito às condições de existência, isto é, compreender o “lugar, a condição, o campo de emergência, a instância de diferenciação dos indivíduos ou dos objetos, dos estados de coisas e das relações que são postas em jogo pelo próprio enunciado”. (FOUCAULT, 2008, p. 103).

O sujeito do enunciado é uma função determinada, porém variável “na medida em que um único e mesmo indivíduo pode ocupar, alternadamente, em uma série de enunciados, diferentes posições e assumir o papel de diferentes sujeitos”. (FOUCAULT, 2008, p. 105).

O campo enunciativo compreende formas de coexistência do discurso que inclui tudo o que já foi dito em outro momento e espaço e é retomado para validação de um determinado discurso “[...] a título de verdade admitida, de descrição exata, de raciocínio fundado ou de pressuposto necessário, e também os que são criticados, discutidos e julgados, assim como os que são rejeitados ou excluídos”. Estes discursos podem até não ser mais reconhecidos ou discutidos, mas “[...] estabelecem laços de filiação, gênese, transformação, continuidade e descontinuidade histórica”. (FOUCAULT, 2008, p. 63-64).

A materialidade diz respeito ao meio onde e como o enunciado é proferido e que o torna perceptível “[...] o enunciado precisa ter uma substância, um suporte, um lugar e uma data” (FOUCAULT, 2008, p. 114). Em função desta característica a análise do discurso na

perspectiva foucaultiana não vai buscar entender o sentido oculto ou subliminar que podem existir nos enunciados, pois buscará na materialidade enunciativa o seu objeto de análise.

Descrever e compreender esta dinâmica não é uma tarefa simples e fácil em função de algumas características das práticas discursivas. Elas se manifestam de modo descontínuo e disperso porque se constituem por um emaranhado de enunciados afetados por múltiplos sujeitos com posições diversas e múltiplos campos de saberes em disputa.

Portanto, o trabalho de análise discursiva realizado nesta tese é baseado no entendimento de que o discurso não está centrado nos saberes e opiniões expressas nas falas ou registros individuais de cada sujeito. Também compreende que através de um discurso circula uma série de saberes e informações muitas vezes dispersos, descontínuos e nem sempre claros.

Por esta razão, ao optar por esta abordagem, esta tese se propõe descrever as condições de existência dos discursos apreendidos, buscando compreender quem são os sujeitos que falam, quais papéis ocupam (em coerência com a Teoria da Atuação); em qual(is) campo(s) do saber se insere(m), que espaço sociocultural ocupam (de que lugar falam); como e quais posicionamentos e decisões decorrem desta teia complexa e dinâmica. Como defende Meireles e Malveira (2013, p. 138), “não basta estabelecer as regras que dão conta do estatuto do sujeito, do lugar institucional de onde ele pronuncia seu discurso e das posições que assume, é preciso estabelecer a relação entre estas diferentes variáveis”.

Em síntese, faz-se necessário compreender quais são práticas discursivas envolvidas no processo de tomada de decisão para a escolha de implementar ou não a PNA na rede municipal de Sorocaba. Para além de identificá-las, faz-se necessário compreender as condições de existência desta formação discursiva e quais são os seus efeitos produzidos.

Por fim, para clarear a utilização da análise do discurso nesta tese, cabe sinalizar de forma sucinta as etapas seguidas após as entrevistas serem realizadas e transcritas.

- a) Mapeamento dos documentos: de posse das transcrições e observações registradas durante as entrevistas, foram realizadas diversas leituras na tentativa de depreender certas regularidades<sup>7</sup> do discurso;

---

<sup>7</sup> Segundo Foucault (2008, p. 43), as regularidades conferem a singularidade e especificidade de uma formação discursiva. Para o autor é preciso compreender as condições que tornam possíveis os enunciados, o que engloba o estatuto, qualificação e posições do sujeito, a descrição dos lugares institucionais por ele ocupados, bem como “[...] os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se poderia definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações)”.

- b) Novas leituras foram realizadas tendo como base a Teoria da Atuação e a dimensão referente aos papéis assumidos por cada sujeito na dinâmica de interpretação/tradução das políticas e as deliberações do CMESO;
- c) Análise dos enunciados articulados com a Teoria da Atuação. Buscou-se elaborar um quadro explicativo dos papéis desempenhados pelos entrevistados e as práticas discursivas relacionadas à PNA.

### 3.2.3 PARTICIPANTES

Colaboraram como participantes da pesquisa 13 (treze) membros do Conselho Municipal de Sorocaba (CMESO), órgão público com poder e função de propor, acompanhar, indicar, discutir acerca de políticas públicas referentes ao campo educacional.

### 3.2.4 CRITÉRIOS ADOTADOS PARA DEFINIÇÃO DOS PARTICIPANTES ENTREVISTADOS

A inclusão dos participantes para participar das entrevistas seguiu dois critérios. O primeiro é que os participantes fossem conselheiros que atuassem no CMESO de 2019 até 2021, período que compreende a criação e implementação da PNA, tema que entrou nas pautas das sessões do Conselho. O segundo critério de seleção dos respondentes foi a inclusão de Conselheiros que participaram das discussões sobre a PNA que desencadearam na Deliberação CMESO 09/2020, de 13 de outubro de 2020 no qual aprovou o Parecer rejeitando a adesão à PNA e ao Programa Tempo de Aprender no sistema municipal de Sorocaba.

Quatro membros do Conselho, que se enquadravam nos critérios acima, optaram por não participar. Os conselheiros que não atenderam aos dois critérios de seleção elencados acima não foram contatados pela pesquisadora.

## 3.3 SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Embora a existência de conselhos, como espaços de tomadas de decisões coletivas e gestão de grupos sociais remeta à Antiguidade, os Conselhos Municipais, nos moldes democráticos e pluralistas, como são concebidos atualmente emanam no contexto da redemocratização brasileira na década de 1980.

A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 198, 204 e 206 preconiza uma série de dispositivos que visam garantir a participação social na elaboração, implementação e controle

das políticas públicas, para atender aos anseios de uma sociedade mais democrática e uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade civil. Este movimento ancorado no propósito de participação da comunidade na gestão pública deu origem aos conselhos federais, estaduais e municipais. Estes espaços, compostos por representantes do Estado e das categorias sociais de base se institucionalizaram como um mecanismo necessário e importante na democracia moderna.

Os conselhos expressam a institucionalidade cidadã garantindo a democratização das ações do Estado nas diferentes áreas sociais, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, assistência social, direitos humanos, dentre outros setores.

No âmbito educacional, a LDB (Lei n. 9.394/96), ao implementar os preceitos da Constituição de 1988, regulamentou a institucionalização dos sistemas municipais de ensino e a gestão democrática da educação pública. Mais recentemente, a Lei n.º 13.005/2014, Plano Nacional de Educação (PNE), reforçou as diretrizes legais mencionadas, estabelecendo como uma de suas metas a efetivação da gestão democrática impactando diretamente no fortalecimento dos conselhos.

Neste cenário, os conselhos municipais de educação tornam-se mecanismos importantes para materializar a representatividade e a participação da comunidade no controle, acompanhamento e deliberações das políticas educacionais.

Os conselhos de educação inserem-se na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes. Os conselhos, embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgãos de Estado (MEC, 2004, p. 24).

Ao constituir-se como um espaço de mediação entre o Estado e a sociedade, os conselhos constituem ambientes de debates, estudos, fiscalização e avaliação das questões que envolvem a Educação no município, contribuindo para a garantia do direito de todos à educação de boa qualidade. É seu papel ainda acompanhar, fiscalizar e deliberar acerca dos programas em andamento, bem como questões técnicas e pedagógicas (CURY, 2006). Assim, os conselhos exercem função consultiva, formativa, deliberativa, fiscalizadora, mobilizadora e propositiva, tendo um papel fundamental para a engenharia política educacional do município.

### 3.4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOROCABA (CMESO)

O Conselho Municipal de Sorocaba foi criado em 1994 pela Lei Municipal n.º 4574/94, alterada pela Lei n.º 6.754/02, constituindo-se como um conselho com funções normativas, deliberativas e consultivas, em relação aos assuntos da Educação que se referem ao Sistema Municipal de Ensino (SOROCABA, 1994). No artigo 3º da Lei n.º 6.754/02, estabelece suas atribuições, dentre as quais se destacam:

Art. 3º - Compete ao Conselho Municipal de Educação de Sorocaba, além de outras atribuições:  
 I - Fixar diretrizes para o Sistema Municipal de Ensino;  
 II - Colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do Plano Municipal de Educação; [...]  
 V - Fixar normas para autorização, funcionamento e supervisão de instituições vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino; VI - sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino no Sistema Municipal de Ensino;  
 VII - Opinar sobre assuntos de sua competência. (SOROCABA, 2002).

A nomeação para o conselho ocorre por eleição através de um edital público amplamente divulgado à comunidade escolar. As votações utilizam um sistema eletrônico seguro que consiste em um software denominado *Helios voting*. Nos processos de votação e apuração eletrônica, os votos são criptografados antes de serem enviados, permitindo que seja realizada uma auditoria pública, caso se faça necessária. Pelo fato de não ser possível rastrear os votos e modificar os dados (candidatos e eleitores), o sigilo e a proteção na dinâmica de eleição são garantidos (SIMÕES; FACCI; SILVA; BARROS, 2020).

A fim de alcançar a representatividade, a pluralidade dos vários segmentos, os graus de ensino bem como as instâncias do público e privado, a Lei N.º 6754, de 2002 dispõe que a composição do conselho deve contemplar, no mínimo, 01 (um) educador eleito e 01 (um) suplente das seguintes áreas: magistério público municipal de educação infantil, magistério público municipal de ensino fundamental e médio, magistério público estadual, educação superior, ensino particular de educação infantil, educação profissional, supervisão de ensino da rede estadual e supervisão de ensino da rede municipal.

Também constituem como parte integrante um presidente e um vice-presidente, com mandato de um ano, podendo ter duas reconduções eleitos por maioria absoluta dos membros, em escrutínio secreto. Conforme disposto no Art. 4º da lei n.º 4.574 de 1994 (SOROCABA, 1994), além dos profissionais da área da Educação, o Conselho possui representação do Poder Executivo, com indicação de membros de notório saber pelo prefeito.

O órgão é constituído por 18 conselheiros com mandato de 3 (três) anos, permitida a recondução e o exercício do cargo de forma voluntária, (SOROCABA, 1994). O CMESO é dividido em Câmaras organizadas por segmento: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e seus membros não são remunerados pelo cargo e trabalho desenvolvido.

As reuniões do CMESO ocorrem entre uma ou duas vezes ao mês, conforme a necessidade. Os encontros são públicos e abertos, com possibilidade de participação de qualquer munícipe, que em momento reservado para tal, pode se pronunciar acerca dos temas discutidos. Em caso de necessidade e, conforme previsto no regimento, o CMESO poderá solicitar uma sessão com membros internos, sendo vedada nesse caso a presença dos ouvintes. Desde 2017, em cada reunião é disponibilizado um momento chamado de “Palavra aberta à Comunidade”, no qual é concedida à comunidade a possibilidade de participação. Qualquer munícipe pode fazer uso da palavra para sugerir novas pautas ao Conselho, apresentar alguma necessidade das instituições escolares ou mesmo para se posicionar sobre os temas em discussão (ALMENARA, 2018; MELATI; CARMO, 2018).

As seções são veiculadas ao vivo através da página oficial no *Facebook*, sendo gravadas e depositadas no domínio <[www.cmeso.org.br](http://www.cmeso.org.br)> para livre acesso da comunidade. Neste ambiente é disponibilizada uma base de dados com todas as informações e ações do Conselho como: o nome de todos os membros, tempo de mandatos, cadeiras ocupadas, endereço eletrônico profissional de cada conselheiro, agendas, pautas, atas, fotos, projetos, deliberações e pareceres para que a comunidade em geral possa acompanhar todas as atividades e acessar as informações que desejarem. O Conselho também possui desde o ano de 2018, um Boletim com a publicação eletrônica de livre acesso, com a finalidade manter a comunidade informada sobre todas as ações desenvolvidas pelo colegiado.

Os conselheiros do CMESO participam da equipe técnica que realizou o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) da cidade (2015-2025). Atuou na instalação do Fórum Permanente Municipal de Educação de Sorocaba com objetivo de acompanhar, avaliar e reivindicar o cumprimento das metas do PME.

O CMESO é um órgão dinâmico, atuante e com proeminente liderança em diversas ações para a garantia da qualidade do ensino na cidade. Promove encontros abertos nos quais são convidados especialistas sobre os assuntos das pautas discutidas para debater com os conselheiros e a comunidade. Estes eventos<sup>8</sup> permitem respaldar os conselheiros na tomada de

---

<sup>8</sup> Alguns dos temas que foram abordados e debatidos em eventos na CMESO foram: Escola sem Partido; o uso do sistema apostilado na rede municipal de ensino; educação sexual nas escolas; implementação ensino da História do Brasil e a influência da História da África e dos povos africanos, bem como dos

decisões, subsidiando o planejamento das ações, a avaliação de políticas educacionais e a elaboração de pareceres e correlatos. No caso da PNA, por exemplo, foi convidada uma especialista em alfabetização da própria rede municipal de ensino que analisou a política. O objetivo deste encontro era que ela conversasse com os conselheiros sobre os fundamentos teóricos da política e apresentasse as suas apreciações acerca da possibilidade de contribuição da política para as escolas municipais.

Por ter uma atuação persistente e direta no controle social das ações e políticas educacionais do município, cobrando a efetividade dos princípios da descentralização política e transparência na gestão municipal, o CMESO se depara com alguns entraves e conflitos<sup>9</sup>. Diversos eventos neste sentido podem ser constatados na observância das atas do Conselho e em audiência pública<sup>10</sup> realizada para tratar dos problemas da educação do município. Contudo, diante dos cenários de tensões há um posicionamento de valorização do debate com as instâncias legislativas e a comunidade no sentido de alcançar uma negociação pautada nos princípios legais e democráticos. Caso não obtenha uma contrapartida ou se depare com violações do interesse público ou ingerências do poder público não hesita em se constituir em resistência e se movimentar em direção ao embate. (SIMÕES et. al., 2020; CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA, 2018)

É neste perfil de conselho que não só vocaliza, mas que se mostra comprometido em acompanhar e deliberar acerca das demandas da educação da cidade que será analisado o processo de avaliação da possibilidade de adesão à Política Nacional de Alfabetização (PNA) por este órgão.

No próximo capítulo serão apresentadas a dinâmica utilizada pelo Conselho para estudar a PNA, as justificativas para se posicionarem contra a adesão no município e o posicionamento da rede municipal em manter a adesão apesar do parecer contrário por parte do CMESO.

---

povos indígenas; adesão do município de Sorocaba ao Programa nacional das Escolas Cívico-Militares; segurança nas escolas.

<sup>9</sup> A título de exemplo destes conflitos e entraves pode ser mencionada a decisão e insistência da gestão municipal em 2019 em implementar um sistema de apostilamento na rede municipal de ensino substituindo os livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) do Governo Federal, passível de livre escolha das escolas e sem custo, pela aquisição de apostilas por um valor anual alto para os cofres públicos.

<sup>10</sup> Em audiência publicada em setembro de 2018 e disponível em <<https://youtu.be/aWaCQHsWPCA>> é possível constatar alguns dos problemas enfrentados no município e os encaminhamentos do CMESO diante das situações relatadas.

#### **4 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA): UMA DESCRIÇÃO ANALÍTICA SISTÊMICA DA SUA CONSTITUIÇÃO COM BASE NO MODELO DE BRONFENBRENNER**

Neste capítulo será apresentada a Política Nacional de Alfabetização (PNA) a partir do modelo Pessoa, Processo, Tempo e Contexto (PPTC) da Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner. A descrição analítica da PNA será organizada considerando de forma integrada: as pessoas envolvidas (in) diretamente na construção da política; o processo que se refere às redes de ação e fundamentos teóricos da política; a caracterização do contexto social, político e econômico no qual ela foi elaborada; e o tempo histórico com a explicitação das variáveis temporais.

Antes, porém, faz-se necessário pontuar o conceito de Política pública no qual se ancora este trabalho, já que ele traz como tema central de investigação uma política. Para Ball (2011, p.161),

Cada política representa uma tentativa de resolver um problema da sociedade a partir de processos de decisão no qual participa certo número de atores. Uma política é um constructo social e um constructo de pesquisa. Uma política pública é a expressão do poder público, constrói um quadro normativo de ação e constitui uma ordem local”. (MAINARDES, FERREIRA E TELLO, 2011, p.161)

E, delimitando o campo das políticas educacionais, Ball (2011) compreende a política educacional como um conjunto de decisões, ações e estratégias implementadas por governos, instituições e atores envolvidos no sistema educacional. Ela consiste em um processo complexo e dinâmico, influenciado por fatores políticos, econômicos, sociais e culturais. Isto implica que elas não são neutras porque são construídas com base em valores, ideologias e interesses diversos.

Para Ball (2011), a política educacional não se limita apenas às ações governamentais, mas também engloba as interações entre os diferentes agentes e instituições dentro do sistema educacional. Ele destaca a importância de analisar as relações de poder e as consequências das políticas educacionais para diferentes grupos e atores envolvidos. As políticas educacionais “[...] não são, no entanto, fixas e imutáveis e podem ser sujeitas a interpretações e traduções e compreendidas como respostas a problemas da prática” (BALL; MAINARDES, 2011, p. 14).

O conceito adotado neste trabalho se alinha à compreensão de que, embora uma política educacional ganhe envergadura e legitimidade pelo Poder Público, através de um texto normativo com prescrições e diretrizes para um determinado campo, ela é resultado de um



processo complexo, dinâmico que se concretiza de fato como política, ao ser implementada com base na compreensão de um grupo específico inserido em um determinado tempo histórico e em uma realidade singular.

#### 4.1 O CONTEXTO: UM NOVO GOVERNO E UMA NOVA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO

É normal que o ingresso de um novo governo à frente de uma nação seja acompanhado da implementação de novos programas e políticas nas diferentes áreas que estão sob sua gerência. Em 2019, não teria como não esperar mudanças significativas com a entrada de Jair Bolsonaro, um presidente que defendia uma agenda econômica liberal, mas com um discurso ultraconservador e reacionário (DOURADO, 2019; TAFAREL; NEVES, 2019).

Jair Bolsonaro, enquanto presidente, adotou uma abordagem que pode ser considerada contraditória. Ele defendia uma agenda econômica liberal, focada na redução da intervenção estatal e na promoção do livre mercado. No entanto, simultaneamente, seu discurso demonstrava uma postura ultraconservadora e reacionária em relação a questões sociais e valores tradicionais.

Essa aparente dicotomia entre uma agenda econômica liberal e um discurso ultraconservador levanta questionamentos sobre a coerência e a consistência das políticas adotadas pelo governo de Bolsonaro. A combinação de ideias aparentemente opostas gerou debates e críticas em relação à abordagem do governo em diferentes áreas.

Nos primeiros 100 dias do seu governo, o que corresponde ao período de janeiro a meados de abril de 2019, o novo presidente assinou 18 decretos de medidas consideradas prioridades para o seu mandato. Um deles foi o decreto n.º 9.765, de 11 de abril de 2019, que instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA). O documento apresentou, de forma ampla, um programa de alfabetização baseado em evidência<sup>11</sup> com o escopo das futuras ações a serem implementadas para redução do analfabetismo na Educação Básica (BRASIL, 2019a).

Um decreto se constitui em um documento que representa um ato administrativo de competência exclusiva do chefe do poder executivo (presidente, governador ou prefeito) para nomear, autorizar ou determinar a execução de um dispositivo legal. Como o decreto é um

---

<sup>11</sup> A expressão “Alfabetização baseada em Evidência” é utilizada por pesquisadores que defendem que a alfabetização deve acontecer a partir de evidências obtidas através de estudos científicos que empregaram procedimentos e recursos cujos efeitos foram testados e se mostraram eficazes. Neste capítulo serão apresentadas e discutidas as evidências científicas fundamentadas na Ciência Cognitiva da Leitura.

mandado expedido por via judicial, infere-se que a Política Nacional foi instituída por uma imposição, o que revela o caráter autoritário da estratégia para a sua instituição pelo governo. O uso desse instrumento deflagra que foi descartada a possibilidade de um debate democrático envolvendo a comunidade acadêmica mais ampla e profissionais da educação sobre a viabilidade e estruturação da proposta.

Assim, o decreto não apresenta mais do que a estruturação inicial da política, como: citação dos objetivos gerais, diretrizes, princípios, conceitos, o público-alvo, as disposições de avaliação e monitoramento. Um documento mais detalhado da proposta veio quatro meses depois com a publicação de um caderno virtual denominado “Política Nacional de Alfabetização” pelo Ministério da Educação, liderado naquele momento por Ricardo Vélez Rodríguez.

Este documento de 50 páginas apresenta um panorama da proposta de alfabetização destinada à Educação Básica brasileira para conhecimento dos estados, municípios, instituições públicas, particulares e sociedade civil. A organização do caderno foi estruturada conforme os seguintes itens: 1. Contextualização histórica com base em relatórios nacionais e internacionais, marcos históricos e normativos destacando os problemas relacionados à alfabetização no Brasil; 2. Definições de alfabetização, literacia, numeracia, educação baseada em evidências e a Ciência Cognitiva da Leitura; o trabalho com a alfabetização na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, na EJA e nas modalidades especiais da Educação; 3. Princípios, objetivos público-alvo, agentes envolvidos, avaliação e monitoramento da PNA; 4. Referências; e 5. Íntegra do decreto n.º 9.765/2019.

Tanto o decreto quanto o caderno publicado geraram polêmicas e suscitaram uma série de manifestações de grupos de pesquisas e organizações (citadas mais adiante) em função de se constituírem em documentos que contrastam e rompem com as propostas de políticas educacionais produzidas e implementadas no país nas décadas anteriores. Nota-se, por exemplo, que na literatura especializada da alfabetização apresentada no caderno da PNA foram considerados, predominantemente, pesquisadores do campo das Ciências Cognitivas sem fazer menção às evidências de outras áreas do conhecimento ou autores reconhecidos no campo da alfabetização (BRASIL, 2019b). Na primeira sessão do CONABE, apresentada por Renan Sargiani, denominada *Alfabetização no Brasil: passado, presente e futuro*, muitos pesquisadores e grupos de pesquisas reconhecidos não foram mencionados. Notadamente, uma história recontada com alguns sinais de apagamento de fatos, pessoas e obras.

Dois meses depois da publicação do caderno PNA foi realizada a Conferência Nacional de Educação Baseado em Evidência (CONABE). O evento foi constituído por 12 especialistas<sup>12</sup> nomeados pela Portaria n.º 1.461, de 15 de agosto de 2019 e convidados, especialistas que discorreram sobre alguns princípios que embasaram a política, como: a Literacia, a Ciência Cognitiva da leitura e as contribuições das Neurociências para o campo da alfabetização. No encontro foram apresentadas diversas pesquisas desenvolvidas em diversas áreas como Neurociências, Psicologia, Fonoaudiologia e Educação, tendo como eixos a numeracia, a aquisição da leitura e escrita.

O quadro a seguir lista o nome dos pesquisadores nacionais e internacionais mencionados na contracapa e ao longo do caderno da PNA. Após uma pesquisa realizada, pôde-se constatar que os pesquisadores trazem em comum o mesmo alinhamento teórico, a Ciência Cognitiva da Leitura.

Quadro 4 - Nome dos pesquisadores nacionais e internacionais mencionados no Caderno da PNA

<b>Pesquisadores brasileiros</b>	<b>Pesquisadores estrangeiros</b>
Alessandra Seabra	Catherine Snow (Estados Unidos da América)
Augusto Buchweitz	Hakima Megherbi (França)
Cláudia Martins Cardoso	Jean Emile Gombert (França)
Elizeu Coutinho de Macedo	Linea Ehri (Estados Unidos da América)
Fabício Cardoso	Pamela Mason (Estados Unidos da América)
Fernando Capovilla	Rhonda Bondie (Estados Unidos da América)
Jerusa Salles	Roger Beard (Inglaterra)
João Batista Araújo e Oliveira	Thierry Rocher (França)
Luiz Carlos Faria da Silva	
Marcus Vinícius Medeiros Pereira	
Regina Maluf	
Vitor Geraldi Haase	

Fonte: Elaborado pela autora com dados retirados do Caderno PNA (BRASIL, 2019b).

<sup>12</sup> A equipe de 12 especialistas foi composta pelos seguintes pesquisadores: Renan de Almeida Sargiani; Josiane Toledo Ferreira Silva; Maria Regina Maluf; Cláudia Cardoso-Martins; Augusto Buchweitz; Alessandra Gotuzo Seabra; Fernando César Capovilla; Ilona Maria Lustosa Beckskeházy Ferrão de Sousa; Ana Luiza Gomes Pinto Navas; Vitor Geraldi Haase; Márcia Teixeira Sebastiani; Jerusa Fumagalli de Salles.

A proposta da PNA foi elaborada e embasada em teorias até então raramente adotadas nas políticas educacionais brasileiras, com terminologias e conceitos novos para boa parte daqueles que são formados em pedagogia e atuam no campo educacional (BRASIL, 2003). Foi redigida na sua maioria por pesquisadores conceituados e reconhecidos na área da Psicologia, da Fonoaudiologia e das Neurociências Cognitivas, no estudo da aprendizagem de línguas escritas nos processos de escolarização. Uma mudança de paradigma em relação às políticas anteriores poderia causar estranhamento e até resistência.

Pensando no aspecto macrosistêmico, a política se apresenta como solução para um cenário crítico e preocupante no que se refere aos índices precários de alfabetização, que de fato, vem se arrastando ao longo de décadas. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a taxa de analfabetismo<sup>13</sup> no Brasil em 2019 foi 6,6%, o que representa 11 milhões de pessoas que não sabem ler e escrever. Houve uma queda de 0,2% em relação ao ano anterior (2018) que apresentava um índice de 6,8%. A redução tem ocorrido com morosidade, já que em 2016 o índice de analfabetismo era de 7,2%.

Neste sentido, o caderno da PNA inicia com a apresentação desse cenário preocupante em relação à alfabetização, destacando os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Em 2016, os dados indicaram que 54,73% dos alunos se encontravam em níveis insuficientes de leitura e 33,95% dos alunos em níveis insuficientes de escrita. Dos estudantes brasileiros, 51% ficaram abaixo do nível 2 em leitura, patamar mínimo necessário para o pleno exercício da cidadania, segundo a OCDE. Em seguida, apontaram os resultados apresentados pelo Brasil no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa<sup>14</sup>, na sigla em inglês), na edição de 2015 no qual indicou num rol de 70 países a colocação do Brasil em 59º lugar em leitura.

Para completar, o caderno trouxe ainda os dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), do Instituto Paulo Montenegro de 2018, no qual revela que 3 de cada 10 brasileiros entre 15 e 64 anos podem ser considerados analfabetos funcionais, o que corresponde ao fato de que somente 12% dos brasileiros nessa faixa etária se encontram classificados como proficientes s (INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2018).

---

<sup>13</sup> De acordo com o IBGE, analfabetos são cidadãos com 15 anos de idade ou mais e que não conseguem formular e interpretar pequenos textos.

<sup>14</sup> Avaliação internacional promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicada a estudantes do 3º ano do Ensino Médio, sendo a população-alvo estudantes com idade entre 15 anos e 2 meses e 16 anos e 3 meses, matriculados em uma instituição educacional.

Pensando em como o macrocontexto influenciou a tomada de decisões no microcontexto no qual a política foi engendrada, pode-se afirmar que estes dados brevemente relatados acima e descritos com maior detalhe no caderno da PNA, constituíram-se como um dos argumentos da necessidade e relevância da política. Ao apresentar uma proposta diferente das anteriores, colocou-se como uma possível solução para o histórico fracasso do país em relação à alfabetização.

Outro ponto que precisa ser destacado em relação às dúvidas sobre a PNA, principalmente para os profissionais da Educação, foi a indicação da idade para que a criança esteja alfabetizada. Essa diretriz sobre uma idade limite para a criança estar alfabetizada foi uma sugestão do PNAIC em 2012 e considerando a sua relevância foi incluída na meta cinco do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei 13.005/2014, o campo de metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. (BRASIL, 2014) Posteriormente, o fator da idade relacionada ao ano escolar para alfabetização também foi considerado na elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017).

O indicador de uma idade limite máxima para a alfabetização é importante e necessário. No entanto, esta questão constitui uma questão polêmica e controversa quanto à definição da idade certa para ela acontecer, fundamentado em parâmetros teóricos e indicadores estatísticos diferentes. O fato é que se faz necessário a obtenção de um consenso sobre esta idade e que ela esteja regulamentada em documentos legais, para nortear diretrizes, recursos, estratégias de ensino e avaliação do processo de aprendizagem dos estudantes.

Neste sentido, a PNA destoa dos dispositivos já instituídos no país que orientam acerca deste assunto. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) define que a alfabetização das crianças deve ocorrer até o segundo ano do ensino fundamental. Já o Plano Nacional de Educação (máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental). E, na PNA, em contraposição aos dois documentos legais anteriores, define a priorização da alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental.

Figura 5 - Idade prevista para alfabetização no PNE, BNCC e PNA

Documento	Série do Ensino Fundamental	Idade para estar alfabetizado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PNE</li> <li>• BNCC</li> <li>• PNA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3º ano</li> <li>• 2º ano</li> <li>• 1º ano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 anos</li> <li>• 7anos</li> <li>• 6 anos</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (BRASIL, 2014, 2017; 2019b).

Infelizmente, no cenário brasileiro atual, há diferentes documentos oficiais em vigência que trazem diferentes diretrizes. Além de não existir um consenso em relação aos métodos e à perspectiva teórica nestes marcos orientadores, há uma divergência em relação à série e à idade para a criança estar alfabetizada, deixando as secretarias de ensino, instituições, escolas e professores confusos acerca de qual documento seguir.

Esta situação conflitante entre as normas jurídicas (BNCC e PNE) foi observada e analisada por Fernandes e Colvero (2019) com base na pirâmide de Kelsen e a teoria sobre o princípio da hierarquia existente entre as normas legais. Os autores discorrem que uma solução para as dúvidas surgidas frente às diferentes legislações é o escalonamento das normas jurídicas.

A análise da legislação, considerando a Pirâmide de Kelsen (2011), viabiliza o entendimento sobre qual das normas deve ser seguida, a fim de dar segurança jurídica às equipes diretivas das escolas e aos professores, no sentido de não reprovar alunos que, porventura, não tenham atingido, ao término do 2º do EF, os níveis mínimos de alfabetização exigidos pela BNCC, adotando o que prevê o PNE, ou seja, alunos alfabetizados ao final do 3º ano de EF. Assim, pode-se afirmar que a BNCC, no que se refere à alfabetização, não é válida dentro do ordenamento jurídico o qual é abrangido pelo PNE. Nesse contexto, pode-se inferir que há uma tentativa de imposição de uma política pública de governo (a BNCC, quanto à alfabetização) sobre uma política pública de Estado (o PNE, quanto à meta 5) (FERNANDES; COLVERO, 2019, p. 300-301).

A falta de coerência entre as políticas que coexistem e permeiam o contexto educacional tende a prejudicar tanto os dirigentes das secretarias quanto o professor no chão da sala de aula, que depende de orientações claras, consistentes e precisas para o planejamento da sua prática educativa.

#### 4.2 CRONOTEMPO: OS ENTRELAÇAMENTOS TEMPORAIS QUE TORNARAM POSSÍVEL A PNA

Ao se deparar com uma política raramente as pessoas tendem a compreendê-la dentro de um espectro temporal, no sentido de conhecer de onde e quando ela começa a ser pensada e desenhada; qual o percurso que ela seguiu até se configurar como uma política propriamente dita e quais as suas projeções futuras, tendo em vista seu conjunto de elementos retrospectivos e projetivos.

Portanto, faz-se necessário pontuar e considerar que a compreensão de uma política vigente depende do entendimento dos processos históricos que foram responsáveis ou tiveram

participação importante na sua construção. Este trabalho depende do exercício de retornar a documentos oficiais (e não oficiais) e mapear o cenário na qual foram gestadas, identificar as pessoas envolvidas, os vínculos e interesses escusos com o intuito de estabelecer os nexos e desvelar as relações que não estão dadas a priori.

Fazer este exercício com a PNA não é algo tão difícil já que o próprio caderno da PNA faz menção a diversos movimentos e relatórios nacionais e internacionais que motivaram a elaboração da política. De início, faz-se necessário retornar ao ano de 2003 quando foi produzido o relatório *Alfabetização Infantil: os novos caminhos, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados* que representa a primeira iniciativa concreta e documentada de um movimento que buscou desenvolver as bases teóricas para o desenho de uma política que viria a ser publicada dezesseis anos mais tarde.

Este relatório emergiu de uma solicitação da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Gastão Vieira (PMDB-MA), a uma comissão de especialistas com o objetivo de apresentar um diagnóstico sobre os problemas enfrentados no Brasil no que tange à alfabetização. Também apresentavam como a demanda, a elaboração de uma proposta com possíveis soluções para os problemas apontados, contribuindo assim para o aprimoramento das políticas relacionadas à alfabetização no país.

No discurso proferido na Câmara dos Deputados, em novembro de 2003, para a apresentação dos principais dados do relatório, o deputado Gaspar Vieira argumentou que o pedido de elaboração do documento se devia ao fato de que a mesma experiência ocorrera em outros países desenvolvidos como os Estados Unidos, a Inglaterra, a França e a Bélgica diante do enfrentamento de problemas relacionados à educação. O pedido fortemente endossado pelo deputado e por membros da comissão era a necessidade de um debate.

Quanto ao critério de escolha dos sete especialistas para compor a comissão, afirmou que foi a busca por “cientistas apolíticos, sem teorias, concepções ou filosofias ligadas a qualquer grupo ou partido, que trabalharam nessas comissões montadas nesses países” (BRASIL, 2003, p. 1).

O documento enfatizou a necessidade de se debater com todos os segmentos sociais que atuam ou se interessam pela Educação sobre os rumos da alfabetização no país. A abertura e o convite para discutir sobre os fundamentos teóricos, os princípios e as práticas de alfabetização que podem de fato contribuir para diminuir os índices de analfabetismo no país pode ser observado no trecho do discurso proferido pelo deputado Gaspar Vieira, ao apresentar o relatório na Câmara dos deputados em setembro de 2003:

A Comissão de Educação da Câmara desejou fomentar o debate, trazer o problema para a discussão no Governo Federal, nas Secretarias Estaduais de Educação, nas universidades e nos fóruns científicos. [...] Não estamos aqui desejando punir ou acusar ninguém. **Queremos o debate.** Uma das conclusões do relatório diz que o Brasil está 30 anos atrasado com relação à compreensão de que a alfabetização é uma ciência experimental. Ela não se dá pela intuição, mas é uma ciência, que deve ser utilizada como tal. O Brasil não se abre para o mundo. Não estamos bebendo os conhecimentos já auferidos e testados pelos países industrializados e alguns países asiáticos. (BRASIL, 2003b, p. 4, negrito nosso).

Um debate é fruto da discussão argumentativa a respeito de duas ou mais ideias que são defendidas ou criticadas. Neste caso, fica subentendido que o debate que estava sendo ora conclamado era entre a proposta defendida no presente relatório com as abordagens socioconstrutivistas adotadas nas políticas brasileiras nas últimas décadas e que estavam em vigência durante o período de elaboração do referido documento.

É importante destacar que o relatório traz recomendações pertinentes em relação à necessidade de uma formação científica atualizada dos professores, incluindo conteúdos ligados à linguagem; ênfase nos processos cognitivos envolvidos no processo de alfabetização bem como aspectos ligados aos métodos e estratégias de alfabetização (BRASIL, 2003a).

A formação de professores no Brasil é sabidamente deficiente, por uma série de razões conhecidas. A formação de professores alfabetizadores padece de problemas adicionais relacionados com os conteúdos e orientações [...]. As orientações nacionais para a formação de professores baseiam-se em pressupostos semelhantes aos dos PCNS - são de caráter muito geral, quase sempre voltadas para aspectos formais, como a carga horária ou a distribuição de disciplinas entre várias áreas etc. Não há orientações concretas e específicas sobre as competências que o professor deve dominar para poder exercer sua função. (BRASIL, 2003a, p. 193).

Ao analisar a PNA em uma perspectiva temporal, constata-se que embora ela seja institucionalizada no ano de 2019, as bases do seu delineamento, que é processual, ocorrem quase duas décadas antes, por pesquisadores que vinham se debruçando em pesquisas no campo das Ciências Cognitivas com o intuito de contribuir para o debate e o avanço no campo da alfabetização.

Um ponto ainda que merece ser discutido se refere ao fato de entender por que a política emerge, especificamente, neste contexto e momento histórico, sendo que desde 2003 (dezesseis anos antes) surgiam os primeiros movimentos para estabelecer uma conversão nas propostas teóricas que embasam e direcionam as políticas de alfabetização em esfera nacional.



É importante ressaltar que foram várias as tentativas (sem sucesso) de estabelecer um debate sobre as contribuições da perspectiva da ciência cognitiva da leitura nas políticas de alfabetização nos governos anteriores, tanto nos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso quanto no período do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Apesar dos debates e movimentos realizados anteriormente, foi no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro que a adoção da referida política saiu da esfera do debate e ganhou o *status* de uma implementação efetiva.

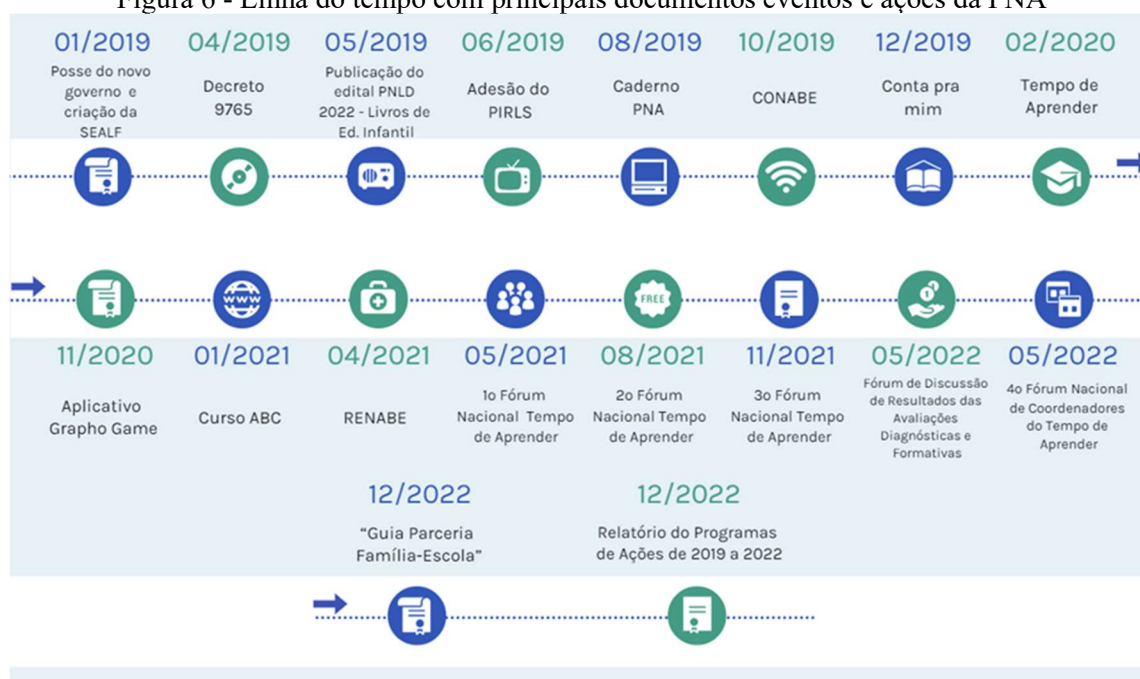
Diante da “janela de oportunidade<sup>15</sup>” que foi aberta, em janeiro de 2019, foi publicado o Decreto n.º 9.665/2019 que aprovou a nova estrutura regimental do MEC e criou a Secretaria de Alfabetização (Sealf), possibilitando assim a tão esperada guinada teórica e metodológica no campo da Alfabetização no Brasil. As pessoas escolhidas e envolvidas na elaboração da nova política, assim como os princípios teóricos que a norteiam serão descritos nos itens Pessoa e Processo, logo a seguir.

Antes, porém, no que tange a dimensão temporal, é importante mencionar que as ações da PNA foram sendo apresentadas e executadas ao longo de quatro anos de vigência do governo. Foram elaborados muitos programas, realizados diversos eventos e ações, conforme aponta a Figura 6.

---

<sup>15</sup> Janela de oportunidade é um termo criado por Kingdon (1984) para se referir a um modelo de análise política que explicita que oportunidades ou janelas são abertas ou fechadas com base nas interações entre os atores políticos. Se abrem e se fecham com base na interação entre os atores políticos, as dinâmicas, articulações, interesses e propostas. Diversos fatores se convergem para influenciar a abertura dessas janelas, como: o fluxo de problemas que justifica a criação da política (problema identificados e concebido como questão pública) e o fluxo da política pública (soluções propostas).

Figura 6 - Linha do tempo com principais documentos eventos e ações da PNA



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos documentos da PNA.

A dimensão temporal tem um papel fundamental nas pesquisas sobre políticas educacionais. Geralmente as ações e os programas não estão todos definidos e prontos quando uma política é criada. A proposta, muitas vezes, é complementada, retificada e até alterada no decorrer do processo. Por não ser possível ter uma visão e compreensão de toda a dinâmica processual de uma política, a avaliação de quem só conhece uma parte dela pode ser equivocada ou limitada. No caso da PNA, por exemplo, no primeiro ano, o que a comunidade educacional e a sociedade tinham em mãos a princípio, era um decreto de criação e a publicação de um caderno com as bases teóricas e com os eixos norteadores da proposta. A partir destes materiais torna-se difícil avaliar a política em sua plenitude.

Desta forma, o quadro a seguir apresenta uma descrição mais detalhada das principais ações que foram ocorrendo ao longo do tempo, mais especificamente, de 2019 a 2022. Uma análise mais detalhada deste histórico permite dividir a PNA em duas fases: a primeira, caracterizada por ações que tinham como cerne preponderante apresentar e difundir processos formativos da fundamentação teórica e metodológica da política (2019 - 2020); a segunda por ações mais práticas para garantir a efetivação da PNA nas redes de ensino do país.

Quadro 5 - Descrição cronológica das ações do MEC em relação à alfabetização na PNA

<b>Data</b>	<b>Ações</b>
<b>02/01/2019</b>	Decreto n.º 9.665/2019 com a aprovação da nova estrutura regimental do MEC e a criação da Sealf.
<b>15/01/2019</b>	Apresentação das metas dos 100 primeiros dias do governo Bolsonaro, no qual constou a promessa de um programa nacional de alfabetização elaborado a partir da indicação de um método baseado em evidências científicas capaz de reduzir o analfabetismo.
<b>11/04/2019</b>	Publicação do Decreto n.º 9.76554 que instituiu a PNA estabelecendo, de forma genérica, conceitos, princípios, objetivos, diretrizes e público-alvo.
<b>27/06/2019</b>	Adesão ao PIRLS, que é uma avaliação de leitura e compreensão de texto realizado por amostragem em larga escala aplicada aos alunos do 4º ano. O exame é aplicado a cada 5 anos pela <i>International Association for the Evaluation of Educational Achievement</i> (IEA). A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFRJ) foi a Instituição responsável para coordenar a aplicação do teste pela primeira vez no Brasil, em outubro de 2021.
<b>15/08/2019</b>	Portarias n.º 1.460 e n.º 1.461/201956, que instituiu a Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (CONABE), realizada de 22/10/19 a 25/10/19. Lançamento do Caderno da PNA, que trouxe uma revisão parcial da literatura especializada sobre alfabetização, restrita à abordagem fônica.
<b>22 a 25 de set/19</b>	Realização da Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências, que se resumiu em um evento científico internacional com a apresentação de pesquisas e experiências de alfabetização, todas realizadas sob a perspectiva da Psicologia Cognitiva da Leitura e da abordagem fônica.
<b>19/02/2020</b>	Portaria n.º 280, de 19 de fevereiro de 2020 que instituiu o Tempo de Aprender, programa constituído em quatro eixos: 1. formação continuada de professores; 2. apoio pedagógico e gerencial para a alfabetização; 3. aprimoramento das avaliações da alfabetização; 4. valorização dos profissionais da alfabetização.
<b>23/04/2020</b>	Portaria n.º 421 que instituiu o “Conta Para Mim”, programa de literacia familiar destinado a todas as famílias brasileiras, com prioridade àquelas em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Tem como princípio o reconhecimento da família como ator fundamental para o sucesso educacional dos filhos, a defesa do trabalho voluntário e o incentivo de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, da criança com seus pais ou cuidadores.
<b>21/05/2020</b>	Publicação do edital do PNLD 2020 prevendo de forma inédita a aquisição de livros didáticos para alunos da pré-escola a partir de 2022. Outro diferencial é a distribuição de um guia de apoio e preparação para a alfabetização baseado em evidências.
<b>27/11/2020</b>	Lançamento do Graphogame, ferramenta de jogo digital utilizada no apoio à alfabetização e destinado às crianças entre 4 e 9 anos de idade. Criado na Finlândia e adaptado para a língua portuguesa, é de natureza fônica, o jogo favorece a memorização através da exploração de recursos visuais, repetição e treinamento das relações fonemas e grafemas.
<b>08/12/2020</b>	Lançamento do curso on-line Alfabetização Baseada em Ciência (ABC), voltado para professores da pré-escola ao 2º ano do Fundamental, realizado em parceria com a Universidade do Porto/Portugal.
<b>14/04/2021</b>	Lançamento do Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (RENABE), no qual buscou consolidar o conteúdo científico debatido na CONABE. O documento trouxe temáticas que fundamentam a PNA como: literacia e numeracia, bases neurológicas da leitura, ciências cognitivas, currículo, aprendizagem e ensino da autorregulação infantil, distúrbios em diferentes contextos, boas práticas, formação de professores e avaliação.”
<b>27/05/2021</b>	O I Fórum Nacional de coordenadores do Tempo de Aprender teve por objetivo discutir as ações de implementações do programa nas escolas. Com o apoio e participação da Undime e Consed, o encontro abordou as funções a serem

	desempenhadas pelos coordenadores locais para garantir a implementação do programa, apresentou os canais de comunicação entre os coordenadores e o MEC.
<b>20/07/2021</b>	Publicação da Portaria n.º 546, de 20 de julho de 2021 alterando a Portaria MEC n.º 280, de 19 de fevereiro de 2020 que instituiu o Tempo de Aprender. O documento detalhou informações pertinentes aos seguintes temas: formação continuada para professores através de sistemas on-line, recursos digitais e <i>softwares</i> ; programa de intercâmbio para formação continuada de professores alfabetizadores, recursos financeiros de custeio para assistentes de alfabetização e outras despesas por meio do PDDE Alfabetização; aprimoramento do PNLD; orientações sobre a atenção individualizada a estudantes e suas famílias; avaliações do SAEB; valorização dos profissionais da alfabetização através da premiação para professores, diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos; orientações aos entes federados acerca da adesão ao Programa Tempo de Aprender.
<b>31/08/2021</b>	O II Fórum Nacional de coordenadores do Tempo de Aprender teve a finalidade de fornecer informações acerca da execução dos recursos financeiros do PDDE Alfabetização, apresentar as avaliações formativas do Tempo de Aprender e o funcionamento do 1º Ciclo de Formação Continuada para Docentes.
<b>25/11/2021</b>	O III Fórum Nacional de coordenadores do Tempo de Aprender forneceu uma atualização das ações do programa Tempo de Aprender, instruiu sobre as avaliações formativas e apresentou informações pertinentes ao PDDE Alfabetização.
<b>19 e 20 de 05/2022</b>	Fórum de Discussão de Resultados das Avaliações Diagnósticas e Formativas com a divulgação da análise dos resultados do primeiro ciclo de avaliações diagnósticas e formativas e apresentação das ações do Ministério da Educação que integram a Estratégia Nacional para Recuperação da Aprendizagem.
<b>23/05/2022</b>	O IV Fórum Nacional de coordenadores do Tempo de Aprender apresentou uma atualização sobre o andamento das ações do Programa Tempo de Aprender e incentivou o uso das ferramentas disponibilizadas como cursos, aplicativos e plataformas de avaliação e monitoramento da aprendizagem.
<b>08/12/2022</b>	Publicação do <i>Guia Parceria Família-Escola: benefícios, desafios e proposta de ação</i> . O guia apresenta conceitos e definições do que representa essa parceria e os frutos desse esforço conjunto. Apresenta modelos e propostas concretas de atuação dentro da realidade brasileira, com a composição, funcionamento, metas e mensuração de resultados.
<b>30/12/2022</b>	Publicação do Relatório do Programas de Ações, documento que traz um panorama avaliativo de todas as ações e programas empreendidos no período de 2019 a 2022.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos documentos da pesquisa.

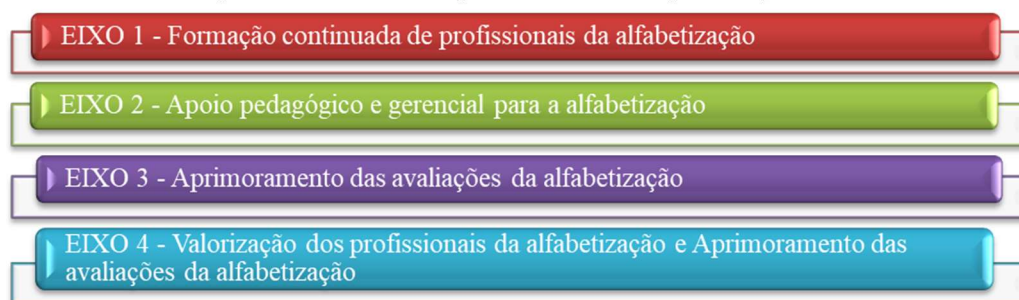
Em relação ao Quadro 5, que traz uma descrição cronológica das ações do MEC no âmbito da alfabetização na PNA, faz-se necessário pontuar o documento publicado pela Sealf no último dia útil do Governo Bolsonaro. O Relatório do Programa de Ações teve como objetivo informar e descrever detalhadamente todas as ações empreendidas pela Secretaria de Alfabetização durante o período de 2019 a 2022 “tanto por mérito de transparência quanto pela necessidade da continuidade da política pública educacional” (BRASIL, 2022, p. 1). E, ainda,

Quanto ao incentivo à continuidade das ações aqui apresentadas, se dá ao mostrar à próxima gestão os fundamentos e pontos relevantes das decisões tomadas para se achar conveniente e oportuno, dar prosseguimento ao trabalho feito em maior ou menor alinhamento ao que já foi executado. (BRASIL, 2022, p. 1).

É importante destacar ainda que o Tempo de Aprender teve um papel fundamental ao longo da PNA porque ele se constitui no Programa que operacionalizou todas as ações executadas no âmbito da PNA. Deixar um registro documental de todas as ações empreendidas foi uma iniciativa importante. Principalmente, considerando que na troca de governos muitas políticas são substituídas, como bem aconteceu com a criação da PNA a partir do ingresso do Governo Bolsonaro. O Relatório, inclusive, faz menção a esta questão ao justificar a criação da Sealf: “É prática comum, em mudanças de gestão, a constituição de estruturas organizacionais inéditas que reflitam, em linhas gerais, as novas prioridades de trabalho” (Brasil, 2022, p. 7).

Por ser a matriz chave da PNA, faz-se necessário descrever a arquitetura do Tempo de Aprender. Dividido em quatro eixos, ele organizou todas as propostas, materiais e ferramentas da política, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 7 - Eixos de Organização do Tempo de Aprender



Fonte: Elaborado pela autora (BRASIL, 2022).

Em relação ao Eixo 1 do programa Tempo de Aprender, relacionada à formação de professores, foram oferecidos os cursos na modalidade on-line na plataforma AVAMEC: Práticas de Alfabetização, Práticas de Produção de Texto<sup>16</sup> e Alfabetização Baseada em Evidência<sup>17</sup> (ABC).

<sup>16</sup> O curso Práticas de Produção de Texto destinado aos professores do 2º ao 5º ano do ensino fundamental, foi oferecido em plataforma on-line, em 12 módulos. Organizado com o apoio da Universidade Federal de Goiás (UFG), o curso tem carga horária de 120 horas divididos em módulos, denominados: Compreendendo notícias; Manipulando notícias; Interpretação de fatos: causa e efeito; Condição; Concessão; O efeito; Comunicação é atuação; A relação de tempo; Assunto e conclusão; Consideração e verificação. A capacitação é uma reedição do Curso Ativando a Linguagem: Português através de Módulos, de Eurico Back.

<sup>17</sup> O curso Alfabetização Baseada na Ciência (ABC) foi uma ação do Eixo 1 - Formação Continuada de Profissionais da Alfabetização do programa Tempo de Aprender. O curso é resultado da cooperação internacional entre o Brasil (MEC) e Portugal através da Universidade do Porto, o Instituto Politécnico do Porto e a Universidade Aberta de Portugal. A formação autoinstrucional é desenvolvida de forma virtual e possui carga horária de 180 horas. A elaboração do conteúdo teórico, a gravação das aulas e a sistematização dos programas práticos de intervenção adaptados para a língua portuguesa foram desenvolvidos pelas instituições portuguesas. O conteúdo programático é dividido em quatro partes, denominados: Noções fundamentais sobre alfabetização; Literacia emergente; Aprendizagem da leitura e da escrita; Dificuldades e perturbações na aprendizagem da leitura e da escrita.

De acordo com o artigo 2º Resolução n.º 6, de 20 de abril de 2021, que dispõe sobre a implementação das medidas necessárias à operacionalização das ações de fornecimento de recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para atuação de assistentes de alfabetização e de cobertura de outras despesas de custeio, no âmbito do Programa Tempo de Aprender, os professores alfabetizadores e os assistentes de alfabetização, selecionados, deveriam realizar o Curso *Online* de Práticas de Alfabetização do Programa Tempo de Aprender, a fim de garantir apoio e suporte pedagógico orientador e formativo das práticas de alfabetização.

Também como parte do Eixo 1 destacam-se, ainda, as ações voltadas à formação continuada para gestores educacionais da alfabetização através de cursos, o intercâmbio com a Universidade do Porto, em Portugal<sup>18</sup>, previsto para professores de alfabetização; o desenvolvimento profissional cooperativo relacionada a algumas ações ligadas ao cotidiano das escolas como dicas de mentoria, periodicidade de reuniões, dentre outras explicitadas no Manual de Boas Práticas criada pelo programa.

É importante destacar que o Programa de Formação Continuada de Alfabetização baseada na Ciência da Sealf/MEC, elaborado pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto e Instituto Politécnico do Porto recebeu críticas de várias entidades<sup>19</sup> que, em conjunto, assinaram uma carta aberta de posicionamento contra o Programa sobre o argumento de que há “[...] uma visão dicotômica que põe de um lado a supervalorização (da ciência de outros países, - Portugal) e de outro, a desvalorização (Universidades, pesquisadores e professores, - Brasil)” (ABALF, 2020). O documento aponta a desvalorização da ciência sobre a alfabetização produzida no Brasil ao incluir a fala do Ministro da Educação, Milton Ribeiro ao Portal Gov.br em que afirma: “Estamos abraçando toda uma prática de

---

<sup>18</sup> O curso com carga horária de 240 horas foi realizado entre os meses de novembro e dezembro de 2022. Participaram 100 professores brasileiros, selecionados a partir de processo seletivo realizado pelo MEC. As aulas teóricas ocorreram na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto e a parte prática contou com atividades e visitas a escolas portuguesas.

<sup>19</sup> Assinaram a carta as seguintes entidades: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); Alfabetização, Leitura e Escrita - GT 10 - ANPED. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Associação de Ensino de Biologia (SBEnBIO); Associação Brasileira de Currículo (ABDC); Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (ABRAPEC); Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Fórum Nacional de Diretores de Faculdades de Educação / Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR); Fórum Nacional dos Coordenadores Institucionais do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e do Programa Residência Pedagogia (FORPIBID-RP). Pensar a Educação Pensar o Brasil - 1822/2022. Sociedade Brasileira de Educação Matemática (SBEM); Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio e, por fim, a Sociedade Brasileira de Ensino de Química (SBEnQ).

alfabetização que não está baseada em subjetivismos nem ideologias, estamos entrando no campo da evidência científica”. (BRASIL, 2020c).

Quanto aos demais cursos oferecidos no AVAMEC, são formações que poderiam possibilitar aos professores cursistas adotar as práticas em sala de aula com base na proposta teórico-metodológica defendida pela PNA. No entanto, como estes cursos foram oferecidos na modalidade a distância, sem uma mediação no contexto da prática, não há como assegurar que os cursistas de fato compreenderam a proposta e tenham condições de fazer uma transposição didática considerando as especificidades do contexto e alunos.

Em relação ao Eixo 2, denominado Apoio pedagógico para alfabetização, destaca-se uma ferramenta que foi desenvolvida pelo Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais (Labtime) da Universidade Federal de Goiás (UFG) e permitiu o acesso a recursos pedagógicos como estratégias de ensino, atividades e avaliações formativas; o aplicativo Graphogame; vinculação do programa ao Programa Dinheiro Direto na Escola; Inclusão de livros didáticos para a Educação Infantil baseados na proposta da PNA no Programa Nacional do livro Didático (PNLD); Inserção nos livros didáticos previstos no PNLD os componentes essenciais para a alfabetização listados no Art. 3º, VI, da PNA que são: Consciência Fonêmica, Instrução Fônica Sistemática, Fluência em Leitura Oral, Desenvolvimento de Vocabulário, Compreensão de Textos, Produção de Escrita.

Ainda no Eixo 2 - Atenção individualizada a estudantes e suas famílias - destaca-se a publicação de um Guia Família - Escola com o objetivo de promover a parceria entre família e escola, através da explanação de modelos de engajamento já consolidados em outros países e de propostas concretas para a realidade brasileira. O guia apresenta conceitos, definições de papéis e discute os desafios enfrentados nesse processo, a fim de auxiliar gestores e a comunidade escolar a efetivar um plano de ação que garanta esta parceria.

É importante mencionar que o Eixo 3 do programa Tempo de Aprender, denominado Aprimoramento das avaliações da alfabetização, trouxe ações inovadoras referentes ao monitoramento da avaliação da educação básica. Em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF) foi criada e disponibilizada na Plataforma da CAED várias ferramentas para professores e gestores realizarem e monitorarem a avaliação dos alunos, dentre as quais se destacam: 1. um itinerário formativo *online* de 90h, com o objetivo de capacitar gestores educacionais para um uso das avaliações e atividades disponíveis; 2. O Sislame que é um sistema de cadastro e organização de informações no qual é possível fazer o controle dos dados administrativos da rede de ensino e de escolas; 3. Programa de avaliação da Fluência em Leitura, para verificar a capacidade do

estudante de ler palavras e textos voltados à sua etapa escolar; 4. Avaliações Formativas e Somativas que permitem verificar a aprendizagem dos estudantes nas principais habilidades esperadas em diferentes momentos do ano letivo para auxiliar no diagnóstico e planejamento das ações.

Esta plataforma permite o cadastro de turmas e alunos, oferece testes com conteúdo alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), avaliações comentadas item a item, matrizes de avaliações e referências curriculares, registro bimestral do trabalho do professor, dentre outros recursos que permitem um acompanhamento mais individualizado como também macro de salas de aula, escolas e rede de ensino.

### 4.3 PESSOAS

Assim como o desenvolvimento humano está suscetível às características biopsicológicas, às condições do contexto e tempo, o desenvolvimento de uma política também está atrelado ao conjunto de pessoas que a elaboram. Há um conjunto de dimensões relacionadas às concepções, alinhamentos, propósitos e motivações que as unem para desenvolver um projeto político. Essas dimensões se constituem em moderadores e mediadores de força e direção de processos e tomadas de decisões de agentes que, aos poucos, vão delineando a política. Neste sentido, faz-se necessário conhecer quem são os idealizadores da PNA, quem conduziu e produziu os documentos com os pressupostos basilares da proposta.

O profissional nomeado pela Portaria de 18 de fevereiro de 2019 para exercer o cargo de Secretário da Alfabetização (Sealf) do Ministério da Educação, Carlos Nadalim, também chamou a atenção pelo fato de ser graduado em Direito e por não estar envolvido até então nos debates que influenciaram as políticas educacionais nas últimas décadas. Embora tenha mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), as principais experiências de Nadalim estão relacionadas à função de coordenador de uma escola particular de pequeno porte em Londrina, Paraná, por um período de oito anos e responsável por um blog<sup>20</sup> de orientação educacional para pais, no qual propaga o método fônico de alfabetização e defende a educação domiciliar (*homeschooling*).

---

<sup>20</sup> O blog coordenado por Nadalim é denominado *Como Educar seus Filhos* e está disponível no domínio <<http://comoeducarseusfilhos.com.br/blog/>>.



Em alguns vídeos<sup>21</sup> disponíveis no *Youtube*, Nadalim teceu duras críticas em relação à teoria de alfabetização de Emília Ferreiro, a autores que trabalham com o letramento como Magda Soares e aos pensamentos de Paulo Freire. Nadalim foi aluno do ultraconservador Olavo de Carvalho<sup>22</sup>, que na condição de tutor o indicou para o ministro da Educação<sup>23</sup> Carlos Velez para assumir o cargo<sup>24</sup>.

Em virtude desse histórico, o ingresso de Nadalim foi acompanhado da expectativa do anúncio de uma equipe e proposta em consonância aos ideais olavistas, que trazem em seu bojo a crítica de algumas propostas educacionais de cunho progressista.

Tudo indica que existia uma barreira ideológica presente na liderança do Ministério da Educação, manifestada e exemplificada na retórica de três ministros<sup>25</sup> da Educação que estiveram à frente da pasta no governo Bolsonaro. O primeiro, o olavista Ricardo Velez, pelas falas de exaltação ao regime militar e crítica ao marxismo cultural. Sua gestão foi marcada por crises, e controvérsias, gerando insegurança em relação à capacidade de cumprir as metas e ações da pasta. O segundo, Abraham Weintraub, também olavista, pelas declarações polêmicas de ataques às gestões anteriores e autores consagrados no campo da educação, como Paulo Freire; e o terceiro, Milton Ribeiro<sup>26</sup>, por demonstrar dificuldades em gerir a pasta desvinculando estado e religião, contrário ao que preconiza a Constituição Federal.

---

<sup>21</sup> Alguns dos vídeos mencionados estão disponibilizados nos links a seguir: <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_9JEhWtLRKg](https://www.youtube.com/watch?v=_9JEhWtLRKg)> e <[https://www.youtube.com/watch?v=z8l7xx\\_5goo&list=PL1zvWr\\_Ty-CPdO6mUDyC7P8RjjlIYa9e1](https://www.youtube.com/watch?v=z8l7xx_5goo&list=PL1zvWr_Ty-CPdO6mUDyC7P8RjjlIYa9e1)>.

<sup>22</sup> Olavo de Carvalho é um ideólogo e autointitulado filósofo que se tornou referência intelectual do governo Bolsonaro, exercendo influência em algumas decisões e indicações no governo. Possui um canal na página oficial onde exerce militância contra o que ele denomina monopólio do pensamento de esquerda na imprensa e nas universidades e escolas brasileiras, no qual, segundo ele, está subjugado ao “marxismo cultural” e representa uma ameaça aos valores tradicionais e morais da sociedade. Neste espaço também divulga, de forma persuasiva, os seus cursos, dentre os quais diversos membros do governo inclusive dois de seus filhos se tornaram seguidores. Olavo de Carvalho também é escritor, autor de 18 livros, cujos principais temas são: filosofia, política, religião e teoria conspiratória.

<sup>23</sup> Durante os primeiros dois anos de governo, o MEC teve três ministros da educação, mas a liderança da Sealf foi mantida.

<sup>24</sup> Segundo a edição de 12 de janeiro de 2019 do Jornal El País, o ingresso de Carlos Nadalim para liderar a Secretaria de alfabetização se deu por uma indicação de Olavo de Carvalho ao primeiro-Ministro da Educação Ricardo Vélez, que por sua vez foi indicado ao cargo também pelo Olavo de Carvalho.

<sup>25</sup> O governo de Bolsonaro teve um total de 5 ministros da Educação. Carlos Alberto Decotelli da Silva foi indicado, mas pediu demissão do MEC antes mesmo de tomar posse, após especulações e denúncias sobre informações falsas no currículo dele.

<sup>26</sup> Apesar de ter sido o Ministro que tenha ficado mais tempo à frente da pasta da educação (20 meses) Ribeiro deixou o cargo em decorrência de denúncias de favorecimento de municípios indicados por pastores. Ribeiro foi substituído por Vitor Godoy que foi criticado por não ter formação e nem experiência no campo educacional. Graduado em Engenharia de Redes de Comunicação de Dados e duas especializações, mas nenhuma delas na área da Educação.

O entrave gerado por esta postura oposicionista das lideranças do MEC pode justificar o distanciamento da PNA com as políticas educacionais anteriores. Ainda que tais propostas apresentassem pontos positivos e negativos acabaram sendo trocadas. Esta postura demonstra que houve certa ruptura com pessoas, ideias e propostas já implementadas, sendo que o diálogo deveria ter a finalidade de (re) estruturar, (re) significar e complementar as políticas anteriores, de modo a garantir transversalidade aos governos.

Dando prosseguimento ao intuito de conhecer quem são as pessoas envolvidas (in) diretamente na PNA, faz-se necessário identificar as equipes de profissionais que compõem a secretaria de alfabetização (Sealf) e de especialistas que elaboraram a proposta da política.

A equipe inicial com os membros oficiais contratados para ocupar cargos importantes dentro da Sealf (listada no Quadro 6 abaixo) leva a um questionamento se as formações e experiências são compatíveis para as funções desempenhadas. A partir do levantamento realizado foi possível identificar que apenas um membro possui experiência e participação em contextos de políticas educacionais públicas. Alguns destes membros foram remanejados e outros substituídos, não tendo como apontar todas as alterações promovidas ao longo da gestão, pois consistiria em um distanciamento da finalidade deste estudo.

No entanto, ao analisar os perfis e os cargos dos integrantes da equipe administrativa não há como não conjecturar sobre quais contribuições estas pessoas poderiam dar para este projeto, já que possuem formações tão distantes da área em que a política se propõe.

Quadro 6 - Equipe inicial da PNA (2019)

Nomes	Cargo	Formação
Ana Carolina Manfrianato	Coordenação-Geral de Música, Lit. Cultura Tradicional e Expressão Dramática, da Diretoria de Suporte Estratégico à Alfabetização da Secretaria de Alfabetização	Doutorado em Música, Mestrado em Música e Graduação em Música
Anthony Tannus Wright	Assessor	Pós-Graduação em Direito Constitucional, Graduação em Direito.
Daniel Prado Machado	Assistente	Mestrado em Biologia Molecular (UNB), Graduação em Ciências Biológicas
Eduardo Federizzi Sallenave	Diretor de Acompanhamento de Políticas da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação	Graduação em História
Fábio de Barros Correia Gomes Filho	Diretor de Alfabetização Baseada em Evidência	Graduação em Engenharia Elétrica
Josiane Toledo Ferreira Silva	Coordenadora Geral de Avaliação Pedagógica	Doutorado em Educação, Mestre em Literatura e graduação em Letras

Luíza Monteiro de Castro Dutra Araújo	Diretora de Desenvolvimento Curricular e Formação de Professores Alfabetizadores	Mestrado em Estudos Literários e Graduação em Letras
Maria Eduarda Manso Mostaço	Coordenadora de Formação de Professores	Graduação em Direito
Renan de Almeida Sargiani	Coordenador-Geral de Neurociência Cognitiva e Linguística na Secretaria de Alfabetização	Pós-doutorado em Educação, Doutorado em Psicologia Escolar, Mestrado em Psicologia da Educação, Graduado em Psicologia.
Renato Felipe de Oliveira Romano	Coordenação-Geral de Produção Didática e Curricular	Mestrado em Letras, Pós-graduação "lato sensu" (EAD) em Tradução de Espanhol, Graduado em Letras - Latim
Robison Poreli Moura Bueno	Diretoria de Suporte Estratégico à Alfabetização	Doutorado em Música, Mestrado em Música, Graduação em Direito e Música
Robson Furlan Ricardo	Coordenação-Geral de Educação Motora	Graduação em Esportes, Mestrado em Educação Física
William Ferreira da Cunha	Assessor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Pós-doutorado em <i>Quantum Theory Project</i> , Doutorado em Física e Graduação em Engenharia Elétrica

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos da Plataforma Lattes, CNPQ e *ResearchGate*.

Em relação à equipe de especialistas colaboradores, dos 20 membros listados na contracapa do caderno da PNA, 12 são brasileiros (listados no quadro acima) e 8 estrangeiros. Todos são pesquisadores que trazem em comum a vinculação à perspectiva científica da Ciências Cognitivas e/ou da Neurociência.

Do grupo dos estrangeiros, metade tem formação em Psicologia e a outra em educação. Todos os pesquisadores pertencem a universidades e grupos de pesquisas reconhecidos, cujos estudos estão vinculados à perspectiva da Psicologia Cognitiva. Em relação aos colaboradores nacionais, a maioria desenvolve estudos também na área de Ciências Cognitivas, conforme mostra o Quadro 7, a seguir.

A partir de um levantamento realizado nas plataformas Lattes e *Researchgate* com o objetivo de traçar a área de formação, o campo de atuação e a linha de pesquisa na qual se inserem os especialistas nacionais, foi possível constatar que há seis (6) integrantes formados em Psicologia e outros formados em Educação Física (1), Música (1), Medicina (1), Letras (1), Fonoaudiologia (1) e Pedagogia (1), conforme mostra o quadro a seguir.

Quadro 7 - Equipe de especialistas nacionais da PNA

NOME	FORMAÇÃO (graduação)	LINHA DE PESQUISA
Alessandra Gotuzo Seabra	Psicologia	Psicologia cognitiva
Augusto Buchweitz	Letras	Psicologia cognitiva
Cláudia Cardoso-Martins	Psicologia	Psicologia cognitiva
Elizeu Coutinho de Macedo	Psicologia	Psicologia cognitiva

Fabício Bruno Cardoso	Educação Física	Neuropsicopedagogia e Neurofisiologia
Fernando César Capovilla	Psicologia	Psicologia cognitiva
Jerusa Fumagalli de Salles	Fonoaudiologia	Psicologia e Neuropsicologia cognitiva
João Batista Araújo e Oliveira	Psicologia	Psicologia Cognitiva
Luiz Carlos Faria da Silva	Pedagogia	Psicologia Cognitiva
Marcus Vinícius Medeiros Pereira	Música	Educação Musical
Maria Regina Maluf	Psicologia e Educação	Psicologia cognitiva
Vitor Geraldi Haase	Medicina	Psicologia cognitiva

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2020), CNPq (2021), Research Gate (2021).

O panorama apresentado no quadro acima, referente à formação dos pesquisadores, evidencia a presença significativa de especialistas no campo das Ciências Cognitivas, dotados de conhecimento e habilidades necessários para elaborar uma proposta de aplicação prática dos estudos teóricos dessa área no contexto educacional, com foco na alfabetização.

No entanto, estes dados a respeito da formação e área de atuação chamam a atenção pelo fato de a PNA ser uma política destinada aos educadores para ser implementada no campo da educação, mas foi desenvolvida com poucos educadores na equipe de formulação.

A pouca representatividade e interlocução com o campo da Educação permite questionar se a configuração da PNA não seria beneficiada com a inclusão de pesquisadores da educação. Entende-se que um maior entrosamento ou a tentativa de realizar algumas “possíveis negociações” respeitando, é claro, os princípios basilares de cada área, conforme defende Moraes (2019) poderia contribuir na elaboração e desenvolvimento das políticas educacionais com “explicações teóricas mais ajustadas” e sem “partidarismos científicos-pedagógicos” (MORAIS, 2019, p. 18-19).

A proposição acima sobre a constatação de poucos pedagogos na equipe de especialistas da PNA implica em ressaltar a importância e necessidade do estabelecimento de uma maior aproximação entre a pedagogia com outros campos do saber. A Psicologia Escolar e a Psicologia Cognitiva têm se debruçado há anos em investigar os processos relacionados à aquisição da leitura de escrita e, certamente, tem muito a contribuir para o debate sobre a alfabetização no país.

A falta de representatividade de especialistas da Educação gerou um mal-estar e certo clima de rejeição em relação à PNA. Ao fazer um levantamento para tentar compreender como este grupo de pessoas que elaborou a PNA e a própria política passaram a ser vistos por algumas entidades acadêmicas e sociais, percebeu-se que houve manifestações diversas, com reações

contrárias que foram expressas em cartas abertas, entrevistas, manifestos, artigos e livros. Muitos destes grupos e pesquisadores alegaram nestes documentos não terem sido convidados ao debate e, por terem suas vozes ocultadas na política, utilizaram-se destes veículos. No quadro abaixo são apresentados algumas dessas entidades, suas críticas e fontes.

Quadro 8 - Entidades e pesquisadores críticos a PNA

Entidade / Pesquisadores	Crítica	Fonte
Associação Brasileira de Alfabetização (ABALF)	Um conjunto de pesquisadores e professores brasileiros representando diferentes universidades e com experiência nas áreas pesquisa, formulação e execução de políticas públicas de alfabetização se reuniram para se manifestarem sobre os fundamentos e pilares da PNA, resultando na publicação de uma edição especial no periódico da ABALF com 23 artigos abordando diferentes ângulos da política.	<a href="http://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/issue/view/17">http://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/issue/view/17</a>
Letra A, Jornal do Alfabetizador, do grupo CEALE da UFMG	Na edição 53 do periódico são abordados alguns problemas da PNA e reafirma a convicção do grupo de que “a Alfabetização não se faz com o apagamento de sua história e do acúmulo de conhecimentos de tantos pesquisadores, gestores e professores. A alfabetização no Brasil caminha, mas seus problemas têm que ser enfrentados em sua complexidade e com a continuidade de políticas de Estado.”	<a href="http://www.ceale.fae.ufmg.br/pages/view/letra-a-discute-em-reportagem-principal-politica-nacional-de-alfabetizacao.html">http://www.ceale.fae.ufmg.br/pages/view/letra-a-discute-em-reportagem-principal-politica-nacional-de-alfabetizacao.html</a>
Magda Soares - UFMG e ALFALETRAR	Entrevistas concedidas à BBC News e ao Grupo A nas quais responde às críticas da sua abordagem sobre alfabetização e letramento e sinaliza que há pontos na própria PNA que ela sempre defendeu como a ideia que a “aprendizagem das relações fonemas-grafemas” é essencial ao processo de alfabetização, mas não no formato que se apresenta. A pesquisadora também critica uma política criada apenas pela psicologia cognitiva bem como a concepção equivocada de ciência, evidência científica e métodos de alfabetização.	<a href="https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46863916">https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46863916</a> <a href="https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/magda-soares-alfabetizacao-saeb/">https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/magda-soares-alfabetizacao-saeb/</a>
Adriana Franco e Ligia Marcia Martins – UEM e UNICAMP	Livro lançado em 2021 que apresenta uma importante reflexão sobre a Política Nacional de Alfabetização (2019), denunciando seus limites e os entraves gerados pela polarização em	FRANCO. A. de F., MARTINS. L. M. Palavra escrita: vida registrada em letras a alfabetização para além da Política Nacional

	torno dos métodos de alfabetização. Para as autoras, a PNA é reducionista por não considerar as múltiplas relações que determinam o fenômeno educativo e a alfabetização em particular. Baseia-Também afirmam que a PNA, de base cognitivista comportamental, apresenta um enfoque biologizante e um discurso equivocado e sobre evidência e ciência	de Alfabetização (PNA). [recurso digital] Goiânia-GO: Editora Phillos Academy, 2021.
ABALF e GT10 DA ANPED	Nota de posicionamento e manifestação contra o discurso do Presidente Bolsonaro em relação a sua defesa à alfabetização em seis meses a partir de um aplicativo” sugerindo o descarte da intervenção docente bem como críticas aos educadores Paulo Freire e Magda Soares.	<a href="https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/manifestacao_da_abalf_gt10_da_anped_sobre_alfabetizacao_em_seis_meses_a_partir_de_um_aplicativo_sugerindo_o_descarte_da_intervencao_docente.pdf">https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/manifestacao_da_abalf_gt10_da_anped_sobre_alfabetizacao_em_seis_meses_a_partir_de_um_aplicativo_sugerindo_o_descarte_da_intervencao_docente.pdf</a>
Associação Brasileira de Alfabetização com assinatura das seguintes instituições: ANFOPE, ANPAE, ANPED, CEDES, FORBID-RP, MIEIB, CNTE, Conselho Federal de Psicologia, CONTAG, PROIFES, ABdC, FORUMDIR	Moção pela revogação da Política Nacional de Alfabetização e seus desdobramentos, mediante às várias tentativas de diálogo com a SEALF sem resposta bem como por discordarem de alguns preceitos defendidos na PNA.	<a href="https://www.abalf.org.br/files/ugd/f293dd_e5adf151be7d40bda8b96f2acc6566e.pdf">https://www.abalf.org.br/files/ugd/f293dd_e5adf151be7d40bda8b96f2acc6566e.pdf</a>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de pesquisas nas fontes acima.

A partir do conjunto de manifestações contrárias à PNA, listadas acima, infere-se que a recepção da PNA poderia ser diferente se os profissionais que estão no contexto da prática e que são pesquisadores do campo educacional participassem do debate acerca do uso das evidências apresentadas pela política.

No próximo item denominado de “processos” será discutido o que implica a referida cientificidade e alguns pressupostos do constructo teórico presentes na PNA.

#### 4.4 PROCESSOS

Como mencionado no capítulo anterior, os processos proximais na abordagem bronfenbreniana envolve as concepções, rede de ações e interações que dão movimento e sustentação a um determinado fenômeno em desenvolvimento.

Desta forma, nesse tópico serão apresentados e analisados alguns conceitos elencados nos principais eventos (descritos sequencialmente no Quadro 5) que subsidiaram e marcaram o

desenvolvimento da PNA, a saber: o conceito de ciência na PNA, a ciência cognitiva da leitura, instrução fônica sistemática, fluência oral, consciência fonêmica, vocabulário, compreensão de texto, produção de escrita e literacia.

#### 4.4.1 Conceito de alfabetização e alfabetização baseada em evidência

A PNA apresenta o conceito de alfabetização como “o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético, a fim de que o alfabetizando se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão”. Para reforçar esta conceitualização, o curso ABC, vinculado à PNA e destinado à formação de professores, apresenta a definição do professor e pesquisador português José Morais (2013), no qual o termo alfabetização:

É usado para designar, a iniciação à leitura, ou seja, os procedimentos que permitem tornar alguém capaz de utilizar o alfabeto, nos países que usam a escrita alfabética, considerando-se um primeiro patamar num caminho que conduz a verdadeira leitura (ALÇADA, 2021, p. 10).

O conceito acima revela a concepção de alfabetização como uma técnica na qual se faz necessário ter o domínio das operações da decodificação e codificação como pré-requisito para a leitura. Trata-se de um processo que requer o desenvolvimento da consciência fonológica e a compreensão do sistema de escrita alfabética que é constituído por uma série de regras complexas de representação. A caracterização da dimensão técnica, passível de mensuração, com a indicação inclusive do momento determinado para ocorrer pode ser confirmada na citação de Luiz Carlos Faria da Silva em destaque na página 18 do caderno da PNA:

Do ponto de vista operacional, alfabetizar é: no primeiro ano do ensino fundamental, ensinar explicitamente o princípio alfabético e as regras de decodificação e de codificação que concretizam o princípio alfabético na variante escrita da língua para habilitar crianças à leitura e soletração de palavras escritas à razão de 60 a 80 palavras por minuto com tolerância de no máximo 5% de erro na leitura (BRASIL, 2019b, p. 18).

Também são mencionadas as habilidades que envolvem o aprendizado desta técnica ao afirmarem que:

Ao aprender as primeiras regras de correspondência entre grafema-fonema/fonema-grafema, a pessoa começa a **decodificar**, isto é, a extrair de uma sequência de letras escritas a sua forma fonológica (ou pronúncia), e a **codificar**, isto é, a combinar em sinais gráficos (letras ou grafemas) os sons produzidos na fala. Em outras palavras, começa a ler e a escrever (BRASIL, 2019b, p. 18-19, negrito do autor).

Magda Soares (2017), pesquisadora do campo da alfabetização no Brasil, comunga da concepção de que a alfabetização está relacionada ao aprendizado e o ensino do código da língua escrita, que requer uma complexa conversão da cadeia sonora da fala em escrita. Esta conversão que reverte em uma representação gráfica não funciona como um “espelho”, pelo fato de o sistema alfabético ser arbitrário e regido por convenções e regras. Para a autora, este domínio da técnica é denominado de faceta linguística, por considerar que existem outras facetas importantes e necessárias de serem trabalhadas, como a faceta sociocultural e a interativa, que requerem objetos de conhecimentos diferentes, assim como processos linguísticos e cognitivos específicos.

E é justamente essa dimensão linguística, tão importante, que as políticas anteriores não deram ênfase, porque na concepção psicogenética da escrita defendia a ideia de que a linguagem escrita é um sistema notacional e não um código.

É importante destacar que os documentos da PNA apresentam uma terminologia nova que é a Alfabetização Baseada em Evidência, esclarecendo que não se trata de “impor um método, mas de propor que programas, orientações curriculares e práticas de alfabetização sempre tenham em conta os achados mais robustos das pesquisas científicas” (BRASIL, 2019b, p. 20). Acrescenta ainda que “[...] muitos países têm adotado a perspectiva da educação baseada em evidências científicas (DAVIES, 1999; GARY; PRING, 2007), a fim de melhorar os indicadores educacionais e garantir a qualidade de educação.” (BRASIL, 2019b, p. 20).

A palavra evidência aparece no caderno de apresentação da PNA 32 vezes. A utilização de forma enfática e reiterada também da expressão “Alfabetização Baseada em Evidência” levanta uma série de conjecturas, por dar a entender que as políticas e propostas educacionais de alfabetização implementadas anteriormente à PNA não foram elaboradas com base em evidências científicas.

Neste sentido, na busca de tentar compreender a utilização pela PNA de uma retórica discursiva de ênfase dada às evidências é possível inferir que, certamente, o objetivo era demonstrar e convencer a relevância de um aporte teórico que até então não tinha sido incluso nas políticas anteriores e que poderia trazer contribuições para as propostas e práticas de alfabetização.

Segundo a PNA, dentre os ramos da ciência, a área que mais trouxe contribuições para a compreensão dos processos de leitura e de escrita é a Ciência Cognitiva da Leitura, campo de estudo interdisciplinar que engloba abordagens teóricas e metodológicas provenientes da



psicologia cognitiva, da neurociência, da linguística e de outras disciplinas que buscam o avanço do conhecimento sobre a leitura e suas implicações educacionais.

Embora seja uma área de pesquisa recente, apresenta postulados teóricos importantes para se compreender os processos cognitivos e neurológicos envolvidos na leitura e escrita (MORAIS, 1996; CARDOSO-MARTINS E CORRÊA, 2008; DEHAENE, 2012; MALUF, 2021). A Ciência Cognitiva da Leitura busca compreender como os indivíduos adquirem habilidades de leitura, como processam e interpretam as informações contidas nos textos, e como esses processos cognitivos influenciam a compreensão, a aprendizagem e o desenvolvimento da leitura ao longo da vida. A ciência cognitiva da leitura investiga fatores como a percepção visual das palavras, o reconhecimento de padrões linguísticos, a compreensão sintática e semântica, a memória de trabalho, as estratégias de leitura e a metacognição.

Entretanto, a redação do texto da PNA deu a entender que a adoção de uma proposta de alfabetização baseada em evidências implica necessariamente seguir a perspectiva teórica da Ciência Cognitiva da Leitura, já que, segundo o disposto no caderno de apresentação da política, ela atende a todos os parâmetros elencados para validar uma ciência como válida e confiável (BRASIL, 2019b, p. 20).

Há uma certa relatividade no conceito de evidência, considerando as diferentes áreas de pesquisa e paradigmas epistemológicos assumido em um estudo, conforme destaca GARY e PRING, (2007). Esta discussão será realizada no item a seguir.

#### **4.4.2 Conceito de Ciência na PNA**

No caderno de apresentação da PNA o termo Ciência é muito recorrente, estando presente 17 vezes no decorrer do texto. Além disso, é destacada a necessidade de toda a comunidade educacional consultar a literatura nacional e internacional com o objetivo de conhecer e basear as suas práticas pedagógicas nos conhecimentos validados pela ciência. Diante disto, é interessante discutir o que a política compreende como ciência.

Na página 20 do caderno da PNA foram apresentados os parâmetros que conferem confiabilidade, validação e cientificidade a um estudo que são: 1) uso de metodologias de estudos nos quais se utilizaram desenho experimental ou outras metodologias igualmente rigorosas; 2) rigor na coleta, armazenamento e análise dos dados bem como relato criterioso do método; 3) certificação da validação do estudo pela comunidade científica através de publicação do estudo em periódico científico; e 4) uso de metanálises com revisões sistemáticas e determinam o estado da arte ou o conhecimento mais atual acerca de um objeto.

Neste ponto, faz-se necessário compreender o que a PNA compreende como ciência, pois ao reforçar a ideia de que a proposta de alfabetização da PNA é baseada em ciência e evidências subentende-se que as políticas de alfabetização anteriores não foram elaboradas considerando esses princípios. Ou ainda, como a própria política afirma, as melhores contribuições para o campo da alfabetização são oriundas das evidências e conhecimentos das ciências cognitivas (BRASIL, 2019b).

A palavra ciência deriva do latim *scientia*, remete a ideia de conhecimento e conforme a definição clássica de Ander-Egg (1978 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2008, p. 22): “a ciência é todo um conjunto de conhecimentos racionais, certos ou prováveis, obtidos metodicamente, sistematizados e verificáveis, que fazem referência a objetos de uma mesma natureza”.

Ora, desta definição destaca-se a necessidade da ciência se pautar em métodos cuidadosamente elaborados e que estejam explicitados. Além disso, precisa seguir certos parâmetros que garantam a sistematização dos dados obtidos. No entanto, a ciência engloba também os conhecimentos prováveis, por considerar que a depender da natureza do objeto de investigação, não há como obter uma verdade absoluta e quantificável alcançada a partir de dados experimentais ou quase experimentais.

Em função da diversidade de objetos de pesquisa, sua natureza e das condições de produção de conhecimento, é que a ciência possui classificações que buscam organizar metodologias científicas que se adequem a especificidade de cada objeto, como as ciências humanas, naturais, sociais. Neste sentido, segundo Gary e Pring (2007, p. 9), “as evidências geradas pela ciência podem assumir formas distintas e ser valorizadas de forma diversa, em diferentes lugares - no sistema jurídico, nas ciências naturais, na medicina, nas humanidades.”

Para os pesquisadores Gary e Pring (2007, p. 9), organizadores da obra Educação Baseada em Evidências e referenciado na PNA (BRASIL, 2019a, p.20), há muitos tipos de evidências para sustentar uma premissa em uma pesquisa científica e elas podem ser obtidas “da observação, de documentos, das palavras de outros, da razão ou da reflexão, da pesquisa de um tipo ou de outro”. Portanto, não há como padronizar um modelo de pesquisa que seja válida e eficaz para todos os objetos, contextos e áreas de atuação.

Para Gary e Pring (2007), os cientistas que investigam em diferentes áreas do conhecimento utilizam tipos diversos de evidências em função da especificidade dos seus campos de trabalho, bem como pelas tradições metodológicas que ali foram se estabelecendo. O fato é que “não existe forma particular, correta ou apropriada de gerar ou reunir evidências” (GARY; PRING, 2007, p. 11). Contudo, elas precisam atender a critérios de relevância, suficiência e veracidade (sem contaminação de interesses) e sobretudo, considerar o contexto

social, já que “tanto a coleta de evidências quanto a sua avaliação são parte de um processo social”. (GARY; PRING, 2007, p. 15).

Desta forma, nas pesquisas científicas que estão atreladas (in) diretamente à escola e ao sistema educacional, as dimensões do contexto social e histórico dos fatos humanos e sociais adquirem *status* de muita relevância. Tais dimensões são imprescindíveis por terem como objeto seres humanos situados em diferentes tipos de escolas e salas de aulas. Estes espaços, por sua vez, constituem-se de uma dinamicidade e identidade única, já que no cotidiano sofrem a influência de fatores multideterminantes das pessoas que ali estão interagindo (CHIZOTTI, 2016).

A ciência e a obtenção de evidências da qual a PNA menciona parecem estar preponderantemente circunscritas ao modelo de pesquisa utilizado pelas das ciências da saúde, especificamente as da fonoaudiologia, psicologia experimental e a neurociências. Como mencionado anteriormente, os critérios apresentados no Caderno da PNA (BRASIL, 2019, p.20), para que uma evidência seja considerada válida e, por conseguinte, possa fundamentar políticas públicas educacionais estão restritos a uma única perspectiva epistemológica de pesquisa.

O Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (RENABE)<sup>27</sup> defende este posicionamento de que ao buscar as evidências para subsidiar e melhorar as práticas pedagógicas faz-se necessário “orientar por parâmetros de qualidade de delineamentos de pesquisa baseados em rigorosos controles experimentais e estatísticos para o teste de hipóteses”. (NADALIM, 2021, p. 29).

Para não incorrer no perigo das evidências alcançarem apenas uma parcela do contexto de aplicação, apresentando limites e distorções para o ambiente ecológico da escola, é preciso considerar o contexto ao qual elas se dirigem, sem perder de vistas a dimensão de critérios mais rigorosos, como apresentados na PNA.

Deve-se ter em mente que o uso de pesquisas ou evidências pelos profissionais é altamente específico relacionado ao contexto. Uma série de variáveis que estão em funcionamento em cada sala de aula e em cada escola tem implicações significativas para a prática informada por evidência. [...] Os

---

<sup>27</sup> O Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (RENABE) é um documento que sintetiza o estado da arte das pesquisas sobre alfabetização, literacia e numeracia, com objetivo de contribuir com dados para a elaboração de políticas públicas, programas e ações voltadas às práticas de alfabetização no Brasil. O RENABE foi produzido com base nas pesquisas apresentadas da I Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidência (CONABE) realizada em Brasília, de 22 a 25 de outubro de 2019 o qual contou com mais de 50 pesquisadores, professores, gestores educacionais e formuladores de políticas públicas educacionais, tanto do Brasil quanto do exterior.

problemas na educação são específicos de cada contexto, pois depende de acaso e de combinações dinâmicas de pontos de partida de aprendizes, habilidades e conhecimentos dos professores, da escola e das limitações e objetivos de aprendizagem que têm motivação social (CORDINGLEY, 2007, p. 98).

É importante destacar que as evidências científicas devem e podem ajudar na melhoria da aprendizagem ao sinalizar estratégias, recursos e processos de ensino. Contudo, é importante compreender que as evidências não podem ser aplicadas e replicadas, sem levar em conta o contexto no qual ela se destina. É necessário, um equilíbrio em relação às abordagens de pesquisas para evitar reducionismo que deem margem para o negacionismo científico e o descrédito.

A escola é caracterizada por uma multiplicidade de variáveis complexas que incluem subjetividades, culturas, condições diversas e ritmos próprios, o que requer que qualquer evidência científica seja avaliada dentro de um espectro mais amplo. Na escola, é crucial realizar uma análise criteriosa da validade das evidências científicas. A escola é um ambiente complexo e dinâmico, o que implica em constantes mudanças e evoluções no processo de ensino-aprendizagem. O contexto escolar está sujeito a influências externas, como políticas educacionais, avanços tecnológicos e demandas sociais em constante transformação. Essas mudanças podem afetar a relevância e a aplicabilidade das evidências científicas previamente estabelecidas.

Outro ponto importante é que as necessidades e características dos estudantes variam amplamente dentro de um ambiente escolar. Cada aluno possui habilidades, interesses e estilos de aprendizagem distintos. Portanto, é fundamental considerar se as evidências científicas são aplicáveis e relevantes para a diversidade de estudantes presentes na escola.

Na comunidade educacional, diferentemente de outras comunidades profissionais, falar de Evidências requer certa cautela, pois o que pode ser Evidência para um dado contexto pode não ser para outro, tendo em vista os aspectos conjunturais onde cada um está inserido. Sendo assim, a discussão deve girar em torno do “contextual” e, portanto, é um processo de avaliação social. (SILVA; GONÇALVES; MALHEIRO, 2014, p. 437).

Embora a PNA apresente evidências importantes e necessárias de serem abordadas no contexto da prática da alfabetização, como a importância de um ensino explícito, parece desconsiderar alguns elementos (evidências) que incidem de forma direta sob a aprendizagem. Os alunos com necessidades educacionais especiais, o manejo da sala de aula, aspectos

motivacionais, condições estruturais, econômicas e sociais dos professores e alunos são exemplos desses fatores que precisam também ser considerados.

O curso “Práticas de Alfabetização”<sup>28</sup>, por exemplo, foi uma das ações de formação continuada de professor vinculado ao Programa Tempo de Aprender que apresentou as principais evidências científicas nacionais e internacionais que basearam a política. Ao analisar os textos e vídeos que abordam os constructos teóricos e metodológicos concernentes às dimensões pedagógicas do processo de alfabetização ficou evidente a desconsideração ao contexto e as outras variáveis das escolas e salas de aula (PAULA *et al.*, 2020).

As aulas gravadas que simulam uma sala de aula para demonstrar como os conteúdos devem ser abordados pelo professor, apresentam uma neutralidade nas relações professor-aluno, aluno-aluno, inexistente no ato educativo. Na sala de aula do curso (hipotética) não foram incluídos estudantes em condições vulneráveis, com dificuldades de escolarização, indisciplina ou os que fazem parte do público-alvo da Educação Especial. Logo, a formação não permite vislumbrar a aplicação das evidências em um contexto real de uma sala de aula, em que o professor se depara com situações e grupos de alunos que necessitam de outras mediações e intervenções pedagógicas diferenciadas para que tenham seus direitos de aprendizagem garantidos.

O Curso “Práticas de Alfabetização” do programa Tempo de Aprender, baseado em evidências científicas, deixa claro que se o professor seguir e reproduzir os passos ensinados no curso alcançará êxito no processo de alfabetização dos aprendizes. Esta ideia é questionável, pois não existe receita e modelo de ensino que se adeque a todos os aprendizes, assim como não há evidências aplicáveis a todos os contextos.

#### **4.4.3 Ciência Cognitiva da Leitura**

A PNA foi elaborada com base nos conceitos e fundamentos da Ciência Cognitiva da Leitura sob o argumento de que “essa área do conhecimento apresenta o conjunto de evidências mais vigorosas sobre como as pessoas aprendem a ler e a escrever e como é possível ensiná-las de modo mais eficaz.” (BRASIL, 2019b, p. 16). Segundo o caderno de apresentação da política,

---

<sup>28</sup> O curso Práticas de Alfabetização foi organizado pela Secretaria de Alfabetização (Sealf) (UFG). A formação foi oferecida na modalidade a distância com uma carga horária de 30 horas. Destinada aos professores, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e assistentes de alfabetização, o programa foi organizado em oito módulos e ações estruturadas em quatro eixos: (1) formação continuada de profissionais da alfabetização; (2) apoio pedagógico para a alfabetização; (3) aprimoramento das avaliações da alfabetização; e (4) valorização dos profissionais da alfabetização.

a maioria dos países<sup>29</sup> que nas últimas décadas apresentaram uma melhora nos índices de alfabetização “[...] fundamentaram suas políticas públicas nas evidências mais atuais das ciências cognitivas, em especial da Ciência Cognitiva da Leitura”. (BRASIL, 2019b, p. 16).

Por se constituir o cerne da PNA é importante conceituar a Ciência Cognitiva da Leitura, compreender quais são os seus fundamentos e quais evidências ela apresenta para o ensino da leitura e escrita.

As ciências cognitivas constituem um campo interdisciplinar que abrange diversas áreas do conhecimento, como a neurociência cognitiva e a psicologia cognitiva, que investigam a relação entre a mente, cérebro e os processos envolvidos na cognição humana, como a atenção, percepção, linguagem, memória e raciocínio (BARRERA; MALUF, 2003; CARDOSO-MARTINS; CORRÊA, 2008; DEHAENE, 2012; SNOWLING; HULME, 2013; MALUF, 2015).

Da Ciência Cognitiva deriva o campo da Ciência Cognitiva da Leitura que tem os seus primeiros estudos datados a partir da década de 1970. Desde então, tem se multiplicado as pesquisas que utilizam recursos como neuroimagem, modelos computacionais de diferentes aspectos do processo de leitura e pesquisas correlacionais com dados comportamentais e neurocientíficos para demonstrar e explicar os processos envolvidos na leitura (MALUF; ZANELLA; PAGNEZ, 2006; PAULA; CORREA; SPINILLO, 2012; DEHAENE<sup>30</sup>, 2012; SNOWLING; HULME<sup>31</sup>, 2013). De acordo com o apresentado no caderno da PNA,

[...] a ciência da leitura se ocupa especialmente dos processos linguísticos, cognitivos e cerebrais envolvidos na aprendizagem e no ensino das habilidades de leitura e de escrita e procura responder a perguntas fundamentais: Como funciona o cérebro de quem está aprendendo a ler? Algo nele muda? Como aprendemos a ler? (BRASIL, 2019b, p. 20).

---

<sup>29</sup> Os países citados no caderno da PNA que elaboram políticas com base nas evidências científicas defendidas na PNA são: Inglaterra, Finlândia, Israel, Austrália, Estados Unidos da América, França e Portugal.

<sup>30</sup> A obra *Os neurônios da Leitura* de Stanislas Dehaene, traduzida e publicada no Brasil em 2012 pelo professor de Psicologia Cognitiva Experimental na *Collège de France* e Diretor da Unidade de Neuroimagem Cognitiva é considerada uma das principais fontes de pesquisa sobre o processo da leitura, na perspectiva da Ciência da Leitura. O pesquisador utilizou recursos como neuroimagem, modelos computacionais e explicações sobre a arquitetura cerebral para descrever como ocorre o processo de leitura para então apresentar as aplicabilidades das recentes descobertas para o processo de ensino-aprendizagem.

<sup>31</sup> O livro *A Ciência da Leitura* é, também, uma importante referência dos pressupostos teóricos da Ciência Cognitiva da Leitura. Abrange estudos de neuroimagem em dislexia e aquisição de leitura. Os autores, Margaret J. Snowlin e Charles Hulme são professores de psicologia na Universidade de York e pesquisadores da área de leitura.

Para Frade (2019), o conjunto de conhecimentos apresentados na PNA contribuem para o avanço do campo do saber das neurociências. No entanto, na política falta maior articulação com outras pesquisas que considerem a multiplicidade de sentidos e a complexidade inerente ao espaço da sala de aula.

Se resultados de pesquisas são parciais e revelam um aspecto do fenômeno investigado é exatamente por isso que as pesquisas têm que ser articuladas. Assim, não existe evidência mais importante que outra, ou área de pesquisa mais fundante que outra. Há também um outro conjunto de pesquisas que atua na construção de evidências sobre a sala de aula, ou seja, sobre as práticas pedagógicas, que não são citadas ou que precisam ser melhor repertoriadas. Essas pesquisas trazem evidências sobre o efeito de determinadas políticas ou procedimentos nos resultados da alfabetização que se realiza em sala de aula e não em laboratórios de pesquisa, espaço cujas variáveis são extremamente controladas e mesmo isoladas. Elas podem nos ajudar a pensar os limites ou as possibilidades de determinadas propostas metodológicas ou paradigmáticas e, quem sabe, reunir evidências sobre o que os professores realmente fazem, de forma sistemática, para obter melhores resultados. (FRADE, 2019, p. 18).

Apesar das críticas, é importante destacar que a Ciência Cognitiva apresenta fundamentos importantes a serem considerados no processo de alfabetização. Também sinaliza conhecimentos que precisam ser incluídos nas práticas pedagógicas e nos currículos de formação de professores alfabetizadores. Alguns destes constructos teóricos serão abordados ao longo deste capítulo.

Como mencionado anteriormente, até a proposta da PNA os fundamentos teóricos da Ciência Cognitiva da Leitura tinham sido pouco contemplados nas políticas educacionais propostas, a exemplo do PNAIC. A inserção desse campo do saber representa um avanço em relação a inclusão de novos referenciais para a pesquisa sobre a alfabetização no país. Ademais, garantiu maior pluralidade de ideias e concepções ao debate, contribuindo para se pensar em questões necessárias que, até então, não estavam sendo consideradas nas práticas educativas e nos programas de formação docente, com o grau e a importância que requerem. À título de exemplo, destacam-se a importância do desenvolvimento da consciência fonológica, o ensino explícito e sistemático do sistema de escrita alfabético, vocabulário e a fluência oral.

Os artigos 8º e 9º do Decreto n.º 9.765, de abril de 2019, que institui a PNA, propõem como metas da política o estímulo para que as etapas de formação inicial e continuada de professores alfabetizadores contemplem o ensino de ciências cognitivas, conhecimentos linguísticos da Língua Portuguesa e suas aplicações nos processos de ensino e de aprendizagem.

Ao longo do caderno da PNA e no Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (RENABE) são explicitados alguns dos fundamentos da Ciência Cognitiva da

Leitura empregados para elaborar a proposta da PNA e que passarão a ser descritos a seguir, a saber: Instrução fônica sistemática, Fluência oral, Consciência fonológica e fonêmica, Vocabulário, Compreensão de texto, Produção de escrita e Literacia.

#### **4.4.4 Instrução fônica sistemática**

O aprendizado da escrita não é um processo natural (GOMBERT, 2003) porque depende da aquisição de uma série de habilidades que estão subjacentes ao conhecimento da lógica do sistema de escrita alfabética e do processamento automático do sistema grafonêmico. Em função da complexidade dos saberes e habilidades envolvidos nesta aquisição, a instrução fônica pode auxiliar este percurso de aprendizagem pelo qual passam os alfabetizandos conforme propõe a PNA ao defender que “a leitura e a escrita precisam ser ensinadas de modo explícito e sistemático”. (BRASIL, 2019b, p. 20).

Segundo a PNA, “não se deve confundir a instrução fônica sistemática com um método de ensino” (BRASIL, 2019b, p. 33). A instrução sistemática diz respeito à inclusão de práticas de ensino e mediações mais explícitas e deliberadas por parte do professor, a fim de auxiliar o aprendiz a compreender o sistema de escrita alfabética e adquirir uma série de habilidades requeridas neste processo.

Essa premissa da Ciência Cognitiva da Leitura se contradiz os pressupostos construtivistas baseados na teoria psicogenética em que, por interpretações equivocadas da teoria, eram conduzidas por práticas mais espontâneas.

Esta conduta estava ancorada na crença de que o aprendiz deveria ser o principal protagonista do processo de aprendizagem. Defendia-se que a alfabetização se consolidaria a partir do contato e reflexões sobre a escrita. Neste exercício de pensar e escrever conforme as suas hipóteses, o aprendiz passaria por um processo evolutivo até estar alfabetizado. Nesta perspectiva, o aprendizado da leitura se reduz à aplicação indutiva de pistas de identificação de palavras em um determinado gênero textual ou contexto, desconsiderando que a leitura envolve também um conjunto de habilidades fonológicas e metalinguísticas (TUNMER, 2013, p. 126).

Não se pode negligenciar a importância do papel do professor como facilitador do processo de aprendizagem e da sua função em fornecer instruções e suporte adequado aos alunos.

No entanto, diferentemente da aquisição da linguagem oral que é adquirida por mecanismos implícitos, subliminares e espontâneos, a aprendizagem escrita, por não se constituir em um processo natural, requer uma ação consciente e explícita (SCLiar-CABRAL,



2013). Em decorrência disso, refletir sobre o sistema de escrita é importante e necessário, mas não é suficiente para que a criança se alfabetize.

A aprendizagem da língua escrita difere radicalmente da aquisição da linguagem oral [...] a criança aprende a falar e a compreender a linguagem oral sem que lhe seja necessário conhecer conscientemente a estrutura formal (fonológica e sintática) de sua língua nem as regras que ela aplica no tratamento dessa estrutura e sem que ela tenha consciência de efetuar um trabalho destinado à instalação de novos conhecimentos. (GOMBERT, 2003, p. 21).

A aquisição da linguagem oral ou de sinais depende da interdependência de um aparato biológico e da qualidade de interações no contexto social em que uma certa língua é compartilhada. Por outro lado, a aprendizagem da escrita requer do aprendiz uma ação consciente e voluntária, a fim de apreender as peculiaridades do código escrito, que envolve relações arbitrárias entre sinais linguísticos gráficos, signos realizações fonológicas, codificados na escrita e decodificados na leitura (PAULA, 2001).

Neste processo, o professor precisa assumir o protagonismo que lhe cabe, sem deixar que o aluno exerça o dele, para garantir que a prática metalinguística necessária seja planejada com sistematização e intencionalidade.

Neste ponto, cabe um alerta apontado por Tunmer (2013) sobre a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre as propostas e correntes epistemológicas de alfabetização (linguagem total e instrução fônica). Compreensões distorcidas e posicionamentos extremistas podem incorrer em equívocos nos processos de alfabetização. Assim como pode não ser positivo a prática construtivista, em que o aluno é incentivado a ter iniciativa, seguindo o seu ritmo e ação para se apropriar da escrita, também não é positivo os programas sequenciados que são alocados em outro extremo, conforme destaca as evidências científicas extraídas da pesquisa de Tunmer (2013, p. 129):

Os programas fônicos tradicionais são fortemente centrados no professor e têm currículos que são tipicamente rígidos, fixos e *lock-step*, com forte ênfase no ensino de habilidades de análises de palavras isoladamente e em uma sequência específica.

Para o autor, nos programas tradicionais há um excesso de explorações das relações letra-som. No entanto, a instrução explícita das relações fonema-grafema favorece a aprendizagem através do *input* do meio, mas há uma dimensão do processo de aprendizagem que depende do *input* do aluno. Isto significa que os sons começam a ser estabelecidos por

instrução explícita, mas as tentativas de leitura bem-sucedidas, aliadas ao repertório de sons arquivados pela memória lexical do aprendiz favorece a criação de uma base geradora “permitindo que novas relações letras-som possam ser induzidas sem indução explícita por um processo chamado de recodificação fonológica lexicalizada” (TUNMER, 2013, p. 129). Esta constatação demonstra que o aprendiz não é um sujeito meramente passivo das instruções do professor e que há uma dimensão ativa e pensante que lhe cabe no processo de aquisição da leitura e escrita.

Ainda em relação à instrução fônica sistemática, é importante enfatizar que ela é necessária e importante para o desenvolvimento da consciência fonológica. No entanto, segundo Tunmer (2013, p. 132), um aspecto importante a ser considerado é que “a quantidade de instrução explícita em consciência fonêmica e padrões letra-som necessária para ‘dar o ponto pé inicial’ no processo de indução de relações sublexicais parece variar consideravelmente de uma criança para outra”.

Algumas crianças compreendem rapidamente os processos de aquisição das habilidades de leitura e escrita, dependendo de pouca instrução explícita de algumas estratégias de base fonológicas por parte do professor. Já outras crianças requerem um ensino mais estruturado e sequenciado, no qual demanda que o professor exerça um papel de um condutor mais próximo por um período mais prolongado. O que pode explicar estas diferenças são aspectos ligados às características pessoais e o capital cultural letrado das crianças, adquirido por estímulos do ambiente que garante um repertório de vocabulário, conhecimento de letras, familiaridade com livros e práticas de leitura no ambiente familiar.

Assim, conclui-se que é preciso oferecer práticas pautadas em instrução fônicas explícitas e sistemáticas, pois elas contribuem para compreensão do sistema de escrita alfabética, mas não restritas em métodos rígidos e inflexíveis. É indispensável que, simultaneamente, sejam oferecidas propostas que requeiram “[...] o uso de processos indutivos/construtivos necessários para o desenvolvimento do conhecimento implícito acerca dos padrões de relação letra-som”. (TUNMER, 2013, p. 135).

#### **4.4.5 Fluência de leitura**

A fluência em leitura oral é definida pela Política Nacional de Alfabetização como “a habilidade de ler um texto com velocidade, precisão e prosódia. A fluência libera a memória do leitor, diminuindo a carga cognitiva dos processos de decodificação para que ele possa concentrar-se na compreensão do que lê”. (BRASIL, 2019b, p. 33).

Sem dúvida, trazer para a política evidências e discussões teóricas que apontam para a importância de se desenvolver esta habilidade no processo de alfabetização foi uma das grandes contribuições da PNA. No Brasil, há uma tendência em se priorizar os estudos e estratégias pedagógicas sobre o ensino da escrita em detrimento da leitura (PULIEZI; MALUF, 2014). Comumente, os professores fazem sondagens de escritas com o objetivo de avaliar e acompanhar o desenvolvimento da escrita e com a leitura não é adotado os mesmos procedimentos. Uma das possíveis explicações é que não há muitos referenciais bibliográficos nacionais sobre o tema como na literatura estrangeira, nem tampouco costuma ser trabalhado ou aprofundado nos cursos de formação de professores (SCHERER; PEREIRA, 2019).

Diversas pesquisas realizadas e apresentadas no Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (RENABE) trouxeram evidências que demonstram que o aluno que apresenta uma leitura decodificada e silabada utiliza todos os recursos cognitivos e energia nesta tarefa, comprometendo a compreensão. A fluência caracterizada pela leitura com precisão e uso apropriado de elementos prosódicos (entonação e ritmo) libera a memória de trabalho para que o leitor se dedique à compreensão (RENABE, 2020).

A fluência garante uma leitura menos trabalhosa, já que o processo de decodificação é otimizado pela acurácia e o reconhecimento visual de palavras. Enquanto não atingem a fluência, as crianças gastam muitos recursos cognitivos na atividade de decodificação para a construção da pronúncia, e acabam por falhar em prestar atenção a essa própria pronúncia, de modo a poder extrair o significado do texto que leram, bem como compreender e elaborar esse significado de modo profundo. O desenvolvimento do automatismo libera os recursos cognitivos de atenção e memória do executivo central, tornando esses recursos disponíveis para possibilitar a compreensão profunda do significado. (RENABE, 2020, p. 343).

Ao professor alfabetizador é indispensável conhecer os componentes vinculados à fluência, o seu desenvolvimento, as estratégias de trabalho à avaliação, já que ela tem um forte impacto na competência leitora. Também é importante destacar que, pelo fato de a habilidade de fluência objetivar a automatização, não implica que as práticas que a conduzem precisam ser mecânicas ou descontextualizadas. Este trabalho pode e deve ser realizado a partir de gêneros textuais, jogos teatrais, dentre outras estratégias lúdicas indicadas no RENABE.

A fluência envolve uma dimensão de aprendizagem que é técnica e que depende de automatização de habilidades e processos mentais, requeridas em um leitor competente. Dentre estes domínios requeridos, destaca-se o reconhecimento automático de palavras que está vinculado à capacidade de decodificar de maneira rápida e correta, como também explica Soares (2016, p. 254, *itálico da autora*):

[...] quando a criança se torna capaz de construir representações *ortográficas* das palavras, é que se pode considerar que ela realmente adquiriu habilidades de leitura e escrita *de palavras* necessárias, ainda que não suficiente para que alcance competência em leitura e produção fluente *de textos*.

Como bem destacou a pesquisadora, a capacidade de reconhecer palavra e a fluência constituem requisitos indispensáveis para o desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita. Sem elas, todo o processo de aprendizagem fica comprometido. Contudo, elas representam apenas dois componentes de um espectro maior da alfabetização.

Diante disto, conforme defende a PNA, uma proposta pedagógica de alfabetização precisa contemplar o trabalho que vise à fluência e, conseqüentemente, a leitura e escrita de palavra com vista à obtenção da precisão e automação. É importante destacar que existe um certo preconceito principalmente no contexto escolar, em relação às ideias subjacentes a estas palavras (precisão e automatização) pelo fato de estarem associadas a uma perspectiva tecnicista e tradicional de ensino. Junto a disseminação do construtivismo passou-se a propagar uma ideia equivocada de que o professor precisa rejeitar todas as práticas pedagógicas que remetam a esta concepção, como por exemplo, a caligrafia e a memorização da tabuada.

Para o alcance das habilidades relacionadas à fluência, os professores precisam conhecer os processos cognitivos e psicolinguísticos envolvidos na leitura de palavras, como por exemplo, a compreensão do modelo de dupla rota, no qual postula duas rotas ou mecanismos de leitura: a fonológica e a lexical.

A rota fonológica é utilizada quando o sujeito ao ler decodifica convertendo grafema em fonema. É o mecanismo típico do início de alfabetização ou diante da leitura de palavras novas. Já a rota lexical se apoia no reconhecimento imediato da palavra, pelo fato dela ser familiar e estar armazenada no léxico mental do sujeito. É uma leitura mais rápida que não requer a decodificação e análise dos elementos internos que compõe a palavra.

Segundo o modelo de dupla rota, a leitura de palavras se inicia por meio de um processo sequencial e laborioso de decodificação das formas gráficas das palavras e correlação com suas representações gráficas (rota fonológica de leitura). A partir do momento em que a criança adquire mais experiência com a leitura, ela começa desenvolver representações mais integradas de conjuntos de grafemas, ou até mesmo de palavras, que podem ser processados em paralelo e mais rapidamente associados à forma fonológica lexical (rota lexical). (RENABE, 2020, p. 144).

No início da aprendizagem da leitura, o aluno usa quase predominantemente a rota fonológica, decodificando ou decifrando os grafemas, o que torna a leitura lenta, decodificada

e às vezes, dispendiosa para o aprendiz. O alto consumo de energia cognitiva neste processo dificulta a capacidade de abstrair a síntese e o sentido do que foi lido. Por isto, o trabalho do professor precisa ser o de conduzir o aluno para um tipo de leitura que utilize predominantemente a rota lexical, pois é nela que se torna possível o acesso às palavras.

Cabe destacar que embora o processo de alfabetização dependa dos processos de decodificação, reconhecimento automático de palavras, via acesso ao léxico mental e fluência, estas premissas não implicam que a competência leitora não envolva também as dimensões reflexivas e interativas. (SOARES, 2016).

Há inúmeros processos de aprendizagem que exigem a compreensão e a reflexão, como as questões de natureza semântica e discursiva da linguagem. Porém, concomitantemente, a competência na leitura e na escrita, dependem de processos que incidem na automatização. Metaforicamente, é o mesmo processo que ocorre na apropriação e apreensão do processo de aprendizagem de certas competências, como tocar com *expertise* um instrumento musical e dirigir.

A automatização só acontecerá para os alunos que tiverem uma prática suficiente de leitura e de escrita. Para que essa prática seja importante, na sala de aula e em casa, é necessário que as atividades propostas suscitem e desenvolvam nos alunos a vontade de ler, a vontade de escrever. Não há, portanto, nenhum sentido em opor aprendizagem sistemática e prazer de ler. Não se trata de dois métodos opostos entre os quais se deve escolher um, mas de duas condições que o pedagogo deve levar em conta para um ensino bem-sucedido. (GOMBERT, 2019, apud BRASIL, 2019b, p. 28).

É compreensível que parte de professores alfabetizadores que tiveram formação inicial e continuada com estudos predominantemente em teorias construtivistas demonstrem certa resistência em aceitar ou mesmo de compreender tais propostas, ainda que tenham validação científica. Estas crenças e saberes estão cristalizados por um tempo considerável e consolidaram a experiência e trajetória de muitos profissionais. A mesma inquietação e rejeição sentiram alguns professores adeptos do uso da cartilha quando as teorias construtivistas começaram a ser difundidas no Brasil.

A perspectiva construtivista de alfabetização, em especial a teoria de Emília Ferreiro chegou em muitos países caracterizada como solução para os problemas do fracasso escolar, principalmente para os denominados “filhos do analfabetismo” pertencentes “às camadas populares” (FERREIRO, 1990). Para Mortatti (2016, p. 2268) o construtivismo, a princípio, se “caracterizava como contra hegemônica, no conjunto de ideias e práticas pedagógicas ‘de

esquerda’, e seus disseminadores a apresentavam como promessa de superação dos problemas políticos e didático-pedagógicos para a alfabetização”.

A problemática em torno das distorções do construtivismo e a sua utilização como discurso pedagógico de diversas redes e programas curriculares sem uma compreensão crítica e ponderada da teoria, trouxe muitos prejuízos para a educação brasileira. Este assunto já foi discutido por muitos pesquisadores brasileiros de correntes e áreas diversas (DUARTE, 2008; AZANHA, 2005; CHAKUR, 2015), tendo alguns que analisam, em especial, a introdução desta perspectiva no campo da alfabetização (SOARES, 2004; CARDOSO-MARTINS; CORRÊA, 2008; MORTATTI, 2016; MENDONÇA; MENDONÇA, 2011; RIGATTI-SCHERER, 2019; MORAIS, 2019).

Soares (2004) ao discutir este fenômeno propôs o termo “desinvenção da alfabetização” para tratar da perda ou desprezo pela especificidade do ensino do sistema de escrita. Para a autora, a alfabetização que é uma invenção humana deixou de ser compreendida como a aquisição e construção que depende de ensino planejado e sistemático. A aprendizagem das relações entre fonemas e grafemas para ler e escrever deixou de ser trabalhada ou passou a ser diluída nas práticas de letramento.

De acordo com Mortatti (2015), a disseminação da concepção construtivista e a confusão que se faz em atrelar a teoria da Psicogênese da Língua Escrita como o próprio construtivismo, transformando-a em materiais apostilados conduz a uma prática em que os professores executam, mas com limitações no que tange ao planejamento e a avaliação. Isto porque não se compreende que a Psicogênese da Língua Escrita não diz respeito a “[...] uma teoria da aprendizagem escolar, nem tampouco de uma teoria do ensino, mas de uma teoria psicogenética sobre a aquisição da língua escrita, cujos fundamentos teóricos não comportam uma didática da alfabetização”. (MORTATTI, 2015, p. 199).

Soares (2004) de modo algum nega ou desconsidera as inúmeras contribuições trazidas pela Psicogênese da Língua Escrita difundida no Brasil a partir da década de 1980. No entanto, o que ela analisa e aponta são os prejuízos para o processo de ensino-aprendizagem decorrente dos equívocos e distorções práticas, decorrentes das interpretações da teoria.

Sem negar a incontestável contribuição que essa mudança paradigmática, na área da alfabetização, trouxe para a compreensão da trajetória da criança em direção à descoberta do sistema alfabético, é preciso, entretanto, reconhecer que ela conduziu a alguns equívocos e a falsas inferências, que podem explicar a desinvenção da alfabetização, de que se fala neste tópico – podem explicar a perda de especificidade do processo de alfabetização, proposta anteriormente. (SOARES, 2004, p. 11).

Encontrar um equilíbrio nas perspectivas de alfabetização que tendem aos extremismos talvez seja um dos grandes desafios para a educação brasileira. Certamente, o caminho mais viável para uma linha tênue que favoreça as crianças brasileiras, passa por uma fundamentação teórica consistente baseada em dados da realidade aliada a empatia para se abrir um diálogo pautado na destituição da vaidade e a crença de que não existe uma verdade absoluta.

#### 4.4.6 Consciência fonológica e fonêmica

Consciência fonológica é um termo que se refere à “habilidade em analisar as palavras da linguagem oral de acordo com as diferentes unidades sonoras que as compõem” (BARRERA; MALUF, 2003, p. 491). Esta habilidade envolve a capacidade de conscientemente se distanciar, refletir e manipular a linguagem conduzindo o sujeito a uma tomada de consciência das unidades que a constituem: palavra, sílabas, fonemas, rimas e aliterações (TUNMER; ROHL, 1991).

A consciência fonológica consiste em uma habilidade mais ampla da metalinguística que funciona como um guarda-chuva no qual engloba uma série de sub-habilidades ou níveis, que são a consciência de rimas e aliterações, palavras, sílaba e fonema (BARRERA, 2003; GUIMARÃES, 2008). A esta última habilidade denominada de consciência fonêmica, Silva (2021) professora que conduziu o módulo *Consciência Fonológica e Conhecimento das letras* do curso ABC - Tempo de Aprender - esclarece:

Já a consciência fonêmica é uma das dimensões da consciência fonológica, correspondendo especificamente ao conhecimento explícito das unidades fonéticas da fala. A definição de consciência fonológica é, deste modo, mais abrangente do que o conceito de consciência fonêmica, na medida em que inclui a consciência não só dos segmentos fonéticos da fala, mas igualmente de unidades maiores que os fonemas. (SILVA, 2021, p. 222).

A PNA apresentou inúmeras pesquisas que evidenciam a importância da consciência fonológica como elemento facilitador do processo de alfabetização e a necessidade de promover o ensino desta habilidade acontecer de forma explícita, sistemática e deliberativa (SOARES; CARDOSO-MARTINS, 1989; CAPOVILLA; CAPOVILLA, 2000; BARRERA; MALUF, 2003; SILVA, 2003; BARRERA; SANTOS, 2014).

Cabe destacar que a consciência fonológica foi incorporada como necessária na política de alfabetização anterior à PNA (PNAIC) e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas

quais são referendados seu valor preditor para auxiliar a aprendizagem inicial da leitura e escrita. Portanto, não se constitui em um assunto totalmente desconhecido por grande parte dos professores alfabetizadores, já que foi incluído nos materiais didáticos e nos cursos de formação proporcionados pelo PNAIC, nas discussões e formações independentes da BNCC. O tema também tem sido alvo de interesse de pesquisas em diferentes correntes teóricas, tendo pesquisadores que se destacam neste campo como os estudos realizados por Soares e Martins (1989) e Morais (2019).

Ao discutir a importância da Consciência fonológica, a PNA destaca a necessidade de se propor atividades de reflexões orais considerando o aporte da metalinguagem para desenvolvê-la. Baseando-se em Gombert (2013 apud BRASIL, 2019b) a PNA compreende como habilidades metalinguísticas “aquelas que decorrem de práticas que desenvolvem a linguagem oral e favorecem a tomada de consciência da fala”. Permitem não apenas usar, mas também prestar atenção e pensar sobre as características da língua e sobre seu uso.

A metalinguagem pode ser entendida em parte como em uma dimensão da metacognição, uma vez que a linguagem é uma função cognitiva, que segundo Paula e Leme (2010) permite o uso consciente, explícito e deliberado de estratégias cognitivas, como autorregulação, monitoramento e autogerenciamento para alcançar um melhor resultado nas tarefas realizadas.

O conhecimento metacognitivo diz respeito ao conhecimento que uma pessoa pode perceber e relatar sobre os fatores internos e externos que afetam o seu aprendizado e desempenho em certa tarefa, em determinada circunstância, e ainda como proceder, usando este conhecimento, para obter um melhor desempenho. (PAULA; LEME, 2010, p. 93).

Em uma pesquisa que teve por objetivo investigar a relação entre a metalinguagem e o processo de alfabetização, DINIZ (2008) destacou que há uma multiplicidade de terminologias associadas à metalinguagem dentre as quais se encontram expressões como “habilidade, atividade, conhecimento, capacidade, consciência e processo, sendo usadas em um mesmo artigo e pelo mesmo autor para fazer referência a diferentes manifestações da metalinguagem” (DINIZ, 2008, p. 17). Independente das variações terminológicas, há um consenso na forte correlação existente entre metalinguagem e metacognição em atividades conscientes da linguagem envolvendo aspectos cognitivos e psicolinguísticos. Assim, “a metalinguagem é uma atividade reflexiva diante dos objetos linguísticos e de sua compreensão e manipulação. Para se caracterizar como metalinguística uma atividade precisa ser necessariamente reflexiva, deliberada e consciente” (DINIZ, 2008, p. 20).



De acordo com Barbosa e Guimarães (2014, p. 56), “a metalinguagem é um termo ‘guarda-chuva’ ou um constructo multidimensional que engloba uma série de habilidades, dentre as quais se destacam as habilidades metafonológicas, metamorfológicas e metassintáticas”. As atividades metalinguísticas dependem da mediação de um professor que tenha conhecimento da estrutura linguística e do sistema de escrita alfabética para que consiga conduzir o aluno a um processo de reflexão e manipulação consciente e explícita dos diferentes componentes da língua (fonológicos, lexicais, morfológicos, sintáticos, semânticos, pragmáticos e ortográficos). (GOMBERT, 2003).

Inúmeras pesquisas têm demonstrado a importância e a necessidade do desenvolvimento da consciência fonológica como elemento preditor do processo de alfabetização, (BARRERA; MALUF, 2003; MOURA; PAULA, 2013; MORAIS, 2019). No entanto, é importante reforçar o que muitas pesquisas já têm evidenciado de que ela não se constitui um método e que ela sozinha não é suficiente para garantir a alfabetização. A consciência fonológica é um recurso que deve ser desenvolvido desde a educação infantil em práticas lúdicas e prazerosas. Além disso, ela precisa ser trabalhada, concomitantemente, com outras estratégias como o conhecimento de letras, o trabalho sistemático com as propriedades do sistema de escrita alfabética, o conjunto de habilidades metalinguísticas e as atividades que promovam a compreensão do sistema de escrita alfabética por parte dos aprendizes.

Se não há dúvidas acerca da importância da consciência fonológica como elemento propulsor da alfabetização, uma questão presente na PNA que geralmente divide opiniões se refere ao modo como a política defende que a consciência fonêmica deva ser trabalhada.

A proposta defendida na política, gera dúvidas porque no Curso *Práticas de Alfabetização - Tempo de Aprender* - é orientado que sejam adotadas estratégias didáticas em que os fonemas sejam explorados de forma isolada, como nas atividades de sínteses e segmentações de fonemas, conforme ilustra um trecho retirado da aula 2.9 Segmentação de sons do Módulo 2, *Aprendendo a ouvir*:

Segmentar significa, aqui, dividir as palavras em seus sons individuais. É importante iniciar a prática utilizando palavras que as crianças já conheçam. Manipular fonemas juntamente com letras também pode contribuir para o sucesso na leitura. Posteriormente, esta estratégia auxiliará no aprendizado da soletração. (BRASIL, 2021, p. 59).

No entanto, há diversos estudos que apontam para o fato de a consciência fonêmica ser uma habilidade abstrata, complexa e difícil de ser aprendida. Segmentar uma palavra pronunciando seus fonemas isoladamente é uma habilidade que demanda um alto esforço

cognitivo das crianças e até muitos adultos alfabetizados sentem dificuldade (SCLIAR-CABRAL, 1997, *apud* SOARES, 2016; MORAIS, 2012; SOARES, 2016). Diante da constatação dessa dificuldade, Mousinho e Correa (2009) defendem a partir de uma pesquisa realizada que as atividades de consciência fonêmica se mostraram “difíceis, mesmo para as crianças leitoras, sendo tais habilidades, conforme sugerido pelos resultados deste estudo, desenvolvidas em anos ulteriores à própria alfabetização” (MOUSINHO; CORREA, 2009, p. 117).

A sensibilidade fonológica ou facilidade que as crianças geralmente dispõem para dividir uma palavra em sílabas não se replica para as tarefas que envolvem segmentação e contagem dos fonemas de uma palavra. Esta dificuldade deriva do fato dos fonemas serem unidades abstratas e não pronunciáveis naturalmente. Na cadeia da fala, os sons são coarticulados e os fonemas acabam sendo fundidos uns com os outros no interior da sílaba.

Parte da dificuldade de se desenvolver a consciência fonêmica é que de uma palavra a outra e de um falante a outro, o som de um determinado fone pode variar consideravelmente. [...] Também é importante notar que os fonemas não são pronunciados na forma de unidades separadas. Na verdade, eles são coarticulados, ou seja, quando falamos fundimos os fones em uma unidade silábica (ADAMS, 2006, p. 22).

Neste movimento dinâmico e natural da fala, os fonemas acabam, muitas vezes, assumindo sons diferentes daquele obtido ao tentar pronunciar o fonema isolado. Ao serem coarticulados, no contínuo da fala os fonemas se sobrepõem e se alteram, o que justifica a dificuldade em perceber onde inicia e termina um fonema na “corrente contínua do som”. (EHRI, 1998).

Como o fonema é uma unidade linguística abstrata, e naturalmente, não é pronunciável e nem audível, as crianças se beneficiariam mais com o trabalho com a consciência fonológica considerando os graus ou níveis de conhecimento e compreensão. Desta forma, o trabalho didático com os alunos deve partir da consciência de rimas e aliterações; consciência de palavras, consciência de sílabas e só então a consciência de fonemas (MORAIS, 2012; SOARES, 2016).

Esta perspectiva também foi defendida no módulo *Conhecimento de Letras do Curso ABC*, ao apresentar os princípios que devem basear o trabalho com a consciência fonológica: “os jogos de consciência fonológica a desenvolver devem iniciar-se por unidades fonológicas perceptivelmente mais salientes, tais como sílabas ou rimas.” (SILVA, 2021, p. 174). Foi

destacada ainda a importância de se respeitar a sequência de complexidade das unidades linguísticas:

Assim sendo, os jogos com unidades fonémicas devem ser introduzidos tardiamente e, no pré-escolar, restringir-se a jogos de identificação de fonemas iniciais idênticos em palavras diferentes (por exemplo, “Faca, foca, ilha, ... qual das três palavras começa da mesma maneira?”), na medida em que este tipo de jogos não exige das crianças uma representação de todos os fonemas das palavras e os segmentos fonémicos são entidades abstractas (SILVA, 2021, p. 175).

A tratativa de quando e como abordar o trabalho com a consciência fonológica faz parte de uma polêmica (já superada) em torno de um debate sobre se é a consciência fonêmica que favorece a aquisição da escrita ou se é o desenvolvimento da escrita que conduz à consciência fonêmica.

A tratativa que envolve quando e como abordar o trabalho com as diferentes dimensões da consciência fonológica faz parte de uma polêmica (já superada) em torno de um debate sobre se é a consciência fonêmica que favorece a aquisição da escrita ou se é o desenvolvimento da escrita que conduz à consciência fonêmica. (MORAIS; KOLINSKY, 1995 apud SOARES, 2016, p. 205).

A relação da reciprocidade mútua entre o desenvolvimento da consciência fonêmica e aquisição da escrita, defendida pelos autores acima e outros pesquisadores (MARTINS-CARDOSO, 1995; SANTOS; MALUF, 2010) corrobora com o que foi apresentado no módulo “Consciência Fonológica e Conhecimento de Letras” do Curso ABC (BRASIL, 2021) da PNA, ao afirmar que é: “relativamente consensual a ideia de que existe uma **relação recíproca entre o sucesso no processo de alfabetização e o desenvolvimento de competências fonológicas** mais sofisticadas (NADALIM, 2021, negrito do original).

Já no curso “Práticas de Alfabetização” do Tempo de Aprender, houve um cuidado também em salientar a necessidade de organizar o trabalho didático seguindo uma sequência ou progressão em relação à complexidade das unidades fonológicas. No entanto, percebe-se um problema que é a defesa da recitação dos fonemas, isto é, o treino sistemático de segmentação dos fonemas de uma palavra. “É importante pronunciar, com lentidão e clareza, os sons da palavra. Os dedos são recursos visuais que ajudam a identificar a quantidade de fonemas” (BRASIL, 2021).

É neste ponto, relacionado à necessidade ou não de manipulação sequencial dos fonemas de uma palavra é que situa uma divergência notável entre alguns autores que defendem o

trabalho com a consciência fonológica. É explícito que a PNA defende o posicionamento da necessidade de se trabalhar com o treino da recitação dos fonemas, pois tal prática foi apresentada no curso *Práticas de Alfabetização do Programa Tempo de Aprender*.

Há, no entanto, autores como Soares (2016), Morais (2019) que após realizar pesquisas<sup>32</sup> apontam evidências de que é mais relevante trabalhar com os fonemas a partir da análise de pares mínimos, já que pelo fato de os fonemas não terem uma identidade própria e serem caracterizados como uma entidade abstrata, eles só existem em oposição a outros fonemas. Tais autores apresentam diversos argumentos para justificar este posicionamento, dentre os quais se destacam:

- a) nas maiorias das línguas com escrita alfabética, não se obedece ao ideal “alfabético”, segundo o qual cada fonema seria substituído por uma única letra e cada letra só se prestaria para notar um fonema. (MORAIS, 2019, p. 61);
- b) pesquisas sobre consciência fonêmica realizadas em outros idiomas apresentam limitações ao serem importadas ou generalizadas, já que as palavras de diferentes línguas apresentam “variações quanto ao tamanho, à tonacidade, à variedade e à quantidade de sons vocálicos e consonantais (e suas combinações)” (MORAIS, 2019, p. 70);
- c) ao serem solicitadas a recitar os fonemas de uma palavra, os aprendizes tendem a pensar na sequência de letras e não dos fonemas (ARAGÃO; MORAIS, 2013; MORAIS, 2019, p. 53);
- d) as atividades que requerem um alto nível de consciência fonêmica dependem de algum conhecimento mais amplo do código alfabético e até automaticidade das relações entre fonema-grafema (SCLIAR-CABRAL, 1997, p. 211 *apud* SOARES, 2016);
- e) o treinamento de fonemas isolados consiste em uma atividade desmotivadora, gera uma sobrecarga cognitiva e, diferentemente de outras abordagens metodológicas de no trato da consciência fonêmica, não garante resultados positivos para a apropriação do sistema de escrita alfabética (ARAGÃO; MORAIS, 2013; MORAIS, 2019, p. 127-128).

---

<sup>32</sup> Para dados das pesquisas ver ARAGÃO, S. A.; MORAIS, A. G. Crianças com hipótese silábica, ensinadas pelo método fônico, não conseguem resolver tarefas de consciência fonêmica. **Anales del Congreso Latinoamericano para el Desarrollo de la Lectura y la Escritura**. v. 7: 73-80, 2013. LEITE, T. M. R.; MORAIS, A. G. A importância das habilidades metafonológicas na aprendizagem da escrita alfabética: implicações para a aprendizagem escolar. *In*: ARRUDA, A. L. B. de; GOUVEIA, K. R. (Orgs.) **Pesquisa em políticas e práticas educativas: questões e desafios**. Recife. Ed. UFPE, v.1. p. 157-172, 2012.

Esta é uma discussão complexa que carece de tempo e espaço para aprofundamento, o que esgotariam os objetivos elencados para o escopo deste capítulo. Contudo, apesar da delimitação, é importante registrar a sugestão de estudos futuros sobre esta temática, com desdobramentos teóricos e práticos que contribuam para o norteamento pedagógico do professor alfabetizador.

#### **4.4.7 Vocabulário**

O desenvolvimento da linguagem oral e a aquisição do vocabulário tem forte impacto no desenvolvimento cognitivo das crianças e, conseqüentemente, no aprendizado da leitura e escrita, sendo preditoras para as habilidades de compreensão (SEABRA; DIAS, 2012). As palavras que estão na base deste processo operam como estratégia de vinculação e comunicação do sujeito com o mundo e as pessoas (WOLFF, 2009). Na palavra se consolida o funcionamento de todos os fonemas da língua (articulados corretamente), como referencial instrumental e funcional para a transposição na escrita. A aquisição e a ampliação do vocabulário favorecem assim o desenvolvimento das crianças tanto na linguagem oral quanto na escrita.

Como o processamento da leitura e da escrita necessita de uma base de consciência fonológica, sintática e semântica, uma linguagem ativa e o desenvolvimento de uma habilidade linguística geral possibilitarão empregar as palavras em contextos adequados: reconhecer diferenças e semelhanças em categorias verbais, manejar relações gramaticais, codificar foneticamente a informação gráfica, entre outras habilidades (WOLFF; NAZARI, 2009, p. 155).

De acordo com a PNA (BRASIL, 2019b), a competência leitora depende de um conjunto integrado de uma série de habilidades que incluem a consciência fonológica, a capacidade de decodificar/codificar, a fluência, o conhecimento de mundo, raciocínio verbal (inferência e predições), reconhecimento de palavras e a amplitude lexical de uma pessoa.

Em um dos eixos da proposta da PNA, que é o ensino do vocabulário, alguns questionamentos são suscitados sobre a necessidade desse conteúdo no currículo, na medida em que existe um entendimento, do senso comum e equivocado, de que a criança adquire todo o seu vocabulário apenas de forma implícita e espontânea, como fruto de um acaso. É fato, que a imersão e as interações comunicativas são propulsoras da aquisição do vocabulário e muitas das palavras não são aprendidas através do ensino explícito.

Ocorre que nem todas as crianças que chegam à escola tiveram a possibilidade de se beneficiar de interações significativas com seus pares a ponto de adquirir um repertório lexical satisfatório para auxiliá-la em seus aprendizados escolares. Ademais, ouvir ou se deparar com uma palavra não significa que a pessoa dispõe de um conhecimento real ou profundo daquele vocábulo.

Aquilo que parece fácil e óbvio para o adulto, muitas vezes não é para uma criança. A falta de uma compreensão do vocabulário ou um repertório pobre de conceitos pode afetar o alcance e compreensão da mensagem, pois o léxico possui uma relação estreita com a semântica.

Como as palavras estão relacionadas aos conceitos, elas nos permitem pensar, e, de certa forma, realizar a interpretação do texto, quer escrito, quer falado [...] A amplitude do vocabulário é importante para a leitura, mas insuficiente para todas as demandas linguísticas que podemos ter, especialmente com o aumento da escolaridade e complexidade dos textos. (MOUSINHO et al. 2019, p. 23).

Assim, o repertório interno de palavras que a pessoa possui constitui um dos preditores para a melhora na compreensão da leitura e na produção da escrita. O trabalho intencional e deliberativo com o vocabulário permite ampliar e aprofundar o repertório lexical dos alunos.

No documento impresso do curso de formação de professores *Alfabetização Baseada em Evidências*, há um módulo dedicado exclusivamente à importância do vocabulário para a alfabetização e o desenvolvimento da leitura, no qual a pesquisadora portuguesa Irene Cadime (2021) discute a importância, objetivos e estratégias desse eixo da PNA.

Ao discutir sobre o papel do vocabulário na alfabetização, a PNA destaca a importância de se considerar a amplitude e a profundidade do vocabulário, duas dimensões que estão interrelacionadas e tem implicações para a aquisição da leitura e da escrita. De acordo com Cadime (2021, p. 197), entende-se por amplitude “o número de entradas lexicais que uma criança possui, ou seja, o número diferente de palavras que uma criança conhece. Por outro lado, a profundidade refere-se a quão bem as crianças conhecem uma determinada palavra”, o que depende do entendimento de algumas características das palavras como: polissemia (diversidade de significados), multidimensionalidade (oralidade, escrita, gramática) e uso adequado ao contexto.

Para Cadime (2021), a qualidade do vocabulário depende não só de identificar ou saber o que uma palavra representa, mas envolve também o conhecimento fonológico, sintático, gramatical e semântico. Em torno de uma única palavra há uma série de informações integradas

e dinâmicas que acionam diferentes redes neurais para o seu processamento. O grau de informações que o sujeito tem acerca de uma determinada palavra, atribui-se a ela como uma representação lexical de alta, média ou baixa qualidade.

Outro conceito abordado por Cadime (2021) é o do vocabulário receptivo e expressivo. O vocabulário receptivo “refere-se à capacidade de compreender o significado quando se encontra a palavra na oralidade ou na escrita” enquanto o vocabulário expressivo pode ser definido “como a capacidade de produzir e usar as palavras corretamente para comunicar determinada mensagem”. (CADIME, 2021, p. 197).

Após abordar teoricamente os conceitos de amplitude e profundidade, vocabulário receptivo e expressivo, a PNA apresentou algumas estratégias de como o professor pode trabalhar e avaliar estas dimensões. Como ponto de partida, destaca a necessidade de um trabalho sistemático e intencional com o vocabulário a partir das interações em sala de aula e nas atividades mediadas de leitura. Também destaca a importância de abordar algumas dimensões atreladas à metacognição, ensinando as crianças a monitorarem à própria compreensão e a usarem estratégias para chegar ao significado das palavras desconhecidas.

Embora a PNA defenda a importância de um ensino explícito do vocabulário, destaca a necessidade desse trabalho estar integrado ao currículo e partir de interlocuções com textos, leitura de histórias seguida de reconto, debates orais em sala de aula. No curso de formação de professores ABC (NADALIM, 2021) foram apresentadas diversas estratégias para se trabalhar esta dimensão em sala de aula.

A respeito das propostas didáticas mencionadas, é importante mencionar que a Política Nacional de Alfabetização, por trazer uma perspectiva relativamente nova e pouco conhecida no campo educacional (Ciência Cognitiva da Leitura), teve a preocupação de nos cursos de formação de professores (Práticas de alfabetização e ABC) trazer a dimensão prática dos conteúdos e habilidades elencadas, de modo a apoiar possíveis transposições didáticas dos conteúdos.

#### **4.4.8 Compreensão de texto**

A PNA apresenta a compreensão de texto como um dos componentes basilares a serem contemplados em um programa de alfabetização e a define como um processo que depende primeiro de outros três elementos: decodificação, a identificação automática de palavras e fluência em leitura oral. O vocabulário, o conhecimento de mundo e a capacidade de fazer inferências são elencados também como fatores que interferem nesta habilidade.

Na PNA a compreensão de texto é mencionada como o objetivo final da leitura e que ela “depende primeiro da aprendizagem da decodificação e, posteriormente, da identificação automática de palavras e da fluência em leitura oral.” (BRASIL, 2019b, p.19).

O eixo da compreensão de texto foi mais explorado nos cursos ABC e no *Práticas de Alfabetização do Tempo de Aprender*, nos quais foram apresentadas algumas estratégias de avaliação e intervenções como a realização de resumos, organizadores gráficos, discussões orais, reconstrução e monitoramento da leitura com vista a compreensão.

Foram enfatizadas a importância de os professores apresentarem modulações (demonstrações) de identificação de elementos das histórias. De acordo com o proposto no curso *Práticas de Alfabetização*, esta prática possibilita que os alunos compreendam que a identificação dos elementos envolvidos na construção das narrativas (personagens, cenários, ações, começo, meio e fim) auxilia na compreensão textual. A sugestão de utilizar um organizador gráfico, no molde de um mapa ou guia que ordena as partes de um texto, poder ser adaptado para outros textos permite uma maior organização e clareza das ideias.

Outras estratégias indicadas como parte do trabalho de ajudar os alunos a compreenderem um texto são: 1) a prática de explicitar objetivos para a leitura; 2) fazer perguntas sobre o texto durante o processo da leitura; 3) identificar a ideia principal do texto com o objetivo de discernir o que é importante para compreender a mensagem.

Estas habilidades são fundamentais para uma criança que ainda está em processo de desenvolvimento da competência leitora. É fundamental para as crianças receberem orientações explícitas sobre as estratégias de compreensão de texto, bem como ouvir as verbalizações orais dos professores sobre os recursos mentais (pensar alto) utilizados durante o percurso da compreensão.

Neste sentido, percebe-se que a PNA abordou conteúdos importantes para o desenvolvimento da compreensão leitora dos alunos. Também destacou o papel crucial dos professores na condução desse trabalho, sinalizando a sua função de comunicar explicitamente “o quê” e o “como fazer” para compreender um texto e ser o modelo de como agir e regular o próprio processo de compreensão.

No entanto, deixou de contemplar alguns elementos importantes, como a compreensão da escrita e da leitura como linguagem e fenômeno social, já que elas nascem da necessidade de comunicação e interação (política, social, econômica) entre os homens (GERALDI, 1984).

A verdadeira substância da língua não é constituída por um sistema abstrato de formas linguísticas nem pela enunciação monológica isolada nem, pelo ato



psicofisiológico de sua produção, mas pelo fenômeno social da interação verbal, realizada através da enunciação ou das enunciações. A interação verbal constitui assim a realidade fundamental da língua. (BAKHTIN; VOLOCHINOV, 2004, p. 123).

No curso *Práticas de Alfabetização* foram apresentados uma série de textos artificiais e sem sentido composto por frases justapostas que parecem ter sido criados com a finalidade específica de favorecer a repetição e treino de determinados fonemas.

A utilização de textos desprovidos de uma intenção comunicativa como os utilizados no curso *Práticas de Alfabetização do Tempo de Aprender* que correspondem ao modelo das cartilhas tradicionais, pode ser justificada pela falta de interlocuções com outros campos de pesquisas como a Linguística e a Educação (BAKHTIN, 1979; 1992; BRANDÃO, 1999; MARCUSCHI, 2002; KLEIMAN, 2007; KOCH; ELIAS, 2007; SOARES, 1998; 2003). Os pesquisadores desta corrente têm se debruçado por décadas em investigações em torno desse assunto e trazem discussões significativas sobre o entendimento da estrutura e função dos gêneros dos discursos como componente importante para a compreensão de textos. Apontam a necessidade de a escola fornecer referências e modelos de gêneros textuais com características sociocomunicativas e com qualidade semântica, conforme defende Bakhtin (2003, p. 285):

Quanto melhor dominamos os gêneros tanto mais livremente os empregamos, tanto mais plena e nitidamente descobrimos neles a nossa individualidade (onde é possível e necessário), refletimos de modo mais flexível e sutil a situação singular da comunicação; em suma, realizamos de modo mais acabado o nosso livre projeto de discurso.

A PNA apresenta algumas dimensões cognitivas importantes para o desenvolvimento da competência para a compreensão de textos, como a decodificação, fluência, vocabulário, a capacidade de fazer inferências, o uso de estratégias metacognitivas em relação ao texto e as modulações por parte dos professores. No entanto, deixa de contemplar a necessidade de trabalhar com textos reais, sem que sejam artificializados em função de uma finalidade didática, como os utilizados no *Curso Práticas de Alfabetização, do Tempo de Aprender*.

Uma proposta de trabalho que vise o desenvolvimento da compreensão de texto, precisa contemplar todos os elementos elencados pela PNA, mas também deve considerar o conhecimento e reflexão sistemática dos gêneros textuais nos quais, intrinsecamente, estão dispostas condições de produção, estrutura, finalidade, destinatários e contexto de circulação. (DOLZ; SCHNEUWLY, 2004).

#### 4.4.9 Produção de escrita

A produção de escrita na PNA se refere “tanto à habilidade de escrever palavras, quanto à de produzir textos” (BRASIL, 2019b, p. 13). O trabalho com a escrita foi estruturado em diferentes níveis, sendo eles: nível da letra, dedicado à caligrafia, programação e a execução de movimentos da escrita; o nível da palavra que engloba a ortografia e operações mentais que permitem identificar e diferenciar as representações de estruturas fonológicas; o nível da frase que inclui a consciência sintática, ordem das palavras e pontuação; nível do texto que envolve o trabalho com a organização do discurso, sintaxe e semântica.

A estruturação em níveis demonstra o entendimento de que se faz necessário seguir uma sequência linear, partindo da escrita de unidades linguísticas mais simples até alcançar as maiores e complexas que são os textos, na concepção de marcha seguida nos métodos tradicionais sintéticos.

As contribuições em relação ao eixo “produção de escrita” foram mais exploradas no curso *Práticas de Alfabetização* vinculada ao *Tempo de Aprender*<sup>33</sup>. Na abertura do módulo 7 que trouxe o mesmo nome do Eixo, foi apresentada a concepção de que “Escrever significa transitar entre o código oral - dos fonemas - e o escrito - dos grafemas”, demonstrando uma concepção com um caráter mais instrumental e técnico. Em seguida, apontou como requisitos necessários para a escrita: o desenvolvimento de habilidades motoras e o treinamento da percepção visual e da coordenação motora, com a indicação de atividades de prontidão (BRASIL, 2021).

É importante destacar que o curso utiliza em todos os módulos uma metodologia instrucional, com um breve vídeo (3 a 5 minutos) em que um professor simula uma aula na qual demonstra como se aplica em sala os conceitos e as estratégias ensinadas. São explicitadas a indicação do que o professor deve dizer e demonstrar para os alunos bem como o que e quando os alunos devem dizer e responder a partir do que o professor propôs. O material gráfico que acompanha o curso apresenta a sequência a ser seguida, sendo reservados os momentos para o professor e alunos praticarem juntos e para somente os alunos praticarem em conjunto.

---

<sup>33</sup> O Curso *Práticas de Alfabetização* teve uma carga horária de 30 horas, foi organizado no âmbito da Secretaria da Alfabetização (Sealf) e oferecido na modalidade à distância através da plataforma do governo federal AVAMEC. Apresentou oito módulos denominados: 1. Introdução; 2. Aprendendo a ouvir; 3. Conhecimento alfabético; 4. Fluência. 5. Vocabulário; 6. Compreensão, 7. Produção escrita, 8. Avaliação. Em todos os módulos há um breve vídeo, pequenos textos explicativos e duas questões de múltipla escolha que o cursista deve responder para avançar na aula seguinte. (BRASIL, 2021).

Após o treinamento da coordenação motora, foi apontada a necessidade do ensino das letras, destacando o modo como este trabalho deveria ser conduzido. Indicaram o ensino explícito das características topológicas das letras e o movimento correto do traçado, o que é muito importante, já que nem todas as crianças conseguem se apropriar destas dimensões sozinhas.

Em seguida, é abordado o trabalho com a escrita de palavras, na qual são apontados como estratégia o ditado e a escrita compartilhada. É interessante observar, que nos materiais instrucionais e no vídeo do módulo “escrita de palavras” fica evidente pelas recomendações e passos indicados, a adesão da PNA pelo método fônico. Na Figura 8 é possível verificar um exemplo das orientações com o passo a passo para o ensino da palavra UVA.

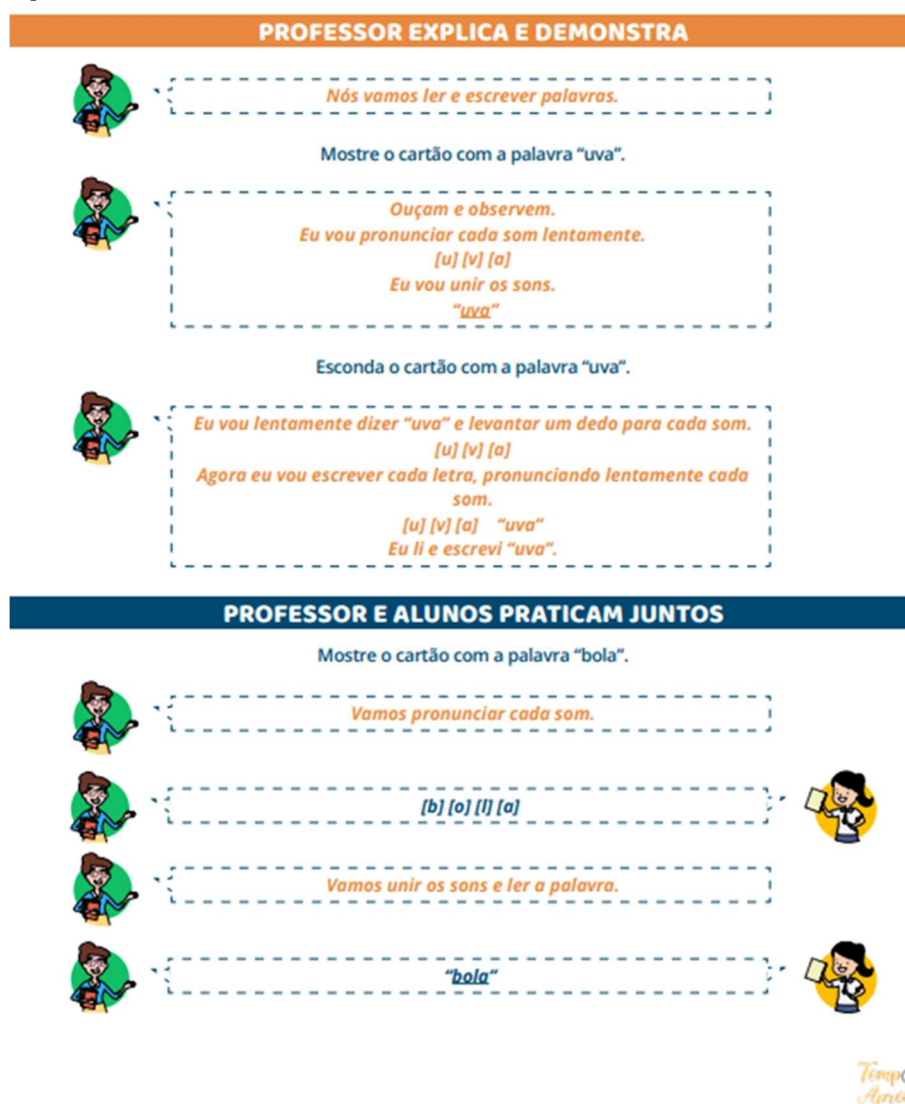
Figura 8 - Trecho de orientações didáticas do curso Práticas de Alfabetização

1. A professora informa que os alunos escreverão a palavra uva, mostra uma ficha com a grafia da palavra, pede aos alunos ouçam com atenção os sons que a compõe.
2. A professora pronuncia os sons isolados dos fonemas. [u] [v] [a] e diz em seguida que vai unir estes sons para formar “uva”.
3. A professora diz que os alunos agora escreverão a palavra BOLA seguindo os mesmos passos que ela.

Fonte: Retirado do Curso Práticas de Alfabetização, Módulo Escrita de Palavras. (BRASIL, 2021).

Nesta perspectiva, escrever é uma atividade que depende tão somente da apropriação dos fonemas isolados e da capacidade de unir os sons para formar sílabas e palavras. A concepção que embasa a proposta trabalhada no *Práticas de Alfabetização* está ancorada no entendimento que a escrita depende de treinamento, que todos os aprendizes seguem o mesmo ritmo e aprendem da mesma forma, que é seguindo o modelo instrucional. O aprendizado ocorre através de estímulo e resposta e por uma metodologia centrada na memorização e repetição.

Figura 9 - Modelo de orientações didáticas do Curso Práticas de Alfabetização



Fonte: Retirado do Curso Práticas de Alfabetização, Tempo de Aprender (Brasil, 2021).

Também não foi destacada a importância de o aluno refletir e levantar hipóteses sobre a escrita e nem tão pouco considerar os diferentes usos e funções sociais da escrita. Isto fica evidenciado nas sugestões de propostas em que não há relação do leitor e com a leitura na escola e fora dela.

De acordo com o Curso *Práticas de Alfabetização*, após adquirida a habilidade para escrever palavras, recomenda-se o trabalho com a escrita dos primeiros textos, através do ensino direto e explícito de estratégias da elaboração do roteiro de planejamento. Orienta-se que o professor escreva um texto narrativo, modulando os passos e explicitando oralmente em voz audível os passos seguidos através de indagações: "Quem?", "O que aconteceu?" e "Onde?", informando aos alunos que as respostas obtidas revelam os elementos da narrativa. Destacou-

se ainda para que os alunos se atentassem para aspectos estruturais do texto como o recuo da primeira linha do parágrafo, uso de letra maiúscula no início das frases e a pontuação.

O que se verificou, portanto é que a PNA apresentou pontos importantes a serem considerados na prática educativa. No entanto, a perspectiva adotada concebe a aquisição da leitura e escrita como habilidades que dependem predominantemente da ação diretiva do professor e de atividades que visem a memorização e a repetição, conforme mostra um trecho do curso *Práticas de Alfabetização*, vinculada ao *Tempo de Aprender* em que se afirma que a escrita é uma “habilidade que se adquire com muita leitura e, depois, com bastante treino” (BRASIL, 2021).

Desse modo, não está se afirmando que as atividades explícitas com instruções sistemáticas e a automatização de alguns processos não sejam importantes. Elas são necessárias porque a depender das características do objeto a ser aprendido e das bases neurobiológicas requeridas do sujeito são indispensáveis tais processos e mecanismos para a aprendizagem.

A questão que precisa ser suscitada é a urgência de se encontrar o equilíbrio em uma proposta que não retorne na velha filosofia da curvatura da vara, retirando o protagonismo do aluno e transferindo-o totalmente ao professor. Que retire do aluno um papel que era só de refletir e atuar sob o objeto de aprendizagem para tornar-se um ser passivo e receptor. Que priorize as facetas linguísticas em detrimento da sociocultural e interativa.

#### **4.4.10 Literacia**

Um dos pilares apresentado na PNA é a “Literacia” que é um eixo teórico cercado de algumas polêmicas em torno do uso da terminologia, já que o termo comumente utilizado na linguagem dos educadores, nas políticas educacionais e obras brasileiras é “Letramento”, conforme amplamente difundido pelas pesquisas e obras de Soares (2004; 2016), dentre outros autores. O conceito de Literacia utilizado na PNA foi o do pesquisador português José Morais:

Literacia é o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados à leitura e à escrita, bem como sua prática produtiva. Pode compreender vários níveis: desde o mais básico, como o da literacia emergente, até o mais avançado, em que a pessoa que já é capaz de ler e escrever faz uso produtivo, eficiente e frequente dessas capacidades, empregando-as na aquisição, na transmissão e, por vezes, na produção do conhecimento (MORAIS, 2014).

O documento ainda explicita que Literacia é o termo usado em Portugal e em outros países e contextualiza a terminologia afirmando que as pesquisas sobre literacia/letramento

começaram a ser desenvolvidas na década de 1980 em diversos países, em função da necessidade de diferenciar o domínio do código do sistema de escrita alfabética (alfabetização) que implica o processo, especificamente, da técnica de decodificação/codificação, da competência para interpretar, inferir, argumentar, analisar criticamente o que se lê e escreve (letramento/literacia). Enquanto a alfabetização se refere à aquisição do sistema alfabético e ortográfico, o letramento/literacia envolve a habilidade de usar a leitura e a escrita nas diferentes situações do dia a dia, no âmbito das práticas sociais.

Para Soares (2010) a palavra letramento foi utilizada pela primeira vez no Brasil na década de 1980 por Mary Kato, depois por Leda Verdiani Tfouni, seguidas de Ângela Kleiman e pela própria Magda Soares. Estas pesquisadoras realizaram seus estudos no âmbito da Psicolinguística aplicada e Educação. E, apesar de “atribuírem a letramento significados nem sempre concordantes, um ponto tem em comum: são significados fortemente contextualizados no campo do ensino da língua escrita” (SOARES, 2010, p. 59-60).

Ainda de acordo com Soares (2004b, p. 6), “a necessidade de reconhecer e nomear práticas sociais de leitura e de escrita mais avançadas e complexas que as práticas do ler e do escrever resultantes da aprendizagem do sistema de escrita”, curiosamente ocorreram no mesmo período em diferentes países, dando o surgimento assim aos termos *illettrisme* na França, Literacia em Portugal, *Literacy* nos Estados Unidos, e Letramento no Brasil.

O surgimento do termo *literacy* (cujo significado é o mesmo de alfabetismo), nessa época, representou, certamente, uma mudança histórica nas práticas sociais: novas demandas sociais pelo uso da leitura e da escrita exigiram uma nova palavra para designá-las. Ou seja: uma nova realidade social trouxe a necessidade de uma nova palavra (SOARES, 2011, p. 29).

Um das razões que motivaram as pesquisas sobre os impactos sociais da escrita, tanto no exterior quanto no Brasil, foram a problemática em torno do fracasso escolar e a constatação de que muitos estudantes conseguem ler e escrever, mas não são capazes de usar a leitura e escrita nas diferentes práticas sociais. Tais dificuldades impactam a possibilidade do exercício da cidadania dos sujeitos, já que a compreensão do mundo e da realidade em uma sociedade letrada depende das habilidades desenvolvidas na indissociabilidade e interdependência dos processos da alfabetização e letramento (SOARES, 2011).

Tamanha a importância e a relevância do letramento que a partir da década de 1980, este tema passou a ser inserido em diversos programas de alfabetização e documentos curriculares oficiais nacionais (PNLD, PCN, 1997; PCNEM, 1999; DCN, 2010; BNCC,

2018)<sup>34</sup>, bem como objeto de pesquisa e de obras importantes (KLEIMAN, 2010; SOARES, 2009). Já na década de 1990, o termo continuou a ser disseminado e pesquisado sob diferentes enfoques e abrangência pragmática e conceitual, derivando inclusive, novas terminologias como o de multiletramentos (ROJO, 2012; 2013), mas mantendo a perspectiva das práticas sociais da leitura e escrita.

Como pode-se constatar, o Brasil apresenta um histórico de mais de 30 anos de pesquisas e obras consolidadas sobre o Letramento. Infelizmente, não se sabe por quais razões, na PNA o termo letramento foi substituído por literacia. A única justificativa concedida é de “a opção por utilizá-lo traz diversas vantagens, pois é uma forma de alinhar-se à terminologia científica consolidada internacionalmente” (BRASIL, 2019b, p. 21). Tal afirmação deixa subentendido de que a terminologia utilizada no Brasil, que é revestida de uma identidade cultural e científica dos pesquisadores brasileiros, não é adequada e nem alinhada à dos discursos internacionais.

Não se pode desconsiderar o resultado de 30 anos de estudos e pesquisas sérias realizadas e vinculadas às principais instituições de ensino e pesquisa no Brasil. Por que a necessidade de se alinhar com os discursos e terminologias de outros países? Aliás, por que adotar o vocábulo do português europeu, desconsiderando a pesquisa e autores brasileiros? Seria consequência de rugas ou disputas de campos de saberes? Para Gabriel (2017), os termos alfabetização, letramento e literacia são termos que apresentam especificidades e complementaridades. No entanto, “elas precisam ser reiteradas, pois no Brasil parece ter se instalado uma rivalidade inexplicável entre perspectivas sociais e cognitivas da leitura” (GABRIEL, 2017, p. 84).

O fato é que todas estas condutas dão a entender que a pesquisa brasileira neste campo (que trazem os estudos de Magda Soares, Ângela Kleiman, Roxane Rojo e tantos outros) não são adequadas ou dotadas de cientificidade para serem mencionadas, quanto mais referenciem uma política nacional de alfabetização.

Confirmando esta premissa, o curso online e autoinstrucional de formação de professores, vinculado à PNA, o ABC<sup>35</sup>, trouxe dois módulos dedicados ao tema literacia. Ambos foram ministrados por professores de Portugal, sem nenhuma participação ou menção de pesquisas e autores brasileiros.

---

<sup>34</sup> Plano Nacional do livro didático (PNLD); Parâmetro Curriculares Nacionais (PCN); Diretrizes Curriculares Nacionais (BNCC-DCN); Base Nacional Comum Curricular.

<sup>35</sup> O curso Alfabetização Baseada em Evidência (ABC) é resultado de uma pareceria entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Secretaria de Alfabetização do MEC, a Universidade do Porto e o Instituto Politécnico do Porto, ambos de Portugal.

A troca dos termos e até a falta de menção à palavra letramento na PNA causou certo estranhamento principalmente no campo educacional, conforme foi apresentado em alguns manifestos publicados (mencionados no Quadro 8). A insatisfação deriva do fato de no Brasil a terminologia correspondente a literacia que é amplamente usada é o letramento. Conforme destaca Buzen (2019, p. 16) enquanto na BNCC da Educação Infantil e Ensino Fundamental, a palavra letramento é utilizada 48 vezes; na PNA, ela nem sequer é mencionada, o que demonstra um “total apagamento” da história que o cerca e de um conceito “guarda-chuva de várias políticas do próprio Ministério da Educação nos últimos vinte anos (pensando aqui desde a publicação dos PCN’s até a BNCC)”. Por importar o termo literacia de Portugal utilizando-o só no caderno de apresentação da PNA, 73 vezes, Buzen afirma e questiona:

O Ministério da Educação, em sua configuração atual, joga ‘o bebê junto com a água do banho’, ou seja, apresenta uma política nacional a qual se distancia bastante dos cursos de Pedagogia, dos programas curriculares estaduais e municipais, das produções acadêmicas e das discussões dos últimos vinte anos de formação continuada no campo da alfabetização. Em suma: por que será que precisamos zerar o passado? (BUZEN, 2019, p. 47).

O uso do termo letramento foi apropriado pelo discurso pedagógico no Brasil nas duas últimas décadas, sendo utilizado amplamente pelos profissionais e pesquisadores da Educação para se referir ao uso das diferentes modalidades de textos em práticas sociais de comunicação.

Em Portugal o uso do termo literacia comumente é utilizado com o mesmo sentido atrelado ao uso de textos dotados de intencionalidade comunicativa e interativa em contextos socioculturais, conforme aponta os estudos de Moraes (2013) e Dionísio (2007). Já no Brasil, o termo letramento é utilizado na produção científica brasileira que é identificada pela maioria dos profissionais que atuam diretamente com as práticas escolas, demonstrando assim que a terminologia tem um significado com a identidade e cultura do país.

Dando continuidade, ao discorrer sobre o conceito de Literacia, a PNA divide-a em dois níveis: “literacia familiar” e “literacia emergente”, definindo-as como:

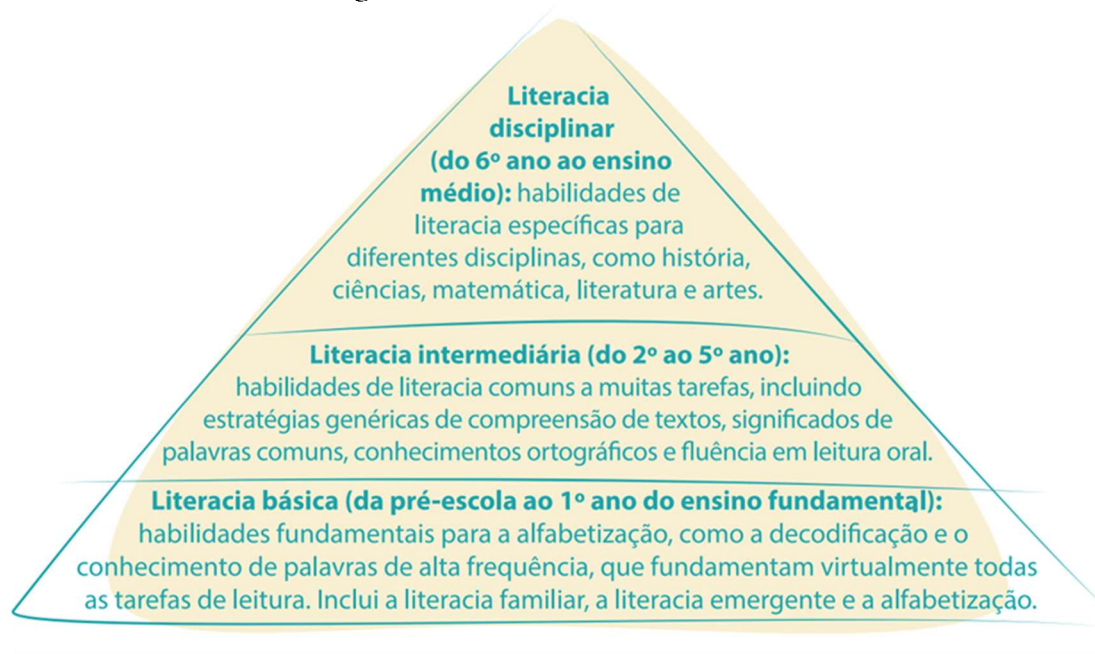
**Literacia familiar** - conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores;

**Literacia emergente** - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita, desenvolvidos antes da alfabetização. (BRASIL, 2019b, p. 50-51, negrito nosso).



A literacia emergente envolve os diferentes níveis de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados à leitura e à escrita. Compreende os níveis mais básicos “até o mais avançado em que a pessoa que já é capaz de ler e escrever faz uso produtivo, eficiente e frequente dessas capacidades, empregando-as na aquisição, na transmissão e, por vezes, na produção do conhecimento” (BRASIL, 2019b, p. 21), conforme mostra a figura a seguir:

Figura 10 - Níveis de literacia



Fonte: BRASIL, 2019b, p. 21.

Interessante pontuar que os níveis de literacia apontados na pirâmide da imagem os dividem numa graduação de aquisições de habilidades como: Literacia básica (da pré-escola ao fim do 1º ano do ensino fundamental), literacia intermediária (do 2º ao 5º ano do ensino fundamental), literacia disciplinar (do 6º ano ao ensino médio).

Esta organização de conteúdos e habilidades elencou componentes e processos, como a consciência fonológica e fluência em leitura oral, que estão relacionados à aquisição da alfabetização, diferentemente do sentido mencionado no próprio documento no qual afirma que a literacia “consiste no ensino e na aprendizagem das habilidades de leitura e de escrita, independentemente do sistema de escrita utilizado” (BRASIL, 2019b, p.18).

Já em relação à literacia familiar, a PNA implementou programas e ações nos moldes parecidos com projetos implementados em países europeus, a fim de prevenir o insucesso escolar. Tais programas buscam desenvolver campanhas e ações de incentivar as famílias a oferecerem interações e práticas de leitura com as crianças.

De fato, há diversas teorias do desenvolvimento<sup>36</sup> que constataam que o envolvimento parental contribui para o desenvolvimento da criança, principalmente através da realização de atividades formais e informais no contexto familiar, como as contações de histórias, estímulos ao enriquecimento do vocabulário e interações que envolvem brincadeiras com jogos e situações de leitura e escrita com material impresso.

Não há dúvidas da importância de se incentivar e conscientizar os familiares a respeito dos benefícios que a participação deles tem no sentido de se constituírem como modelos positivos de leitor, transmitindo às crianças o valor que a leitura exerce na vida cotidiana. No entanto, como isto pode ser realizado em uma família em que os pais e/ou responsáveis são analfabetos ou analfabetos funcionais? Será que o modelo de literacia europeia se adequa ao contingente sociocultural das famílias brasileiras que atualmente é marcada pela exclusão e desigualdade social bem como pelo recuo dos direitos básicos de sobrevivência e dignidade promovido pelo crescente desemprego? Como a PNA conseguirá implementar um programa de literacia, já que o próprio documento da política declara que para cada dez brasileiros com idade acima de 15 anos três são analfabetos funcionais? (BRASIL, 2019b).

O programa de literacia familiar da PNA, denominado *Conta pra Mim* foi instituído através da portaria n.º 421, de 23 de abril de 2020 pela Secretaria de Alfabetização, com a finalidade de orientar, estimular e promover práticas de literacia familiar em todo o território nacional. O público-alvo a quem se destinou são todas as famílias brasileiras, tendo prioridade aquelas em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

O *Conta pra mim* é constituído de 40 vídeos que explicam como colocar em prática no dia a dia as atividades de Literacia Familiar, um guia de 72 páginas com orientações para as famílias e uma coletânea de livros infantis disponíveis em três formatos disponíveis: para ler online, para compartilhar, e em preto e branco para imprimir e colorir.

De acordo com material gráfico disponibilizado pelo programa, a Literacia Família além do envolvimento dos familiares com as práticas de leitura e escrita, defende a importância das interações sociais:

A Literacia Familiar é o conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem oral, a leitura e a escrita, que as crianças vivenciam com seus pais ou responsáveis. É interagir, conversar e ler em voz alta com os filhos. É estimulá-los a desenvolver, por meio de estratégias simples e divertidas, quatro habilidades fundamentais: ouvir, falar, ler e escrever. Literacia Familiar é se envolver na educação dos filhos, curtindo momentos especiais de afeto, carinho e diversão em família, brincando com livros e palavras. (BRASIL, 2019c, p. 13).

---

<sup>36</sup> Podemos citar nominalmente as obras de Jean Piaget e dos psicólogos Lev Vygotsky e Albert Bandura.

Embora o programa incentive as interações através de atividades lúdicas e que estabeleçam vínculos socioafetivos entre as famílias e as crianças, o que consiste em uma prática positiva e necessária, a política corre o risco de não atingir os seus propósitos no que tange às práticas de leitura e escrita. Certamente, a literacia familiar não chegará em todos os lares visto que muitos pais, por condições de trabalho e pelo próprio analfabetismo não conseguirão realizar as atividades propostas no programa. É ilusória e ingênua a afirmação defendida no programa de deixar subentendido que basta boa vontade das famílias para a prática da literacia familiar, como pode ser lido a seguir: “Não é preciso ter muito estudo, materiais caros nem morar em uma casa toda equipada e espaçosa para praticar a Literacia Familiar. As práticas de Literacia Familiar são acessíveis a todos! Bastam duas coisas: você e seu filho!”. (BRASIL, 2019c, p. 13).

Pode-se conjecturar ainda que o incentivo às atividades pedagógicas de leitura e escrita, podem estar inseridas dentro de um projeto maior que foi a aprovação e a regulamentação da educação domiciliar (*Homeschooling*) no Brasil, conforme sancionado no Distrito Federal, no início de 2021. A regulamentação do ensino domiciliar, segundo Ramallete (2020, p. 154) compromete “o direito público à Educação Básica, assegurado após décadas de luta coletiva em defesa de uma escola gratuita, igualitária, inclusiva, obrigatória e laica”.

O programa também recebeu críticas de grupos de bibliotecários, editores, escritores, pesquisadores e profissionais ligados ao campo da literatura infantil pelo fato de o MEC disponibilizar livros com formatos e estruturas idênticas: todos apresentam a mesma quantidade de páginas (16), único padrão de ilustração e títulos. Conforme defende Ramallete (2020) também foram realizadas adaptações restritas de narrativas clássicas, representadas com linguagem simplista e versões empobrecidas com o objetivo de incutir determinados valores e preceitos morais. Conforme aponta trechos do guia “as histórias infantis tendem a transmitir uma mensagem positiva, apresentando o valor das virtudes, dando conselhos ou ensinando regras de boa conduta” (BRASIL, 2019c, p. 20).

Neste sentido, pode-se dizer que a intenção do programa *Conta pra mim* é positiva no sentido de incentivar e reconhecer a importância da participação da família em ler histórias para os filhos, já que esta atividade contribui para a formação de leitores, o fortalecimento de vínculos e afetos, sendo preditora de desenvolvimento e desempenho escolar em diversas áreas.

No entanto, todo o potencial a ser alcançado com a literacia familiar (apregoadado pela PNA) depende do oferecimento de diferentes gêneros textuais com qualidades estética e literária. É preciso ter um repertório com obras que não estejam formatadas em um único padrão

estilístico e técnico, ou que tenham sido submetidas a adaptações ou intervenções que desnaturalizem-nas em função do atendimento de interesses didáticos ou moralistas.

Por fim, é preciso ter em mente que, embora o guia de literacia dedicado aos pais traga informações e orientações em uma linguagem clara e didática de possíveis mediações e atividades a serem desenvolvidas com os filhos, muitas famílias não conseguirão aplicar o que está disposto no material. Não é porque os pais não o queiram (pode até acontecer de não o querer), mas são sobretudo pelas condições geradas pelo analfabetismo e pelas condições de trabalhos de muitos pais, que acabam tendo pouco tempo para dedicarem a momentos de interações e atividades de qualidade com os filhos. A família pode se constituir em uma rica e importante agência de letramento, desde que elas sejam letradas.

Mesmo reconhecendo o valor positivo e benefícios que podem ser gerados por essa ação, é ilusório e ingênuo acreditar que uma cartilha com recomendações e a concessão de livros sejam suficientes para resolver a falta de bagagem e repertório que muitas crianças demonstram ao chegar à escola. Trata-se de um problema bem mais complexo que perpassa por aspectos históricos e socioeconômicos, fruto das desigualdades sociais e da falta da garantia de direitos básicos às famílias mais vulneráveis do país.

Retomando e finalizando este capítulo, cabe destacar que apesar das ressalvas que foram apresentadas em relação à PNA, (que podem aliás, serem ressignificadas e aperfeiçoadas), não há como negligenciar que ela destaca e lança holofotes para pontos importantes que precisam ser contemplados e enfatizados, com urgência, no campo da alfabetização no país.

A política apresenta pesquisas que contemplam constructos teóricos necessários para a formação inicial e continuada de professores. A Ciência Cognitiva da Leitura oferece uma série de conhecimentos e evidências que podem ser determinantes para garantir e qualificar a atuação docente diante do trabalho complexo que é alfabetizar. Neste rol de conhecimentos destacam: o conhecimento sistemático de letras a relação entre consciência fonológica e alfabetização; as propriedades do sistema de escrita alfabética; as características do sistema alfabético e ortográfico do português brasileiro; o conhecimento das bases neuronais que explicam o processo da leitura; a importância e a necessidade da fluência; e, por fim, o desenvolvimento do vocabulário.

A Ciência Cognitiva da Leitura é uma área do conhecimento relativamente nova, mas para muitos educadores ela é ainda desconhecida. Por esta razão, a PNA deveria comunicá-la como uma área com potencial de agregar, somar e contribuir para a melhora do cenário desolador brasileiro em relação à alfabetização. A explanação da PNA deveria ser conduzida de maneira a facilitar o entendimento dos professores e estudantes da Educação, destacando as

semelhanças e diferenças em relação aos referenciais anteriores. No entanto, infelizmente, esse processo não foi conduzido de forma democrática, promovendo o diálogo e um amplo debate com a participação popular.

#### 4.5 CONTRAPARTIDAS E VINCULAÇÕES NA PNA

A formação oferecida aos docentes através do Programa Tempo de Aprender foi possibilitada por adesão voluntária dos Estados e Municípios, conforme instruções dadas no capítulo 3 da portaria n.º 280, de 19 de fevereiro de 2020. O documento estabelece a necessidade dessa adesão como condição para que as escolas com turmas de pré-escola e de 1º ano e 2º anos do ensino fundamental sejam elegíveis às ações elencadas no art. 2º desta portaria, além de outras a serem lançadas pelo MEC ao longo da execução do Programa.

Dentre as ações de contrapartida oferecidas na adesão ao Programa Tempo de Aprender se destacam: a) formação continuada para professores alfabetizadores e para professores da educação infantil; b) formação continuada para gestores escolares das redes públicas de ensino; c) programa de intercâmbio para formação continuada de professores alfabetizadores; d) sistema on-line com recursos pedagógicos e materiais para suporte à prática de alfabetização; e) recursos financeiros de custeio para assistentes de alfabetização e outras despesas previstas em resolução específica; f) aplicação de diagnóstico formativo de fluência em leitura; g) aperfeiçoamento das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) voltadas à alfabetização; h) valorização dos profissionais da alfabetização, por meio da instituição de premiação para professores alfabetizadores.

Para a operacionalização do Programa Tempo de Aprender foram utilizadas quatro plataformas: a) o Sistema dos Programas de Alfabetização (SISALFA), sistema de Tecnologia da Informação criado para o Tempo de Aprender, no qual ocorrem as ações de execução dos programas de alfabetização, como preenchimento das informações do Plano de Atendimento para o recebimento dos recursos do PDDE Alfabetização; b) o Sistema On-line de Recursos para a Alfabetização Sora, plataforma que oferece apoio aos gestores educacionais no planejamento e na execução de atividades de ensino para estudantes em processo de alfabetização; c) o AVAMEC, ambiente virtual de aprendizagem onde são oferecidos os cursos de formação de professores; d) e Avaliações Diagnósticas e Formativas, plataforma criada pelo MEC em parceria o Centro de Apoio a Educação a Distância CAEd/UFJF reúne os cadernos dos testes das avaliações formativas, devolutivas pedagógicas, recursos formativos e ferramentas que possibilitam o acompanhamento personalizado das aprendizagens.

No que tange ao Ensino Superior e as pesquisas científicas realizadas por estudantes nas Universidades públicas, o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) passou a vincular os Projetos do Programa Residência Pedagógica à Política Nacional de Alfabetização, conforme explicitado no Edital da CAPES N.º 1/2020:

Os subprojetos de Alfabetização deverão fundamentar o planejamento de suas atividades em evidências provenientes das ciências cognitivas e observar os princípios, objetivos e diretrizes dispostos na Política Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto n.º 9.765, de 11 de abril de 2019, de forma a garantir a integração entre as práticas pedagógicas de alfabetização, literacia e numeracia. (BRASIL, 2020b).

A exigência de condicionar os projetos de pesquisas dos graduandos a uma determinada política, fere o direito à autonomia universitária, que concede liberdade na escolha dos temas a serem estudados. Os ditames impostos infringem os preceitos da democracia preconizados na Constituição Federal de 1988, no que se refere à pluralidade das concepções pedagógicas e da liberdade do ato de ensinar e aprender.

Subordinar o que praticamos no PIBID ou em qualquer modalidade de estágio ou residência pedagógica à PNA seria renunciarmos a nossa liberdade de cátedra, algo que fere a Constituição de 1988 e que, portanto, só é concebível em contextos não democráticos. (MORAIS, 2022, p. 11).

A subordinação imposta nos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Residência Pedagógica à Política Nacional de Alfabetização conduz a um questionamento sobre os limites político-pedagógicos de intervenção e regulação do Estado em relação às temáticas investigadas nas pesquisas acadêmicas.

## **5 A RECEPÇÃO DA PNA PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO: ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DA ATUAÇÃO**

Nada é mais inconsistente do que um regime político indiferente à verdade. Mas nada é mais perigoso do que um sistema político que pretende prescrever a verdade. A função do “dizer-verdadeiro” não deve tomar a forma da lei, assim como seria vão acreditar que resida, de pleno direito, nos jogos espontâneos da comunicação. A tarefa do dizer verdadeiro é um trabalho infinito: respeitá-la em sua complexidade é uma obrigação à qual nenhum poder pode ser furtar. (FOUCAULT, 2010b, p. 251)

Digo: o real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para a gente é no meio da travessia. (ROSA, 1976, p. 52)

Neste capítulo é apresentada a descrição e a análise do processo de tomada de decisão pelo Conselho Municipal de Educação (CMESO), ao longo de 2021, no sentido de recomendar ou não a implementação da Política Nacional de Alfabetização (PNA) na cidade de Sorocaba. Partindo do princípio e entendimento de que as políticas não são meramente implementadas, mas sim interpretadas e traduzidas por diversos atores dentro da arena educacional (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), buscou-se descrever e analisar o processo de tradução da PNA realizada por alguns membros do CMESO.

Na perspectiva de Ball, Maguire e Braun (2016), entende-se como atores os profissionais que trabalham (in) diretamente com uma determinada política no intuito de interpretá-la, traduzi-la, implementá-la no contexto da prática.

Compuseram a base de análise deste estudo as entrevistas realizadas com 12 conselheiros do CMESO, o conjunto de documentos publicados no âmbito da PNA, o Marco Referencial de Sorocaba, Pareceres do CMESO e estudos científicos que abordam o histórico de ações do CMESO (ALMENARA, 2018; SIMÕES et al, 2020) além das políticas públicas de alfabetização e letramento na rede municipal de Sorocaba (BOLINA, 2020).

Neste sentido, foram elencados alguns eixos de análise, que correspondem aos subtítulos deste capítulo, sendo elaborados com base no roteiro da entrevista: o perfil dos sujeitos entrevistados; a proposta de alfabetização da Rede Municipal de Sorocaba; como e por que a PNA chegou no CMESO; como os atores tomaram conhecimento sobre a PNA; o que os atores sabiam sobre as pessoas que elaboraram a PNA; como os conselheiros avaliam a PNA; sobre o parecer final de adesão do município à PNA; desdobramentos após pareceres e votações.

As análises apresentadas fazem parte dos esforços de identificar quais foram os fatores que influenciaram na tradução/atuação da proposta da Política Nacional de Alfabetização

dentro de um contexto específico (o CMESO); quem eram os atores envolvidos, quais papéis e posições assumiam neste percurso de tradução e quais discursos foram sendo construídos.

Retoma-se o entendimento de tradução como um processo dinâmico de interpretação e reinterpretação de uma política pública por diferentes atores. A política e tudo que a envolve (textos, contextos, artefatos, protagonistas) é codificada, recodificada e problematizada, em um processo complexo e contínuo no qual os significados e sentidos acerca destas políticas são contestados, adaptados, negociados e modificados (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Para Freeman (2009, p. 5), “a tradução ocorre dentro de discursos em que alguns tipos de associação ou tradução são legitimados e autorizados, assim como outros são excluídos ou negado”. Assim, no movimento de implementação uma política pública, inevitavelmente ela é modificada e recriada. Isto porque o sentido literal da política não se concretiza na prática, já que ela antes é interpretada e traduzida em contextos reais e particulares, por inúmeros sujeitos (atores) com conhecimentos, expectativas e interesses diferentes.

Nesta dinâmica, o processo de tradução da política pública por diferentes atores desencadeia algo novo na medida em que ela passa a circular em um novo lugar e contexto, emergindo novos discursos e posicionamentos. É este algo novo que esta pesquisa a partir da análise do discurso buscou identificar e descrever.

É importante ainda destacar que, no processo de tradução, o discurso tem um papel fundamental, já que é dele que emerge os significados e sentidos dos atores. O discurso constitui o quadro de referência de análise e compreensão da dinâmica de interpretação e tradução. Para Foucault (2008) o discurso compreende “[...] um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa” (FOUCAULT, 2008, p. 136).

As políticas públicas envolvem um conjunto de estratégias e formações discursivas, que estão diretamente ligadas aos textos, aos conceitos, às práticas, aos contextos, eventos e objetos manifestos nas declarações. (FOUCAULT, 2008; BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016)

Na dinâmica complexa e criativa de tradução, os atores desempenham um papel fundamental, atuando ativamente na seleção e interpretação das afirmações, dos artefatos e de toda trama discursiva que envolve a política. Por esta razão, os entrevistados nesta pesquisa são analisados a partir dos papéis que assumem (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) e que são determinantes para as decisões que são tomadas em relação a implementação da PNA na rede municipal de Sorocaba.



Cabe lembrar que no processo de atuação, que envolve a interpretação e tradução das políticas, os atores “são posicionados de forma diferente e assumem posições diversas em relação à política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 75). Conforme descrito no capítulo 2, estes diferentes papéis são divididos em oito tipos de atores: narradores, empreendedores, pessoas externas, negociantes, entusiastas, tradutores, críticos e receptores (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 75).

Dependendo da política e da natureza da instituição educacional, “alguns papéis são mais proeminentes ou significativos que outros”. Alguns atores podem assumir diferentes posições, em decorrência do movimento interativo de interpretações e traduções. Eles ainda podem se mover entre os papéis por motivos, interesses, necessidades e motivações diversas. Logo, não são fixos, exclusivos e nem estão “ligados a indivíduos específicos.” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 75).

A diversidade de tipologia de papéis ainda pode ser justificada pelo fato de a política criar significados ao longo no processo de interpretação/tradução, ao invés de trazer um significado pronto e acabado (LENDVAI, STUBBS, 2012, p. 12).

Compreender o processo de tradução das políticas públicas para o contexto de uma rede de ensino específica e os papéis que cada ator assume não é uma tarefa simples. Ao contrário, é desafiadora por se tratar de uma dinâmica complexa que envolve compreender uma cultura e a identidade do espaço institucional em que esta dinâmica ocorre. Como já mencionado anteriormente, nestes espaços há diferentes protagonistas envolvidos em relações permeadas de tensões e interesses divergentes. Contudo, é importante tentar elucidar esta dinâmica com o objetivo de compreender os rumos que uma determinada política toma desde a sua criação até a sua implementação (atuação) no contexto da prática.

Diante disso, para compreender o processo que resultou em decisão contrária a adesão da PNA pelo CMESO, no município de Sorocaba, faz-se necessário apresentar e caracterizar os atores que fizeram parte deste estudo, que são alguns conselheiros municipais que se debruçaram na análise da política. Também é apresentado o contexto de fundo que levou este órgão a se dedicar ao estudo da PNA.

Antes, porém é importante destacar que o Conselho Municipal de Educação de Sorocaba (CMESO), onde ocorreram as discussões foi detalhadamente apresentado no capítulo 3. A compreensão do que constitui o CMESO, isto é, a sua filosofia, a dinâmica de funcionamento e atuação no município de Sorocaba é fundamental para entender os desdobramentos da tradução da PNA neste contexto.

## 5.1 OS ATORES: SOBRE O PERFIL DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS

Foram realizadas entrevistas com 12 conselheiros, sendo 7 do sexo feminino e 5 do sexo masculino. Uma das conselheiras entrevistadas não estava em exercício durante o período dos estudos da PNA, mas foi convidada pelo Conselho como membro externo para contribuir dando o seu parecer sobre a PNA, como especialista e pesquisadora do tema alfabetização.

Dos 12 conselheiros entrevistados 11 tem formação em Pedagogia, 2 são doutores, 3 doutorandos, 2 mestres, 2 pós-graduados e 3 apresentam curso superior. Em relação ao tempo de experiência, 10 entrevistados têm mais de 20 anos de atuação na Educação e 2 atuam entre 10 e 20 anos.

Embora o Conselho Municipal da Educação seja constituído por membros representantes da rede de ensino pública (federal, estadual e municipal) e particular, os entrevistados que concordaram em participar deste estudo, atuam na rede pública de ensino, sendo 80% da rede municipal e 20% da estadual. Além disso, 70% dos entrevistados disseram ter tido experiência com a área da alfabetização, tanto em sala de aula, quanto na condição de orientadores pedagógicos e formadores.

Pelo histórico de experiência dos conselheiros entrevistados, constata-se que todos são profissionais que atuam diretamente na área educacional, desde a Educação Básica ao Ensino Superior, nas esferas estadual e municipal. Pelo tempo que atuam na área, demonstram conhecimentos e familiaridade com o universo educacional escolar e, conseqüentemente, com suas características peculiares como estrutura, legislação, vocabulário e natureza do trabalho.

## 5.2 COMO E POR QUE A PNA CHEGOU NO CMESO?

No dia 22 de abril de 2020 o então Secretário Municipal da Educação em exercício encaminhou ao Conselho Municipal de Educação de Sorocaba (CMESO), uma documentação sobre a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o Programa Tempo de Aprender, a fim de que o Colegiado se manifestasse<sup>37</sup> a favor ou contra a adesão à política no município.

---

<sup>37</sup> A consulta da Secretaria de Educação junto ao conselho se fundamenta e se justifica na Deliberação CMESO 02/2018, de 09 de maio de 2018 na qual: “Fixa normas para apreciação pelo Conselho Municipal de Educação de Sorocaba de projetos, programas, convênios, parcerias, cessões, concessões, cooperações, terceirizações, quarteirizações, parcerizações, edificações, ações ou correlatos da Prefeitura de Sorocaba em matérias direta ou indiretamente vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino no Município de Sorocaba, bem como de suas alterações e/ou encerramento”.

O Conselho Municipal que está organizado em Câmaras<sup>38</sup>, reuniu as Câmaras de Educação Infantil (CEI) e Ensino Fundamental (CEF), em alguns encontros, para realizarem momentos de estudos e debates sobre a PNA. Além dos conselheiros, participaram destes momentos uma pesquisadora do campo da linguagem e da infância que foi convidada para ajudar na discussão e reflexão acerca da política. A profissional convidada também é uma estudiosa do campo da alfabetização e mencionou que apesar de possuir uma abordagem que se distancia da proposta da PNA, procurou analisar a nova política com um olhar receptivo e não tendencioso.

Após estes encontros foi publicado o parecer CMESO/CEF/CEI N.º 01/2020 aprovado em 01/09/2020 e a Deliberação CMESO N.º 09/2020, de 13/10/2020, no qual rejeitou a adesão à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e ao Programa Tempo de Aprender.

A partir deste evento buscou-se descrever e analisar os processos de tradução e atuação da PNA pelo CMESO, seguindo os princípios da Teoria da Atuação proposto por (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Partindo do pressuposto foucaultiano utilizado nesta teoria de que as políticas são formações discursivas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) é importante compreender quais foram as práticas e formações discursivas utilizadas para justificar a rejeição à política. É indispensável ainda identificar quais foram as condições de existência para o engendramento dos discursos que foram emergindo neste processo.

### 5.3 ENTENDENDO O CONTEXTO DA PRÁTICA: A PROPOSTA DE ALFABETIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SOROCAB

Na ocasião da realização desta pesquisa, os dados do IBGE do ano de 2021 indicaram que a rede municipal de ensino de Sorocaba continha um total de 110.233 matrículas de estudantes no Ensino Fundamental e Médio. Considerando que a rede ainda obteve no mesmo ano um total de 15.234<sup>39</sup> crianças matriculadas na Educação Infantil, trata-se de uma rede de ensino ampla que impõe muitas responsabilidades e desafios à administração pública e aos responsáveis pela pasta da Educação no sentido de garantir um ensino de qualidade.

---

<sup>38</sup> De acordo com art. 3º do Regimento interno do CMESO, “O Conselho divide-se em Câmara de Educação Infantil, Câmara de Ensino Fundamental, Câmara de Ensino Médio e Câmara do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação, cada uma com o mínimo de 5 (cinco) membros”.

<sup>39</sup> Dado obtido na página oficial da Prefeitura de Sorocaba, onde há índices e informações detalhadas sobre diversos aspectos ligados à educação municipal da cidade. Disponível em: <https://educacao.sorocaba.sp.gov.br/dadoseducacionais/dados-educacionais/>.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das séries iniciais do Ensino Fundamental no município de Sorocaba no ano de 2021 foi de 6,2, número inferior às duas avaliações anteriores em que obteve 6,6 em 2019 e 6,7 em 2017. Isso pode ser justificado pelo afastamento dos alunos do ensino presencial por um período significativo de tempo em função da pandemia. No entanto, o resultado obtido pelo município é melhor que a média do estado que foi de 6,1 e a média da Região Sudeste de 5,9.

Em sua pesquisa de mestrado Bolina (2020) investigou sobre a alfabetização e letramento na rede municipal de Sorocaba. Este estudo mostrou que a rede de ensino recebeu inúmeros movimentos formativos<sup>40</sup> na área da alfabetização, ao longo das últimas duas décadas. Estas formações e programas estavam fundamentados na corrente construtivista. O “[...] ideário que se fundamentou a concepção de sujeito e de desenvolvimento em alfabetização no município de Sorocaba, identifica-se a hegemonia da concepção construtivista ao longo dos anos [...]” (BOLINA, 2020, p. 164).

Apesar das inúmeras formações realizadas na Rede Municipal de Ensino de Sorocaba, não há um documento específico e formal com uma proposta de alfabetização para a rede. O Marco Referencial de Ensino da Rede Municipal de Sorocaba<sup>41</sup> tem uma tendência socioconstrutivista de aprendizagem, mas não apresenta uma perspectiva específica de alfabetização. Esta liberdade epistemológica em relação à proposta do trabalho com a aquisição da leitura e escrita conduz a presença de múltiplas e diversas práticas de alfabetização, até mesmo dentro de cada escola.

Sorocaba no momento não tem uma forma, um sistema, uma prática e metodologia, em nível de rede municipal. Não existe dentro da cidade de Sorocaba uma forma que a rede estabeleceu com base em algum critério ou alguma concepção para este período de alfabetização. Existem práticas que ocorrem de acordo com as unidades escolares e com as suas propostas pedagógicas dessas unidades escolares. Estas práticas são diversas porque dentro de uma mesma escola, às vezes tem práticas diferentes. Tem

---

<sup>40</sup> Algumas das ações formativas e projetos realizadas no campo da Alfabetização, conforme estudo de Bolina (2020) são: Programa Letra e Vida (2005 a 2009), Programa Alfabetização e Letramento em Rede (2010 a 2012), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa PNAIC (2013 a 2018). Um levantamento mais detalhado pode ser consultado na dissertação supramencionada.

<sup>41</sup> O Marco Referencial da Rede Pública Municipal de Sorocaba é um documento elaborado de modo coletivo que contempla os princípios teóricos e filosóficos que sustentam e norteiam a proposta político-pedagógica da rede municipal de ensino. O documento tem como um dos objetivos “[...] oferecer referências e subsídios aos educadores e à comunidade escolar da rede municipal para a elaboração de um projeto político-pedagógico (PPP) que atenda à necessidade de uma educação que garanta o acesso, a permanência e a aprendizagem de todas as pessoas participantes desse processo de ensinar e aprender e que possa, ainda, inspirar um que fazer educativo no qual teoria e práxis mutuamente se fertilizem.” (SOROCABA, 2017, p. 8).

professores e escolas que trabalham com o método fônico, tem professores e escolas que trabalham acreditando no processo do letramento e pensando na construção da escrita/leitura junto a função social. Tem de tudo um pouquinho. Não dá para dizer que existe uma única concepção dentro das práticas pedagógicas e uma única metodologia. (Entrevistado A)

É importante destacar que além dos livros didáticos do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), a rede municipal em regime de parceria, recebe os materiais didáticos do Programa Ler e Escrever, da rede estadual de São Paulo. A utilização deste material como complemento e suporte ao trabalho do professor revela um pouco da concepção que fundamenta a prática educativa das escolas municipais, já que o material utilizado foi elaborado dentro de uma concepção construtivista. (SÃO PAULO, 2010).

No ano de 2022 foi publicado pela Secretaria Municipal de Sorocaba o Caderno de Orientações de Planejamento que traz um campo específico sobre a alfabetização. O texto de três páginas discorreu sobre a importância da Alfabetização e recomendou aos professores da rede a leitura dos materiais utilizados no programa de formação de professores alfabetizadores do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa<sup>42</sup> (PNAIC) de 2013 e 2014 para compreensão do que aluno precisa dominar para avançar no processo de alfabetização.

Sem entrar no mérito de avaliar a necessidade de uma proposta de alfabetização unificada para a rede municipal e a urgência da temática entrar na agenda de prioritária de formações docentes (BOLINA, 2020), o fato é que a rede municipal de Sorocaba apresenta um histórico de propostas pedagógicas fundamentadas em uma concepção socioconstrutivista. Embora exista uma linha pedagógica condutora nos documentos institucionais<sup>43</sup>, os professores e as escolas municipais têm autonomia para adotar as estratégias pedagógicas de alfabetização que julgarem mais adequadas ao seu contexto. As falas de alguns conselheiros entrevistados que atuam na rede municipal confirmam este dado.

Eu acho que a rede nunca teve um método puro e aplicado. Eu acho que cada professor entra e faz o que ele sabe fazer e o que dá certo. Hoje em dia na rede municipal existe uma mistura. (Entrevistada B)

Mas nós vínhamos numa caminhada a nível de rede de estruturação do trabalho pedagógico e formativo das professoras e professores para trabalhar com alfabetização e isso se perdeu (...). Então muitas escolas foram inauguradas, a rede cresceu muito, por isso fica difícil dizer assim como que

<sup>42</sup> O PNAIC, conforme discorrido no capítulo 3 é uma programação de formação de Professores Alfabetizadores elaborada com base construtivista e na perspectiva do letramento.

<sup>43</sup> O Marco Referencial é um documento que estrutura a proposta filosófica e político-pedagógica da rede municipal de ensino de Sorocaba. É resultado de um trabalho e esforço coletivo.

hoje a rede trabalha, por exemplo, uma proposta construtivista, uma proposta fônica. Temos assim as ações isoladas das escolas, mas o nosso Marco referencial privilegia a questão da construção do conhecimento em todo o processo de aprendizagem, incluindo a alfabetização. (Entrevistada C)

Não existe do ponto de vista um plano Municipal de alfabetização por exemplo, uma formatação para dizer vai ser assim, assim assado vamos seguir rigorosamente esta cartilha desse plano, mas existe sim uma base teórica conceitual bem consolidada na rede né, que é resultado de todos os processos que a rede vem vivenciando. (...) E quando você fala por exemplo do Marco Referencial, ele é um documento que traça de forma muito clara quais são as diretrizes conceituais da rede. Então, qual a sua concepção de aluno, concepção de aprendizagem, concepção de avaliação. Então, todas essas diretrizes vão dar de certa forma um norte para a prática desse professor alfabetizador. (Entrevistada D)

Baseando-se no modelo da Teoria da Atuação de Ball e colaboradores (2016) e observando o conjunto de falas dos entrevistados A, B, C e D percebe-se que estes conselheiros desempenham o papel de Narradores da Política. Esta função envolve a busca de elementos contextuais para tentar filtrar dados que auxiliam no processo de interpretação de uma política.

Ball, Maguire e Braun (2016) defendem que há três elementos contextuais que são mobilizados no processo de atuação dos narradores. Elementos Contextuais Situados (história e identidade do grupo); Elementos Contextuais Profissionais (valores, princípios, experiências, conhecimentos); Elementos Contextuais Externos (demandas e pressões externas).

As narrativas que buscaram explicar como está estruturada a proposta de alfabetização na rede municipal de Ensino foram elaboradas através da busca de elementos contextuais situados e profissionais da rede municipal e ensino da cidade de Sorocaba e fazem parte do processo de interpretação da política analisada. Este exercício realizado por estes conselheiros funciona por meio do que Ball, Maguire e Braun (2016) denominam de “princípio de integração”, que consiste na tentativa de avaliar a integração de uma determinada política a um contexto existente.

Outros conselheiros também desempenharam o papel de narradores ao analisarem se a política era palatável e pertinente para o contexto no qual estavam inseridos, ao necessitarem decidir se a proposta da política daria certo e se faria sentido.

A possibilidade de adotar uma proposta de alfabetização como a que está configurada na PNA em uma rede que já possui um alinhamento teórico filosófico e, que ao mesmo tempo, concede aos seus docentes autonomia de trabalho em sala aula certamente, é um fator que repercutiu no processo de tradução da proposta dentro do CMESO.

#### 5.4 COMO OS ATORES TOMARAM CONHECIMENTO SOBRE A PNA

De acordo com os conselheiros entrevistados, nenhum membro recebeu uma formação específica ou foi convidado a participar de algum evento, como o da CONABE para ter informações mais detalhadas sobre a PNA. Este fato foi usado com um dos argumentos que levaram alguns conselheiros a se posicionarem como críticos à política. Outros ao ouvirem falar de uma nova política no campo da alfabetização disseram ter consultado os documentos publicados nos sites dos órgãos oficiais para tentar entender do que se tratava a proposta. A maioria, no entanto, tomou conhecimento da PNA no próprio CMESO quando o órgão foi convidado pelo secretário de educação em vigência a se posicionar sobre a política.

Em relação à comunicação do governo vigente, muitos conselheiros fizeram críticas, demonstrando insatisfação e dificuldades de acesso às plataformas do Ministério da Educação (MEC).

Não é uma crítica né, mas é um diagnóstico da realidade, desde quando nós estamos com o novo governo em nível federal e Ministério da Educação, poucas informações e formação, chega os sistemas municipais de ensino. Então a Política Nacional de Alfabetização não houve nenhum tipo a formação para os dirigentes, para os secretários e para os técnicos das secretarias. A forma que eu tive conhecimento foi pela auto formação, formação por livre escolha. De ir buscar na internet, de ler reportagem sobre. Mas eu sinto que há nos últimos anos nós perdemos essa orientação do Ministério da Educação este alinhamento de proposta. É como se os municípios tivessem que caminhar sozinhos. O que vai ao contrário, né? Que vai de encontro até a própria proposta de legislação Educacional. Tanto a BNCC, quanto a própria LDB 9394/96 esses documentos sempre falam de regime de colaboração, um regime de colaboração entre três as esferas de governo. E não é o que está acontecendo neste momento. (Entrevistado E)

Dei uma “xeretada” no site, mas eu usava muito o site do MEC para pegar as publicações e esse atual governo tá desconstruindo o site. Esses dias eu precisava de uma publicação de Educação Especial entrei e estava fora do ar... você não consegue baixar. Também fui pegar uma publicação esses dias de formação de conselhos escolares e ele ficou tentando carregar, mas não baixa. Daí eu percebi que para determinados assuntos o site fica fora do ar e para determinadas publicações ficam disponíveis. (Entrevistada C)

De fato, A PNA foi sendo engendrada paulatinamente durante o primeiro ano de gestão do Ministério da Educação e, gradualmente, as informações começaram a ser divulgadas. A Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (CONABE), evento com o objetivo de apresentar a proposta da alfabetização baseada em evidências, realizada em Brasília em outubro de 2019, teve uma participação restrita, contando apenas com cerca de 200 pessoas.

Contudo, no ano seguinte, com o lançamento do Programa Tempo de Aprender, em 19 de fevereiro de 2020 pela Portaria n.º 280 (BRASIL, 2020a), o sistema de comunicação e divulgação da proposta foi ampliado. A partir deste momento, o sítio do Programa Tempo de Aprender foi alimentado gradativamente com dados que tinham a finalidade de informar e documentar as ações e eventos da PNA. Para garantir uma maior acessibilidade, esta plataforma foi dividida em seções, destinada a orientar cada parcela do público de acordo com o interesse e demandas. Assim, o conteúdo do portal foi dividido nas seguintes seções: para secretários, para coordenadores gerais, professores, para diretores e coordenadores pedagógicos.

À medida que novos programas foram sendo implementados sítios passaram a ser criados com o objetivo de propagar as informações. Também foram utilizadas as redes sociais do Ministério da Educação e um canal específico para a divulgação das informações do Tempo de Aprender foi aberto no aplicativo *Telegram*.

## 5.5 O QUE OS ATORES SABIAM SOBRE AS PESSOAS QUE ELABORARAM A PNA?

Como mencionado anteriormente, para terem condições de emitir um parecer sobre a PNA, o CMESO se organizou em Câmaras para estudar os documentos publicados sobre a política, a saber: o Decreto n.º 9.765 de 11 de abril de 2019 o que instituiu a nova Política Nacional de Alfabetização e o Caderno denominado *Política Nacional de Alfabetização*, que é um documento mais detalhado, publicado quatro meses depois do referido Decreto.

Nestas discussões a falta de conhecimento acerca das pessoas que elaboram a PNA foi uma temática presente. Nas entrevistas realizadas, todos os conselheiros foram unânimes ao afirmar desconhecerem os autores/pesquisadores da PNA. A estratégia de trabalho por parte dos conselheiros incluiu a pesquisa em sites e plataformas de busca científicas. Este trabalho levou os conselheiros à confirmação de que se tratava de pesquisadores desconhecidos da área da Pedagogia e, mormente, a maioria pertencente ao campo da Psicologia:

Alguns nomes que eu não conheço, mas tem alguns que pesquisando eu vi que são psicólogos, não são nem da área, não são pedagogos e nem alfabetizadores. Então, isso me chamou muita atenção, não vamos generalizar todos porque eu não tenho esse conhecimento, mas de vários nomes que eu vi são pessoas que não são alfabetizadores, que não são pedagogos e isso é algo que me incomoda. (Entrevistada C)

O desconhecimento por parte dos entrevistados sobre os autores da PNA seguida da constatação de que a maioria pertence ao campo da Psicologia consiste no ponto mais sensível



em relação ao movimento realizado pela CMESO de interpretação e avaliação da PNA. Isto porque as condições de produção do discurso, que incluem o contexto situacional, o(s) locutor(es)/interlocutor(es) e o lugar que ocupam na comunicação influenciam e têm um peso crucial no modo como este discurso é recebido, interpretado e os efeitos produzidos (FOUCAULT, 2008).

As modalidades enunciativas são influenciadas e, por vezes, determinadas pela qualificação e *status* do sujeito que fala. A competência e os saberes de quem fala, o lugar e o campo de onde fala, reveste o discurso de autoridade, legitimando-o ou não.

Foucault multiplica o sujeito. A pergunta “quem fala?” desdobra-se em muitas outras: “qual o status do enunciador?” “Qual a sua competência?” “Em que campo de saber se insere?” “Qual seu lugar institucional?” “Como seu papel se constitui juridicamente?” “Como se relaciona hierarquicamente com outros poderes além do seu?” “Como é realizada sua relação com outros indivíduos no espaço ocupado por ele. Também cabe indagar sobre o “lugar de onde fala”, o lugar específico no interior de uma dada instituição, a fonte do discurso daquele falante, e sobre a sua efetiva “posição de sujeito” suas ações concretas, basicamente como sujeito incitador e produtor de saberes. (FISCHER, 2001, p. 208).

Percebe-se certo desconforto e resistência nas falas dos entrevistados com o fato da PNA ter sido elaborada por pesquisadores que na sua maioria são da área da Psicologia. De fato, a política teve como principais formuladores psicólogos e profissionais da área da saúde e apenas um pedagogo. A fundamentação teórica também foi baseada em pesquisas do campo da Psicologia Cognitiva e Neurociências, para ser aplicada por professores no espaço educacional que é a escola.

Este fato traz à tona um problema apontado por Charlot (2006, p. 13) relacionado à identidade profissional, decorrente de pesquisas e “discursos sobre a educação produzidos por disciplinas de ciências humanas, principalmente a psicologia e a sociologia” que são incorporados pela/na educação. Denominado de os discursos “dos outros”, Charlot (2006) defende que os conhecimentos produzidos por outras áreas são importantes, mas também é preciso cautela para que a educação não tenha mero papel de acompanhar estes discursos. De acordo com um dos entrevistados, pesa sobre a PNA pontos negativos: “[...] por vir de pessoas que estão alheias a este contexto da educação. São psicólogos, mas que não são psicólogos que trabalham na educação”. (Entrevistado A)

A fala do conselheiro se refere ao fato do psicólogo não estar no chão da sala de aula, muitas vezes numerosas, vivenciando a realidade de alfabetizar crianças com níveis, perfis diferentes e com deficiências. No entanto, é importante afirmar que a Psicologia Escolar e

Cognitiva atua sim na Educação, mas com funções e papéis específicos e, pode em muito contribuir com os dilemas e demandas do contexto educacional. Esta atuação é no sentido de contribuir e não substituir o educador (MALUF, 2015; MALUF; CARDOSO-MARTINS, 2013).

Ademais, boa parte das pesquisas deste campo são realizadas em um contexto diferente do da sala de aula. Uma crítica válida a ser feita é a de que este referencial poderia ser ampliado e sua pertinência ao professor em sala de aula, se se tornasse mais frequentemente objeto de ensino e pesquisas aplicadas também em cursos de formação de professores e programas de Pós-Graduação em educação (QUINTAL, 2021).

No campo da educação, seria interessante também ampliar a familiaridade com os métodos de pesquisa que fundamentam as pesquisas referidas na PNA, o que ampliaria o poder de compreensão dos resultados, seus alcances e limitações.

Para Foucault (1996) o saber produz relações de força e poder. Em suas palavras, “[...] não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder” (FOUCAULT, 2010, p. 30). Ainda de acordo com o autor, os discursos constituem verdades imbuídas de uma necessidade imperiosa de defesa de uma ideia e de um saber. Cada sujeito e, neste caso, cada campo do saber possui as suas concepções e valores, produzindo as suas verdades. A “verdade” é centrada na forma do discurso científico e nas instituições que o produzem (FOUCAULT, 2006, p. 13).

Dessa forma, parece existir uma tríade entre verdade, direito e poder, emergindo um território de disputa simbólica entre os discursos da Pedagogia, da Psicologia e das Ciências da Saúde sobre os meandros da alfabetização, utilizando como alicerce de validação o discurso científico. Por estas razões, a configuração da equipe que elaborou a PNA, toda a fundamentação teórica utilizada bem como os mecanismos discursivos utilizados ao longo da PNA geraram desconforto e movimentos de rejeição entre os membros do CMESO.

Os discursos podem ser entendidos como histórias que, encadeadas e enredadas entre si, se complementam, se completam, se justificam e se impõem a nós como regimes de verdade. Um regime de verdade é constituído por séries discursivas, famílias cujos enunciados (verdadeiros e não verdadeiros) estabelecem o pensável como um campo de possibilidades fora do qual nada faz sentido - pelo menos até que aí se estabeleça um outro regime de verdade. Cada um de nós ocupa sempre uma posição numa rede discursiva de modo a ser constantemente "bombardeado", interpelado, por séries discursivas cujos enunciados encadeiam-se a muitos e muitos outros enunciados (VEIGA-NETO, 2000, p. 56-57).

A opção em utilizar na PNA determinadas terminologias em detrimento de outras já usadas no contexto educacional também causou incômodo e estranhamento. Um bom exemplo foi a adoção do conceito de literacia ao invés de letramento, sem uma ponderação comparativa e uma justificativa explícita para a mudança. Tais percepções conduziram este estudo ao exercício necessário de buscar compreender o “modo como um termo ou um conceito pode ser mobilizado e assumido dentro de um sistema social que provoca diferentes sentidos de seu uso” (MARTIN-MARTINEZ, 2022, p. 261).

Na PNA há um uso recorrente de expressões que remetem à necessidade de defender que existe uma verdade, já que está baseada em evidências científicas. “Nada é mais inconsistente do que um regime político que é indiferente à verdade; mas nada é mais perigoso do que um sistema político que pretende prescrever a verdade” (FOUCAULT, 1994, p. 573, tradução nossa). Esta premissa é válida para políticas educacionais que tentam impor uma verdade.

Dos dozes entrevistados, dez deles disseram não conhecer os pesquisadores e autores apresentados no Caderno da PNA, necessitando recorrerem a pesquisa sobre eles para entenderem o lugar de fala. Este exercício, inclusive, foi realizado pelas Câmaras e informações adicionais foram explanadas pela pesquisadora convidada pelo CMESO.

Um das coisas que você observa sobre quem fez a PNA é que quase não vê pedagogo. Se não me engano é o pessoal da área da Psicologia, não é isso? Não que não seja importante, mas... É como se faltasse uma representatividade ali de alguém de sala de aula, de ponta e que tivesse a experiência da sala de aula. Que tivesse a experiência da execução do negócio e não só da teoria, né? (Entrevistada K).

A fala acima, do conselheiro K representa o papel assumido tanto de narradores quanto de críticos da política. Estas duas funções assumidas na atuação dos conselheiros se mesclam e se fundem, na medida em que narram e, ao mesmo tempo, analisam e criticam o conteúdo da política.

Tudo que limita, tudo que reduz, me preocupa. Então quando eu olho que a maioria dos profissionais que se debruçam na formação [...] são fonoaudiólogos e psicólogos. [...] Então isso me preocupa quando eu tenho uma formação numa área em especial, em detrimento de outras que também são importantes no processo de alfabetização [...] Eu continuo olhando lá eu vejo que tá vinculado à uma universidade portuguesa, inclusive propondo esse intercâmbio, mas é com o setor da Psicologia. (Entrevistada F)

A fala da entrevistada K representa o papel de atuação “de Membro Externo” que segundo Ball, Maguire e Braun (2016) são os consultores e especialistas externos convidados a colaborarem com o entendimento mais aprofundado da política analisada. O membro externo tem o papel de contextualizar a política dentro do espectro mais amplo de políticas públicas de um certo governo.

Com um olhar mais técnico, o membro externo convidado pelo CMESO pôde contribuir com a interpretação da PNA ao apresentar uma visão histórica das políticas e programas nacionais de alfabetização das últimas décadas, além de fazer observações e análises que ajudaram os conselheiros a compreender a PNA. O objetivo não foi emitir um parecer pessoal, mas sim agregar mais informações ajudando os conselheiros no processo de interpretação, tradução e formação de uma opinião acerca do assunto.

Além de proferir uma palestra, a especialista convidada também atuou, em alguns momentos, como crítica da política, em acordo com as manifestações dos conselheiros sobre a falta de representatividade de pedagogos na elaboração da política. A constatação de poucos pedagogos, que são os profissionais que efetivamente alfabetizam em sala de aula, gerou um grande incômodo e indagações no grupo, como de pesquisadores da área educacional:

Aqui indago: qual o lugar da educação, do fazer pedagógico, do alfabetizador e do alfabetizando em uma política nacional de alfabetização que traz majoritariamente o viés da psicologia e, dentro dela, a Psicologia “especialmente da ciência cognitiva da leitura”? (MACIEL, 2019, p. 58).

Este descontentamento traz à tona uma dificuldade que existe no fato da Ciência da Leitura impactar a prática educacional por terem se constituído no Brasil como pertencentes a duas culturas acadêmicas distintas. Segundo Seidenberg (2013) há uma certa dificuldade em conectar a ciência cognitiva à prática educacional, e superar essa dificuldade seria benéfico para a educação. A interface e o trabalho colaborativo poderiam beneficiar ambas as áreas do saber, mas há limites e desafios que envolvem distintas concepções epistemológicas, concepções e interesses conflitantes (SEINDENBERG, 2013).

Os conselheiros do CMESO e a palestrante convidada ainda tiveram o cuidado de se debruçarem em conhecer os autores, consultando as plataformas de currículos e artigos científicos no intuito de compreender o lugar de fala dos autores da PNA.

A gente no Conselho Municipal fez esse movimento de olhar o Currículo Lattes no sentido de buscar e de se aproximar ... levantamos artigos escritos por essas pessoas. Mas, não são nomes que eu consiga vincular à alfabetização

e à história da teoria da alfabetização. Não tô dizendo que não tenha né, mas eu com conhecimento que eu tenho não consegui vincular. (Entrevistada L)

Eu tive o cuidado de abrir, tudo que está no site do MEC, sobre o Tempo de Aprender, sobre o processo de formação do professor. Então fui fazendo pequenas inferências buscando os dados para entender bem essa política de alfabetização (...). Tudo o que limita, tudo que reduz, me preocupa. Quando eu olho que a maioria dos profissionais que se debruçam na formação dos professores são fonoaudiólogos e psicólogos, se eu não me engano eu fiz uma contagem (...). Essa formação é muito específica de uma determinada área, não envolve só psicologia, não só a fonoaudiologia, mas e as outras áreas do conhecimento? Isso me preocupa quando eu tenho uma formação numa área em especial em detrimento de outras que também são importantes no processo de alfabetização. Aí quando eu continuo olhando eu vejo que tá vinculado à uma universidade portuguesa, inclusive propondo esse intercâmbio, mas é com o setor da psicologia, não é da pedagogia, tão pouco da linguística, tão pouco das outras possibilidades que a gente tem dentro do processo de alfabetização. (Entrevistada F)

Embora investiguem temas em comum, como a aquisição da leitura e a escrita, as Ciências Cognitivas e a Educação apresentam algumas especificidades diferentes. Conforme Seidenberg (2013, p. 13) “elas têm objetivos e valores diferentes, maneiras de formar novos profissionais e critérios para avaliar o progresso (...), comunicam suas pesquisas em conferências separadas (...) e publicam seus trabalhos em periódicos diferentes.” Estas diferenças de culturas acadêmicas, podem ter desencadeado dúvidas e questionamentos sobre o lugar de fala dos elaboradores da PNA.

Ademais, o que está em jogo nesta discussão é um embate entre visões construtivistas e socioconstrutivistas que dominam há décadas o campo de formação e atuação da pedagogia e de uma boa parte da psicologia da educação, além da chegada de uma abordagem teórico-metodológica e aplicada que encontrou oportunidade de se constituir como campo na psicologia, psicolinguística e na fonoaudiologia, predominantemente (MOURA; PAULA, 2013).

Eu tive o cuidado de ir anotando para cada um dos elementos que o MEC propõe, formação do professor, aí eu fui lá, nossa qual o objetivo da formação do professor? Quem são os envolvidos na formação do professor? Qual universidade é essa que está envolvida na formação do professor? Quando você vai fazendo esse estudo, cuidadoso, minucioso, você encontra mais aspectos negativos, do que aspectos positivos. (Entrevistada F)

As falas acima apontam para a dificuldade que existe nos profissionais entrevistados em tentar vincular seus saberes e experiências com o que é proposto na nova política. Possivelmente, a linguagem discursiva utilizada na PNA não promoveu o entendimento de uma

proposta de diálogo, mas sim apresentar uma verdade e um modo certo de alfabetizar. “[...] Constata-se que através dos discursos [...] os especialistas responsáveis pela elaboração da PNA procuram dar visibilidade a uma verdade científica buscando apagar conceitos muito difundidos nas pesquisas de alfabetização produzidas em nosso país.” (TEIXEIRA; SILVA, 2021, p. 135).

Diante do exposto é possível inferir que a PNA teve como objetivo contribuir para o campo de alfabetização com conhecimentos advindos de áreas do conhecimento que até então não eram contempladas nas políticas de alfabetização anteriores. Além disso, trouxe dados importantes do analfabetismo, do fracasso em resolver a questão, por gestões anteriores e que se atribui em parte ao referencial teórico-metodológico (construtivista/socioconstrutivista) predominante nas políticas anteriores.

Partindo do princípio que a política envolve “[...] uma certa economia de discursos de verdade” (FOUCAULT, 1980, p. 93), o estilo adotado na narrativa discursiva da PNA remete a uma ideia de verdade salvacionista. Esta modalidade discursiva pode ter sido utilizada para validar e demonstrar assertividade na proposta defendida, mas não foi o efeito alcançado, já que este discurso foi duramente criticado e contestado pelos conselheiros entrevistados.

Como já dito anteriormente neste estudo, a escolha de um vocábulo em um discurso não é neutra e nem transparente. Ela atende uma finalidade e, muitas vezes, funciona como um recurso discursivo. Os discursos carregam ou escondem sentidos que, por sua vez podem ser interpretados e percebidos de múltiplas formas, atendendo ou não o seu propósito inicial. (FOUCAULT, 1996).

O uso repetitivo e retórico de certas expressões tais como “alfabetização baseada em evidências científicas”, “definições precisas e debate sério”, “evidências científicas robustas”, “as melhores evidências” (BRASIL, 2019b) foi adotado na PNA com o objetivo de gerar um efeito discursivo de persuasão, confiabilidade e legitimação. Contudo, não atendeu o propósito esperado, pelo menos não para os membros do CMESO.

Os problemas decorrentes do alcance da recepção e rejeição da PNA por parte dos entrevistados pode ser atribuída, em parte, à narrativa discursiva utilizada na redação dessa política, mas é também decorrente de divergências epistemológicas. Os autores que elaboram a política pertencem a um campo de saber específico, com seu arcabouço de autores, postulados e concepções. As teorias que a sustentam são tão difundidas no campo educacional e nem nos cursos de formação de professores (QUINTAL, 2020).

Essas divergências epistemológicas podem gerar conflitos e resistência por parte dos educadores, que possuem suas próprias teorias, abordagens pedagógicas e experiências acumuladas ao longo de sua trajetória profissional. Se os educadores não reconhecem ou se

sentem excluídos das bases epistemológicas da política, é mais provável que a rejeitem, pois não a consideram compatível com seus saberes e práticas.

## 5.6 COMO OS CONSELHEIROS AVALIARAM A PNA?

Quando solicitado aos conselheiros a avaliarem a PNA, a maioria destacou os pontos negativos em detrimento dos positivos. Uma possível explicação para esse fator é que os pontos positivos podem ter sofrido um processo de apagamento em função da rejeição e negação decorrente da configuração em torno da política. A ausência de diálogo com grupos e pesquisadores nacionais (reconhecidos pela trajetória de estudos na área da alfabetização) e os dispositivos discursivos utilizados podem justificar a preponderância nos pontos negativos.

Outro fator que pode ter favorecido a avaliação do CMESO é a pouca familiaridade com as bases científicas das Ciências Cognitivas que historicamente é um campo do saber mais recente no Brasil. Com o objetivo de investigar de modo interdisciplinar a cognição humana, as Ciências Cognitivas têm as suas origens na década de 1950 nos Estados Unidos da América e, no Brasil somente a partir dos anos 1990. (NEUFELD; BRUST; STEIN, 2011; DEL NERO, 1995). Já a Ciência Cognitiva da Leitura, uma derivação deste campo que fundamenta a PNA, passou a ser difundida a partir da década de 1990 (MALUF; SILVA; MADZA, 2020). Embora este campo do saber tenha se ampliado e evoluído rapidamente no Brasil, com um grande número de trabalhos publicados e presente a partir de 2019 em uma política pública, os conhecimentos advindos desta área não estiveram presentes nos cursos de formação e professores nas últimas décadas.

A PNA traz muitas contribuições para a prática do alfabetizador ao enfatizar aspectos do processo de alfabetização que nas políticas de alfabetização anteriores não foram tão destacados, como a explicação e discussão mais detalhada das dimensões cognitivas e linguística do ensino-aprendizagem da leitura. O estudo realizado por Quintal (2021) em que foi implementado um programa de formação teórico-prático a professores alfabetizadores fundamentado na perspectiva das Ciências Cognitivas, demonstrou ganhos para os professores participantes, na medida em que se apropriaram de conceitos que permitiram melhorar a prática em sala de aula. Dentre estes conceitos também contemplados na PNA estão: consciência fonológica, desenvolvimento metalinguístico, ensino explícito, vocabulário, fluência e compreensão leitora.

Um dos pontos mais mencionados pelos conselheiros em relação à PNA se refere a não encontrar na política referência a autores conhecidos do campo da educação e menção às perspectivas comumente usadas nas políticas nacionais de alfabetização das últimas décadas.

Eu fico bastante preocupada que se descarte todo este estudo que aconteceu ao longo de todos anos. Esta preocupação de fundamentar a proposta de alfabetização como está inserido na PNA, fundamentado pela Psicologia sendo que em nenhum momento se coloca como fundamento principal a pedagogia. A gente percebe que foram valorizadas várias ciências importantes, mas que são coadjuvantes nesta tarefa da aprendizagem. (Entrevistada B)

A fundamentação teórica da PNA, por ter como base outros campos do saber, não coaduna com aquela adquirida na formação inicial e continuada da maioria dos profissionais da Educação. A falta de familiaridade dos pedagogos com alguns conceitos, terminologias e os métodos de pesquisa dos estudos que embasam as Ciências Cognitivas se justificam pelo fato das pesquisas desta área serem desenvolvidas, especialmente por cursos de Psicologia e Fonoaudiologia, conforme destacam Barrera e Santos (2014), Moura e Paula (2013) e Quintal (2021).

Como foram suprimidas muitas referências nacionais do campo educacional que investigam sobre a alfabetização, os conselheiros entenderam como um descarte ou negação ao histórico de saberes e experiências de toda uma comunidade educacional.

Neste contexto, se a PNA tivesse utilizado um discurso de que ela traria conhecimentos que viessem para acrescentar e contribuir buscando de fato promover ações integrativas com o que já estava em andamento no país, provavelmente não teria despertado impressões e sentimentos tão negativos e resistentes.

A possibilidade de ruptura seguida da substituição de uma proposta por outra, como ocorreria com a publicação via decreto da PNA, pode ter gerado a compreensão de que os saberes e as práticas produzidos na área educacional não são válidos, como mostra a fala de uma conselheira entrevistada: “A PNA desconsidera toda a história no campo da Educação. Isto já um ponto negativo tremendo” (Entrevistada A).

Um dos conselheiros em sua avaliação destacou um ponto nevrálgico de tensão não somente na PNA, mas presente ao longo da história da alfabetização, que é a questão dos métodos. Ao longo da PNA nota-se a defesa por práticas comumente adotadas do método fônico, abordagem criticada por ser considerada tradicional. Uma das entrevistadas que fez a formação do Tempo de Aprender, atuou como crítica ao destacar:



A questão da alfabetização propriamente dita é bastante focada no método (fônico). Inclusive nas aulas que eu fiz ... nossa você não precisa ser professor você pega aquelas fichas, decora a fala como no videozinho e bora para sala de aula porque parece que se você conseguir fazer aquilo exatamente daquele jeito a criança vai sair lendo e escrevendo como se aquilo bastasse. Então foca-se no ensino e não na aprendizagem desconsiderando o papel do professor e da criança enquanto sujeito. Eu tenho as minhas críticas em relação ao método fônico. Sei que existem correntes aí que o defendem. Eu, particularmente, não gosto, mas ainda que eu gostasse do método fônico, da forma como vem nesta proposta do PNA, é como se ele sozinho fosse dar conta de tudo como se a gente não precisasse nem da participação da criança enquanto sujeito, nem da professora e do professor e que essa interação fosse desnecessária. (Entrevistada C)

Outros entrevistados, em suas avaliações, reforçam este pensamento ao mencionar a questão do método de alfabetização na PNA:

Uma outra coisa que eu acho complicado é a valorização na PNA e o Tempo de Aprender é exatamente em cima do método e não das pessoas como o professor que disponibiliza toda a oportunidade e meios para a criança fazer isto que estou falando: ser feliz aprendendo. E aposta todas as fichas somente no método e num método só. A gente sabe que a aprendizagem necessita várias formas deste “ensinar”. Este processo é mais do que um método. Fico bastante preocupada com o tipo de criança que formaremos em Sorocaba a partir desta adesão. (Entrevistada B)

Nos processos dessa compreensão fonêmica não tá alijada da alfabetização, ela faz parte da alfabetização, mas a política traz como se ela fosse única e exclusivamente a grande questão do processo de alfabetização e a gente sabe que não. Esse é o perigo né? A alfabetização não está reduzida a um processo fonêmico, o processo fonêmico compõe, mas não é somente isso. (Entrevistada F)

Alguns entrevistados revelaram a preocupação com uma proposta muito fechada e restrita a uma abordagem fônica de alfabetização. Ainda que não esteja explícito na PNA o uso exclusivo do método fônico, muitas referências teóricas usadas na política, os materiais e as estratégias didáticas, demonstradas principalmente no curso de formação continuada de professores do Tempo de Aprender fazem alusão aos fundamentos e a metodologia preconizados no método fônico (PAULA et al, 2020; NOGUEIRA; LAPUENTE, 2022).

De acordo com uma das entrevistadas, a escola pública tem como premissa basilar o atendimento a todas as crianças, que chegam com características, necessidades e perfis de aprendizagem diferentes. A adoção de uma única abordagem de ensino não contempla toda a diversidade de estudantes da escola. Desta forma, ela aponta como ponto negativo a tentativa

de homogeneização do ensino através da padronização de uma abordagem metodológica de alfabetização.

Da política trazer um olhar ou tentar construir um olhar numa única metodologia de ensino. E aí isso pode comprometer demais o atendimento do serviço público que atende a todos. Esta é uma característica muito forte do serviço público! Então esse todo da educação com uma metodologia única de trabalho a gente nunca pode dizer se vai ter mesmo, né? [...] Se eu tenho que trabalhar numa metodologia única com uma diversidade tão grande de público é muito difícil o sucesso, né? É muito difícil! (Entrevistada H)

Ball, Maguire e Braun (2016) argumentam que os formuladores de políticas geralmente idealizam as escolas e, muitas vezes, não percebem que elas possuem histórias, realidades e estudantes com necessidades diferentes. Além disso, há inúmeras políticas educacionais que operam simultaneamente nas redes de ensino e escolas. Estas incongruências justificam o fato de as políticas, ao serem traduzidas no campo de ação, sofrerem processos de coalizão, sendo ignoradas, questionadas e até rejeitadas, como ocorreu com a PNA ao chegar no CMESO.

De acordo com a fala da conselheira acima (Entrevistada H), os idealizadores da PNA parecem desconhecer a escola real, os alunos e profissionais reais que estão na escola, bem como as vicissitudes e singularidades complexas que permeiam o cotidiano escolar. Desconsideram os diferentes contextos ao apresentar um modelo explicativo de ensino e aprendizagem, como se sua aplicação fosse suficiente e eficaz para alfabetizar todas as crianças em todas as escolas.

Este dado fica evidente para alguns entrevistados que fizeram o primeiro curso de formação continuada oferecido pela PNA, o Tempo de Aprender disponibilizado na plataforma AVAMEC do MEC. O curso possui uma metodologia na qual simula uma sala de aula, com professores e alunos para demonstrar a proposta de alfabetização. Contudo, o que se apresenta na formação é um único perfil de sala (com poucos estudantes e sem inclusão) e aluno, caracterizado como aquele que sempre compreende as explicações do professor, responde corretamente, presta atenção na proposta em andamento. As práticas demonstradas nos vídeos são baseadas em uma abordagem tradicional (parte do mais simples para o mais complexo, recorrem à repetição e memorização, semelhante a um treinamento) (PAULA et. al., 2020; NOGUEIRA, LAPUENTE, 2022).

É compreensível a preocupação que diversos conselheiros tiveram em relação à adoção de uma abordagem única, principalmente porque a política não faz referência a alfabetização

com alunos com necessidades especiais<sup>44</sup>. De acordo com alguns conselheiros, as prescrições e orientações trazidas nas formações e documentos parte do princípio que todas as crianças aprendem da mesma forma e seguem o mesmo ritmo. O discurso apresentado na PNA defende certa padronização do fazer pedagógico e este posicionamento não coaduna com os princípios defendidos pela rede municipal de ensino.

Em alguns documentos da PNA é possível perceber a defesa de que a política foi elaborada com base nas melhores evidências científicas (BRASIL, 2019b), como pode ser observado nos dois excertos abaixo, retirados do Caderno da PNA:

O Decreto n.º 9.765, de 11 de abril de 2019, instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA), com base nas **melhores evidências científicas**. (BRASIL, 2019b, p. 38).

Nesse sentido, a alfabetização baseada em evidências científicas é um fator de redução de desigualdades sociais e educacionais, uma vez que permite aos mais vulneráveis o acesso a abordagens **mais eficazes**. (BRASIL, 2019b, p. 42.)

A PNA pretende inserir o Brasil no rol de países que escolheram a ciência como fundamento na elaboração de suas políticas públicas de alfabetização, [...] promovendo, em consonância com o pacto federativo, as práticas de alfabetização **mais eficazes** [...]. (BRASIL, 2019b, p. 3, negrito nosso).

Os trechos acima reforçam a ideia de que “as evidências, reiteradas no documento, revelam escolhas por determinadas tendências que reforçam uma concepção sobre o que significam e de que algumas são mais importantes que outras” (FRADE, 2019, p. 15).

Os recursos discursivos utilizados nos textos da PNA revelam uma luta em torno da imposição de verdades e poder (FOUCAULT, 2006), pois argumenta com a apresentação de dados estatísticos e conceitos que não são familiares para boa parte do campo pedagógico ou educacional. Ao desconsiderar outras concepções de aprendizagem, desvincular as políticas educacionais existentes e não dialogar com o campo educacional, a PNA acabou minando a possibilidade de aceitação por parte do Conselho Municipal de Educação.

O posicionamento do CMESO pode ter sido influenciado por um contexto histórico e político mais amplo, considerando que a PNA foi promulgada e promovida na vigência do governo Bolsonaro, marcado por um modelo de gestão divergente daquele defendido pelo

---

<sup>44</sup> Baseando-se na Lei n.º 9.394/1996, Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Lei n.º 13.146/2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, alunos com necessidade educacionais especiais são definidos como aqueles que apresentam dificuldades de aprendizagem e/ou limitações na participação nas atividades escolares, decorrentes de condições específicas, físicas, sensoriais, intelectuais ou emocionais. Essas condições podem exigir apoio educacional especializado, adaptações curriculares, recursos pedagógicos diferenciados e/ou atendimento educacional especializado, garantindo assim o acesso, a participação e o aprendizado desses alunos de forma inclusiva e equitativa.

órgão. É importante destacar que o CMESO tem como premissas basilares de atuação a defesa de uma gestão educacional democrática e a inegociável necessidade de uma construção coletiva do fazer pedagógico. Certamente, por seu histórico de lutas e atuação não seria favorável a uma política que utilize, ainda que sem intenção, de um discurso que silencia outras vozes e a história de um campo do saber.

Notamos o poder/saber sendo operado nos argumentos e posições discursivas assumidas por cada um dos especialistas responsáveis pela elaboração da PNA, fazendo com que alguns discursos sejam silenciados ou destacados e repetidos conforme a intencionalidade. Assim, criam-se verdades e novos/velhos conceitos vão produzindo práticas e efeitos na alfabetização. (TEIXEIRA, 2021, p. 112).

A menção repetitiva de dados estatísticos (cuja linguagem e instrumentalização não é tão usual no campo da Pedagogia), relatórios técnicos, evidências científicas e a preferência por autores estrangeiros utilizados nos documentos e cursos da PNA constroem uma narrativa discursiva que gera um efeito negativo, porque não faz alusão aos inúmeros conhecimentos que foram e são produzidos em território nacional. Há um distanciamento do universo educacional e isto contribuiu também para a rejeição em relação à política.

Ao analisar os posicionamentos e as justificativas dos entrevistados do CMESO não há como não negar como defendem Ball, Maguire e Braun (2016, p. 21) que “as políticas são repletas de emoções e de tensões psicossociais. Elas podem ameaçar ou perturbar a autoestima, o propósito e a identidade. Elas podem entusiasmar, deprimir ou afligir”. E, no caso da PNA, por ofuscarem e rejeitarem o universo simbólico educacional, acabou despertando tensões e sentimento de rejeição.

Como exemplo, estão as críticas realizadas pela cúpula do Governo de Bolsonaro ao educador Paulo Freire e à sua teoria educacional, a quem é atribuída a culpa pelo fracasso escolar no Brasil. Certamente, fato de o presidente da República chamar Paulo Freire de “energúmeno” pode ter deixado uma imagem negativa perante os pedagogos. Mediante a “relação conflituosa entre as ideias defendidas por Freire e a corrente política de extrema direita” e, considerando que “[...] embora o alvo principal seja Paulo Freire, sua prática e suas teorias, o rebote dessa ofensiva atinge diretamente a ideia de escola enquanto instituição pública” (LIMA; COSTA NETO; SILVA, 2021, p. 65).

Somam-se à essas questões as críticas realizadas pelo secretário da Educação Nadalim a pesquisadora Magda Soares e Paulo Freire, referências emblemáticas na área educacional e nos cursos de formação de professores, bem como às diversas polêmicas que marcaram o

governo bolsonarista envolvendo discursos com alegações sexistas, misóginas, racistas e machistas que contribuem para uma visão negativa das propostas ligadas ao Governo Federal. (FIGUEREDO; CORDEIRO; ORRILLO, 2022).

Em relação aos supostos benefícios/incentivos oferecidos pela PNA, no que tange à contrapartida financeira, material e formativa oferecida, houve opiniões diferentes acerca do assunto. Enquanto alguns consideram a contrapartida positiva, outros a consideraram negativa (papel de defensora do Estado).

Acho que o programa sempre traz incentivos: o financeiro, o incentivo do recurso humano, a possibilidade de você fazer contratações dos assistentes, dos estagiários dos profissionais dentro da sala de alfabetização e as questões materiais. Quando vem um incentivo financeiro a gente acaba encostando nas questões materiais. No serviço público as pessoas sempre olham com um olhar carinhoso, né? Porque você tem incentivo financeiro, material e de recursos humanos... Então os grupos acabam acolhendo. Então, é muito sedutor, né? A gente pode dizer que o programa foi sedutor nesse ponto. (Entrevistada H)

De acordo com BALL (2014), “[...] na interface entre a política educacional e o neoliberalismo, o dinheiro está em toda a parte. Como indiquei, a própria política é agora comprada e vendida, é mercadoria e oportunidade de lucro” (BALL, 2014, p. 22). Há diversos interesses em jogo bem como um modo de fazer política no qual a mercantilização do setor público faz parte da arquitetura da política contemporânea.

E aí o que me dói muitas vezes é ver que os técnicos do município que ficam responsáveis por conhecer essas políticas federais não fazem esse exercício cuidadoso. Eles simplesmente olham para uma única coisa, qual é o dinheiro que vem para o município, ah vem livro, mas talvez não seja o livro mais adequado né que livro é esse, ah vem dinheiro para professor. (Entrevistada F)

Sem uma análise reflexiva e ponderada os benefícios ou incentivos propostos por uma política pública podem levar a manipulações ou distorções das práticas, visando atender aos critérios exigidos para obter os benefícios sem contemplar, integralmente, os desafios da política em questão. Isso pode comprometer a integridade dos resultados e minar a sucesso da política. Além disso, os incentivos podem desviar a atenção dos objetivos reais da política. É notável que a maioria dos conselheiros não se sentiu tentada ou convencida a aderir à política apenas pelos benefícios, uma vez que demonstram um compromisso genuíno e engajamento autêntico com os princípios políticos e pedagógicos que sustentam o CMESO.

Como ponto negativo da PNA, um dos entrevistados fez uma análise mais geral no campo das políticas públicas, ao sinalizar uma prática recorrente no Brasil que é a descontinuidade dos programas e políticas (OLIVEIRA, 2011; COUTO, 2015).

Eu tenho algumas críticas em relação de forma geral as políticas públicas. Ao meu ver nós temos um problema estrutural no nosso país que é o problema da não continuidade e isso é muito ruim para qualquer setor de serviço público prestado à população, seja na saúde, seja na segurança, seja na educação [...]. Eu avalio como muito prejudicial essa política de descontinuidade. Então cada governo que chega ele apaga, quer apagar ou elimina aquilo que o governo anterior fez. Independentemente de qual partido seja, isso acontece em todas as esferas seja no governo federal, estadual, municipal, são situações que nós presenciamos né? E eu estou há 12 anos na Secretaria da Educação e já presenciei quantos governos aí chegando e saindo né, então essa política da descontinuidade me parece que ela mais traz prejuízos do que benefícios e quando a gente fala de alfabetização é pior ainda. (Entrevistado G)

Eu vejo esta política como algo que desconsidera o que vinha sendo construído e discutido, que não está completamente articulado e alinhado com outras legislações nacionais e, principalmente, que impõe apenas uma forma de alfabetizar desconsiderando outras possibilidades, que também cientificamente são comprovadas e desconsiderando a construção histórica e o contexto de cada criança, de cada professor, de cada comunidade na qual estas crianças estão inseridas. Eu percebo como um retrocesso. (Entrevistada G)

A ruptura nas políticas públicas, principalmente a cada mudança de governo, está associada às questões partidárias e financeiras. Este fenômeno caracterizado pela alternância da agenda de determinado seguimento no poder promove como efeito negativo uma descontinuidade de propostas e programas (OLIVEIRA, 2011).

## 5.7 SOBRE O PARECER FINAL DE ADESÃO DO MUNICÍPIO À PNA

Na ocasião deste estudo, o município de Sorocaba foi assumido por governos<sup>45</sup> de direita, assim como a presidência da república em vigência, era assumida por governo de extrema direita. Contudo, considerando a força e história da atuação do CMESO frente a rede municipal de ensino o alinhamento político do governo municipal não teve impacto no processo decisório de adesão.

---

<sup>45</sup> Os prefeitos a frente da cidade de Sorocaba foram: José Caldini Crespo (out./2017 a agosto/2019), Jaqueline Lilian Barcelos Coutinho (agosto/2019 a jan./2021) e Rodrigo Maganhato que assumiu em jan/2021)

Em 22 de abril de 2020 foi encaminhada ao Conselho Municipal de Educação de Sorocaba (CMESO)<sup>46</sup>, pelo Secretário Municipal da Educação vigente naquele momento, uma solicitação de consulta e manifestação sobre a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o Programa Tempo de Aprender.

Na votação realizada na sessão de 13 de outubro de 2020, o CMESO deliberou ser contra a adesão do Município à PNA. A tratativa resultou no PARECER CMESO/CEF/CEI n.º 01/2020 com votação unânime de 13 conselheiros contrários à adesão da PNA.

O PARECER CMESO/CEF/CEI n.º 01/2020 consiste em um documento de seis páginas, que apresenta um histórico da solicitação, contextualização, apreciação da PNA e a conclusão. A apreciação, item 2 da deliberação, detalha os elementos analisados como negativos na PNA que justificam o parecer do Conselho pela não adesão do município à política. Os elementos apontados se referem: a) a questão do método; b) a falta de diálogo e coerência com outros dispositivos legais como a BNCC; c) ausência de clareza e aprofundamento sobre a participação da família na PNA, em especial o *Programa Conta para mim*; d) discordância da separação entre alfabetização e letramento bem como o uso das terminologias “literacia” e “numeracia”; e) incompatibilidade com a concepção de avaliação que estabelece a uma relação entre a avaliação e mérito; f) divergência e falta de diálogo da PNA com as Diretrizes Nacionais da Educação Infantil, que tem como eixos norteadores as interações e brincadeiras e não a alfabetização.

A conclusão do Parecer reforça a discordância em relação à proposta metodológica de alfabetização da PNA, por enfatizar os princípios do método e como ensinar por parte do professor em detrimento de como os diferentes sujeitos aprendem. Destaca a importância do direito assegurado por lei (LDB e PNE) da autonomia concedida às escolas e professores na escolha da proposta de alfabetização.

É necessário proporcionar às escolas e aos professores muitas oportunidades para discussões, estudos e análises teóricas que levem os alunos a se alfabetizarem de forma holística, numa perspectiva de letramento como forma de ampliar sua participação no mundo e nas sociedades, não se prendendo a um único método. Diante do exposto, a Câmara de Ensino Fundamental e a Câmara de Educação Infantil entendem que não há possibilidade de adesão à Política Nacional de Alfabetização (PNA). Quando muito, somos favoráveis a que a Secretaria de Educação do município de Sorocaba promova encontros

---

<sup>46</sup> A justificativa para a consulta e parecer do Conselho Municipal para adesão a Política Nacional de Alfabetização se justifica na Deliberação CMESO 02/2018, de 09 de maio de 2018, “fixa normas para apreciação pelo Conselho Municipal de Educação de Sorocaba de projetos, programas, convênios, ações ou correlatos da Prefeitura de Sorocaba em matérias direta ou indiretamente vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino no Município de Sorocaba, bem como de suas alterações e/ou encerramento”.

formativos aos professores e à equipe gestora na busca de experiências exitosas que possam ser multiplicadas em diferentes unidades de Ensino Fundamental e Instituições de Educação Infantil (SOROCABA, 2020, grifo do autor).

Depois de um mês e meio que o parecer CMESO/CEF/CEI n.º 01/2020 foi finalizado e aprovado, o conselho votou a Deliberação CMESO n.º 09/2020, de 13 de outubro de 2020, aprovando que rejeitou a adesão à Política Nacional de Alfabetização (PNA) - Programa Tempo de Aprender.

No entanto, ao contrário do parecer em que todos votaram contra a adesão da PNA, na votação desta deliberação dos 15 (quinze) conselheiros, 7 (sete) votaram contra a adesão, 6 (seis) a favor da adesão e 2 (duas) abstenções.

Ao serem entrevistados sobre como votaram e as razões para suas decisões, os conselheiros demonstraram divergências em suas justificativas. Dentre os que foram contrários à adesão, a maioria foi categórica em afirmar que a PNA não dialoga com a proposta político pedagógica da rede municipal de ensino, atuando categoricamente como críticos da Política.

Ela não se articula, inclusive foi esse um dos motivos pelo qual o conselho não aprovou a adesão, porque quando a gente olha os documentos que temos na rede apesar de não ter um específico para alfabetização, mas analisando esses mais amplos, o PNA não dialoga. Ele não vem de encontro, na verdade, com aquilo que já temos na rede e por essa não articulação é que nós, entre os outros fatores todos, colocamos pela não adesão. (Entrevistada C)

Esta fala acima demonstra o papel de crítico assumido pela Entrevistada C. Conforme a teoria da atuação, os críticos demonstram uma postura de confrontação e realizam o contradiscurso ao identificarem incoerências com os princípios da organização/instituição educacional (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 1996).

O grupo de conselheiros que atuam como críticos da PNA não assumiram um discurso meramente oposicionista porque simplesmente não gostaram de um determinado conteúdo ou pessoas envolvidas na política; nem porque se colocaram no *status* de “contra-poder” (FOUCAULT, 2006). O grupo possui uma história e identidade coletiva e no processo de interpretação e tradução da política, pensaram, discutiram, analisaram e avaliaram as implicações da política na prática. Os críticos se posicionaram de forma enfática ao identificarem ideias e princípios que estavam desalinhados com o que defendem e com as concepções educacionais construídas pelo sistema municipal de ensino.

Na fala abaixo (Entrevistado E), é possível identificar a presença de um negociante da política, que de acordo com a Teoria da Atuação, é um papel desempenhado por um profissional



nomeado para “evidenciar a atividade e os efeitos da política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 85) e esta escolha muitas vezes, envolvem questões de cunho orçamentário e administrativo.

Eu fui favorável à adesão porque eu sou um conselheiro Municipal da educação indicado pelo governo, né? Então eu represento naquele colegiado o governo. Então como a decisão do governo era aderir, então era o meu parecer foi favorável à gestão representava aquele momento o poder executivo. (Entrevistado E)

É importante destacar que o papel do negociante da política envolve uma interpretação que leva em consideração os recursos financeiros ou os benefícios que a adesão pode gerar. O posicionamento atende preponderantemente aos interesses e alinhamentos políticos e não necessariamente o que a pessoa pensa e acredita. Neste momento de interpretação e decisão o que está em jogo é o papel ocupado em cena. Para Ball, Maguire e Braun (2016, p. 86) “o orçamento é um dos quadros interpretativos por meio do qual a política é vista e a atividades de tradução precisam ser financiadas e providas”.

Segundo a teoria da atuação, os negociantes da política “estão muitas vezes fora dos processos convencionais de interpretação e de tradução da política” porque os interesses e acordos políticos impõem limites ao trabalho de traduzir a política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 85).

No processo de interpretação de tradução da política ainda foi possível identificar o papel de receptores da política, que diz respeito aos membros menos experientes ou que apresentam pouco domínio do tema e que se posicionam como dependentes das traduções dos mais experientes. Nas entrevistas realizadas, foram identificados dois conselheiros que atuaram como receptores pelo fato de não atuarem na Educação Básica e por não terem formação e prática na área da alfabetização.

Olha, quando cai uma matéria que eu, especificamente, não domino eu procuro me embasar na opinião dos colegas que tem mais domínio sobre o assunto, foi o que aconteceu, especificamente nessa matéria. Eu me lembro que praticamente todos os colegas que atuam na área acharam a medida, na verdade, um retrocesso em muitos aspectos sobre as técnicas que são utilizadas hoje. A discussão girou bastante em torno do fato da nova política não ter tido uma discussão ampla antes da sua publicação. E me lembro que vários colegas trouxeram uma visão de que a medida foi aprovada a toque de caixa. Então, portanto, ela não representa aquilo que a comunidade educacional pensa. E, extrapolando a questão específica da matéria, quando isso acontece, a meu ver é porque o princípio fundamental constitucional da gestão democrática que deveria ser regra, absolutamente inflexível no âmbito

da educação, não foi respeitada. Se isso não existe, não há nem de se apreciar o mérito da matéria. Se ela não é fruto gestão democrática ela não tá pronta para ser implementada e não merece nem ser discutida. Então eu colocaria né, eu pautaria a minha tomada de decisão baseada nesses dois aspectos da opinião dos que tem mais um pouquinho na área e a falta da gestão democrática. (Entrevistado J)

Por ser um colegiado, todos os membros do Conselho necessitam votar as pautas discutidas nas plenárias, garantindo a paridade e os princípios da gestão democrática. No entanto, nem todos os membros partícipes do Conselho dominam a totalidade dos temas das agendas debatidas. No caso específico da votação de adesão à PNA, houve uma preocupação por parte dos receptores da política em procurar ouvir os parceiros mais experientes do grupo e a especialista convidada, a fim de votar de modo consciente. Este aspecto foi notadamente evidenciado na fala acima.

Essa é uma política que nasce com o governo Bolsonaro, ou seja, vem de cima para baixo [...]. Qualquer coisa você tenta implantar sem a adesão acaba tendo o que a gente chama de sabotagem não intencional. Se você tem que implantar alguma coisa não é que as pessoas sabotam propositalmente. Acaba ocorrendo a falta de interesse das pessoas porque veio de cima para baixo. Não é fruto de uma demanda. Então é uma política que, a meu ver, não prospera. (Entrevistado J)

Outro aspecto considerado pelos conselheiros que atuaram como receptores foi o modo como a política surgiu. Por ter sido instituída através de um decreto (Decreto n.º 9.765, de 11 de abril de 2019), não houve promoção de debates e nem a abertura para a participação dos principais grupos de trabalhos e pesquisa do país, ferindo assim o princípio da gestão democrática. A decisão de romper com a proposta de alfabetização adotada por décadas no sistema educacional brasileiro pareceu uma atitude autoritária e unilateral, influenciando assim nos votos dos receptores do CEMSO.

## 5.8 DESDOBRAMENTOS APÓS PARECERES E VOTAÇÕES

Embora o CMESO tenha se posicionado contra a adesão da política no município, a secretaria decidiu por aderir, gerando um descontentamento e embate entre a secretaria municipal de Educação, já que a decisão infligia as prerrogativas da Deliberação CMESO 02/2018, de 09 de maio de 2018 em que:

[...]fixa normas para apreciação pelo Conselho Municipal de Educação de Sorocaba de projetos, programas, convênios, ações ou correlatos da Prefeitura de Sorocaba em matérias direta ou indiretamente vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino no Município de Sorocaba, bem como de suas alterações e/ou encerramento.

Por que a decisão tomada por um colegiado tão ativo como o CMESO foi rejeitada? De acordo com as entrevistas realizadas, a tomada de decisões muitas vezes envolve questões e interesses políticos em detrimento dos pedagógicos. Em relação a este impasse gerado, alguns conselheiros assumiram fortemente o papel de críticos do sistema ao afirmarem que:

A adesão aqui de Sorocaba, foi uma decisão política, não foi uma decisão necessariamente pedagógica. Esta decisão veio do poder executivo. [...] Eu não sei dizer, infelizmente às vezes dependendo do partido do prefeito ou da prefeita, existem aí algumas relações. Eu sei que veio a decisão de que Sorocaba aderiria a Política Nacional de Alfabetização com os argumentos daquilo que a política oferece. (Entrevistado E)

Eu vejo que aí foi uma questão da adesão encostou realmente na questão política. Aí já saiu do campo técnico e migrou para uma questão política. E adesão foi feita nesses termos sem olhar a questão técnica, né? (Entrevista H)

Ball, Maguire e Braun (2016) ao discutir sobre as divergências que ocorrem no processo de interpretação e tradução da política, defendem que os diferentes atores podem fazer uso dos textos políticos para atender uma demanda ou necessidade da máquina administrativa. Complementa citando Phillips et al. (2004 apud BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 31) “existe um espaço substancial no qual os agentes podem agir por interesse próprio e trabalham em direção à mudança discursiva de maneiras que privilegiam seus interesses e objetivos”.

Certamente, o posicionamento de quem está à frente da gestão educacional tenderá a olhar para aspectos diferentes da política em comparação àqueles que estão na escola ou em outra posição que não necessite lidar com questões financeiras nem recursos materiais e humanos para a implementação e manutenção da política. É o gestor quem precisa pensar e responder pelas demandas táticas do financiamento da política, mas estes fatores não podem preponderar sob os aspectos pedagógicos e filosóficos que sustentam a sua rede de ensino.

Nestes casos, conforme aponta Ball, Maguire e Braun (2016, p. 31) os “discursos pedagógicos ficarão às vezes em segundo plano nos imperativos financeiros”, justificando a tomada de decisões que geram resistências e inconformismos na dinâmica da atuação de políticas.

Uma atitude monocrática, ou seja, eu decido, eu mando, eu faço. [...] Houve um acordo político que desencadeou esta adesão. Quando nós soubemos a adesão já estava configurada. (Entrevistada B)

Para mim, ela não se articula [...]. Eu fiz toda essa observação, pautada na experiência do que é a alfabetização, mas se você pegar a avaliação de um gestor, ele é extremamente favorável porque o que o que ele observou enquanto gestor e o parecer dele deixa claro, eram os benefícios financeiros para a rede Municipal. Qual é o benefício financeiro? Professor tem curso? O aluno vai receber livro? Vai vim formação online? (Entrevistada F)

Politicamente, talvez, aderir a PNA fosse interessante por questões de verbas para a educação. A gente não sabe muito o que fica por trás de tudo isto. O Conselho Municipal tem uma postura neutra. Nós somos neutros. A gente avalia a partir do que tem, a partir dos documentos que nos chegam. A gente avalia tecnicamente. (Entrevistado I)

A alegação de que a decisão da adesão à PNA no município de Sorocaba foi uma decisão apenas política e que as contrapartidas influenciaram na tomada de decisão, demonstra a complexidade das micropolíticas coexistentes no processo de atuação. De fato, o universo político é permeado por interesses diversos e divergentes que acabam influenciando as resoluções. Não há, portanto, consenso no sistema político, pois ele é em si, constituído por diversas forças conflitantes (DYE, 2009).

O imbróglio se manteve por pouco tempo porque daquele momento em que a decisão do CMESO não foi atendida faltavam apenas dois meses para a mudança de governo no município. Diante de uma nova gestão, as decisões e ações poderiam ser mantidas, modificadas ou totalmente alteradas. É de praxe ser assim nas mudanças de gestão de partidos e governos.

É a política da descontinuidade eu acho que políticas que desconstroem que sejam de descontinuidade elas não são boas para nenhuma área de governabilidade, né? Eu posso trazer novidade, eu posso e tenho direito de trazer novidade. Eu devo inovar, mas o fato de eu inovar não me dá o direito de construir aquilo que é histórico que é processual. (Entrevistado D)

De fato, em janeiro de 2021 assume um novo governo municipal, com novos programas e projetos. E dentro desta nova agenda política, após análises e discussões internas foi acordado que a PNA não se enquadraria.

As justificativas mencionadas em uma entrevista realizada com uma das gestoras da Secretaria da Educação do novo governo é que a questão do retorno de práticas do método fônico de alfabetização proposta na PNA não dialoga com o Marco Referencial Curricular do município de Sorocaba e nem com os marcos legais atuais do campo da alfabetização.

Chancelar uma proposta de alfabetização para o município sem o apoio do Conselho Municipal da Educação e com o Marco Referencial da Educação não condiz com a proposta e princípios defendidos pela Secretaria Municipal da Educação.

Segundo a gestora, ao analisar os documentos da PNA, foi constatada pela nova equipe, que ela não se articulava com a proposta pedagógica do município por não levar em conta a diversidade e por trazer um modelo fechado em relação ao método de alfabetização.

Além destas questões de cunho político-pedagógico, a nova gestão não concordou com a postura de desconsiderar o posicionamento do Conselho Municipal de Educação e o parecer elaborado pelos Supervisores de Ensino, que também foi contrário à adesão.

Atrelada a este posicionamento, a gestora reforçou que ainda que haja contrapartidas<sup>47</sup> financeiras e materiais, elas não superam a importância de manter a coerência dos programas aderidos com as convicções político-pedagógicas da rede municipal de Ensino, expressas no Marco Referencial de Educação. Este documento, produzido de forma coletiva pelos profissionais da Educação retrata a historicidade e identidade que precisa ser respeitada e preservada. Assim, embora o nome da cidade apareça no rol dos municípios da federação que aderiu à PNA e ao Programa Tempo de Aprender, a proposta não foi efetivada na rede municipal de ensino.

## 5.9 DISCUSSÃO GERAL: COSTURANDO E ARREMATANDO OS DOIS ESTUDOS À TESE

Acompanhar e descrever o processo de criação de uma política (Estudo 1) até a sua recepção no contexto da prática de uma rede de ensino (Estudo 2) é uma tarefa complexa e desafiadora. Por envolver muitas variáveis que precisam ser contempladas, faz-se necessário ancorar-se em um modelo teórico que norteie este trabalho.

Neste sentido, a proposta de aplicar a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento de Bronfenbrenner neste percurso foi de grande valia para descrever e analisar o percurso de criação da PNA. Esta teoria, no molde recriado para a presente pesquisa, possibilitou ao

---

<sup>47</sup> De acordo com n.º 1º do art. 42 da Portaria n.º 546, de 20 de julho de 2021 “A transferência de recursos ocorrerá apenas às escolas de Entidades Executoras que confirmarem sua adesão em sistema específico”. Conforme o documento, as unidades que aderiram ao programa Tempo de Aprender tiveram como contrapartida o recebimento de recursos para despesas de custeio de materiais pedagógicos, bem como apoio financeiro para assistentes de alfabetização para auxiliar os professores m sala de aula.

pesquisador não se perder no emaranhado de elementos que precisam ser contemplados no desenvolvimento de uma política.

O modelo PPTC permitiu analisar o quanto é importante mapear a configuração e perfil das pessoas envolvidas na criação e desenvolvimento de uma política como também de quem recebe no contexto da prática. Esta dimensão que envolve entender quem são as pessoas que falam, como falam, a quem dirige, como pensam bem como quem recebe interferiu nos desdobramentos da PNA na realidade investigada.

A compreensão dos diversos processos interativos e contextuais que permearam os eventos e dinâmicas da PNA fortaleceu a constatação da singularidade de cada política pública educacional e sua respectiva tradução. Fica evidente que a PNA não seria a mesma se houvesse a participação de diferentes sujeitos, a aplicação de outros processos, a inserção em um contexto distinto ou em um período temporal alternativo.

Tudo que ocorre no ambiente remoto e próximo, nas dimensões micro e macro interferem no desenvolvimento de uma política. Por isto, o contexto sociopolítico em que a PNA foi engendrada e interpretada foram essenciais para entender os discursos elaborados pelos sujeitos envolvidos. Sem entender os marcadores contextuais anteriores e atuais não seria possível chegar ao nível de compreensão construídos na descrição da PNA e na análise dos dados obtidos no contexto da prática.

Já o fator tempo contemplado também na teoria de Bronfenbrenner foi determinante para traçar algumas conjecturas nesta pesquisa. Uma delas foi a constatação da necessidade de ter um olhar atento para esta dimensão no sentido de entender como as experiências passadas e ocorridas em cada momento impactam o desenvolvimento da política e a tomada de decisões. Outro aspecto diz respeito ao tempo necessário para a elaboração, tradução, implementação e avaliação das políticas.

Neste sentido, a questão do tempo também explica alguns posicionamentos e tomadas de decisão. Como exemplo, quando os Conselheiros se reuniram para estudar e se posicionarem a respeito da PNA, a referida política estava no início do seu desenvolvimento. Muitos programas e ações ainda não tinham sido apresentadas e empreendidas, impossibilitando uma avaliação mais contemplativa por parte dos conselheiros. Infere-se que se o CMESO tivesse conhecimento de todas as ferramentas e recursos disponibilizados bem como acesso a informações veiculadas nos sítios dedicados à PNA, poderiam ocorrer outros desdobramentos.

É claro que somente uma das dimensões do modelo PPTC não é suficiente para explicar os meandros da dinâmica dos eventos e decisões. Portanto, para entender uma política é indispensável conhecer a sua história, o seu contexto político, histórico e social, o momento em

que ela foi engendrada e traduzida, bem como as pessoas envolvidas (in) diretamente neste processo.

Já em relação ao Estudo 2, dedicado à análise dos dados, é importante destacar que os profissionais do Conselho Municipal de Educação não são atores ingênuos e displicentes quanto à importância que a atuação que cada um desempenha para a tomada de decisões que envolve a Educação no município onde vivem. Antes, demonstraram-se engajados na busca de uma participação que preze pela qualidade e no manejo com as questões que vão surgindo no cotidiano da educação do município, principalmente nas que envolvem a negligência e a incoerência com os propósitos que carregam como instituição.

É importante destacar que dentre o rol de atores elencados pela Teoria da Atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 1996) e os respectivos papéis que podem assumir no processo de interpretação e tradução de uma política, nem todos foram desempenhados pelos conselheiros do CMESO. Foram identificados os papéis de narradores, membro externo, negociantes e críticos.

Não foram identificados dentre os conselheiros, os papéis de empreendedores, “agentes fortes de mudanças” que realizam o papel de defesa da política, buscando de forma persuasiva recrutar pessoas para constituir uma massa crítica em prol da política; e nem entusiastas que são os atores que acreditam na política e agem com entusiasmo e energia para colocá-la em prática.

Segundo Ball, Maguire e Braun (2016) os empreendedores não são comuns nas instituições educacionais, podendo não estar presentes nas instituições e organizações educacionais. Já para desempenhar o papel de entusiasta e estar entusiasmado com uma determinada política, ela precisa fazer sentido e que tenha certa coerência para as pessoas envolvidas. No caso dos membros do CMESO, é notável que a PNA não faz sentido, não articula e nem coaduna com os princípios defendidos pelo grupo e nem com a proposta político pedagógica da rede municipal de ensino de Sorocaba.

Analisando a narrativa discursiva nas entrevistas ficou evidente que os profissionais da educação que compõem o CMESO e, que têm alguma experiência direta com a alfabetização, não se veem como possíveis protagonistas da PNA na escola. Isto porque a formação discursiva utilizada na política não faz sentido para os profissionais da educação. Os aportes teóricos utilizados não se articulam com o que já experienciado e construído por estes profissionais da Educação. Também não está presente no Marco Referencial do município.

O desconhecimento acerca das pessoas que elaboraram a política bem como o fato de não serem do campo educacional gerou resistências, na medida em que parece existir um processo de subordinação da Pedagogia ao campo da Psicologia, no âmbito da PNA.

O discurso utilizado na política e o fato de ser instituída por um decreto não atraiu e motivou. Ao contrário, distanciou e sucumbiu a possibilidade de promover contribuições da política e de um campo do saber. Provavelmente, se os idealizadores da política tivessem adotado uma narrativa discursiva mais flexível e promovessem um diálogo com outros grupos e correntes do campo da alfabetização, possivelmente teria encontrado uma maior receptividade por parte dos profissionais da educação, em especial do CMESO.

A narrativa discursiva adotada em uma política tem impacto na forma como ela será recebida, interpretada e traduzida. E, se for fracassada pode gerar resistência, rejeição e uma “falta de vontade ou de confiança por parte dos intérpretes-chave para manter a coerência da narrativa em relação à política [...]” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 79).

Somam-se à questão da narrativa discursiva um contexto sociopolítico mais amplo de conflitos ideológicos e polarizações do Governo Bolsonaro, no qual mobilizou diversas manifestações de entidades e associações contrárias à PNA. Dentre elas, dentre as quais se destaca a moção pela revogação da PNA, realizada em conjunto com educadores, alfabetizadores, pesquisadores de 15 entidades e associações, reunidos na Conferência Nacional Popular de Educação, CONAPE 2022. O documento traz uma lista dos motivos da manifestação, destacando as tentativas reiteradas de aproximação para um diálogo com a Sealf sem nunca ter recebido um aceno favorável.

As atuações envolvem “dinâmicas contextuais, históricas e psicossociais” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 79), produzindo ações e reações, impondo possibilidades e limites. No caso da análise da PNA, por parte dos conselheiros, ficou evidente que a referida política desconsiderou alguns princípios: da continuidade, da contextualização, da coerência, e da democracia.

O princípio da democracia por ter sido instituída por um decreto e por não ter promovido um amplo debate com a sociedade civil e grupos de pesquisas. O princípio da continuidade, ao não dialogar com as principais políticas nacionais anteriores de alfabetização. O princípio da contextualidade por não considerar os diferentes estilos de aprendizagem e necessidades educativas (educação inclusiva), os contextos socioeconômicos e culturais. O princípio da coerência por apresentar divergências com outros dispositivos legais (BNCC e PNE) acerca da idade para estar alfabetizado.



Conclui-se que a Política Nacional de Alfabetização traz apontamentos importantes do campo das Ciências Cognitivas que podem contribuir significativamente com o avanço dos estudos e prática de alfabetização no país, mas em virtude de um amplo conjunto de motivos desencadeou um efeito negativo com movimentos de resistência.

Destacam-se como razões pela não adesão da PNA na Rede Municipal de Sorocaba, a composição do grupo de especialista que criou e redigiu a política, que não representou a diversidade de áreas do conhecimento que pesquisam e atuam na alfabetização; o fato da Ciência Cognitiva da Leitura ser um campo de conhecimento relativamente novo e não ter sido comumente incorporada nos cursos de formação de professor inicial e continuada, bem como na bibliografia de concurso públicos da área docente. Somam-se o fato política ter sido criada e desenvolvida no contexto de um governo federal que negava recorrentemente a legitimidade do conhecimento científico e que teve a gestão do ministério da Educação marcada por inconstâncias.

As teorias, as terminologias, concepções e autores que compõem a corrente epistemológica utilizada na PNA não eram tão familiares para os entrevistados. O discurso utilizado também não promoveu a conexão e a interdisciplinaridade necessária para despertar o interesse em procurar o que a nova política teria de bom e válido para ser aderido na Educação.

Depreende-se que há algumas barreiras disciplinares, mas conforme Seidenberg (2013) elas só existem quando os sujeitos permitem. Nenhuma área do saber é melhor ou superior a outra, já que todas têm suas limitações e um espectro de contribuições e alcances possíveis.

Todos nós podemos realizar trabalhos melhores comunicando o que fazemos e aprendemos. As pontes são construídas sobre uma base de respeito pelos indivíduos e pelos diversos pontos de vistas [...]. Esses impulsos positivos e sinceros teriam mais chance de sucesso se houvesse mais compreensão das profundas diferenças entre as culturas da ciência e da educação, que se manifestam em suas abordagens discordantes da leitura. (SEIDENBERG, 2013, apud, GABRIEL et al., 2021, p. 14).

Como defende Seidenberg (2013), existe um certo ceticismo sobre a relevância de pesquisas empíricas oriundas das Ciências Cognitivas em salas de aulas. Contudo, na mesma proporção do ceticismo, há também uma prontidão em conhecer e se apropriar destes conhecimentos quando eles não desconsideram seus valores e práticas, como ficou evidente no estudo de Quintal (2021).

O respeito pela área disciplinar a que o outro pertence, com os seus saberes e experiências deve estar manifesto no discurso e no modo como um conhecimento novo

(proposto na política) é apresentado. O cuidado com o discurso, no sentido de não o colocar como verdade (seja porque seguiu critérios rigorosos, seja porque é baseada em evidência científica) é uma premissa fundamental para que todas as áreas e instâncias políticas se coloquem em uma condição de escuta e integração ao se elaborar uma política. Caso contrário, pode despertar resistência e, antes que possa vir a se beneficiar, fecham-se as possibilidades de uma cooperação.

Além disso, é importante considerar a contribuição de diferentes campos do saber na elaboração de políticas educacionais, respeitando as fronteiras e as concepções das diversas correntes epistemológicas. Faz-se necessário ter cuidado para não ignorar ou subestimar essas diferenças epistemológicas, pois elas podem afetar a validade, a recepção e a aplicabilidade das políticas propostas.

Neste contexto, a abordagem interdisciplinar pode agregar contribuições positivas ao enfatizar a importância de integrar diferentes campos de saber para obter uma compreensão mais completa e abrangente dos fenômenos estudados. No entanto, essa integração não significa que as fronteiras epistemológicas devam ser apagadas ou negligenciadas. Pelo contrário, pressupõe uma colaboração produtiva, ancorada no diálogo e na troca de conhecimentos. A postura de buscar consenso diante a diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas é um exercício possível para alcançar uma compreensão mais abrangente e robusta dos fenômenos estudados, e, conseqüentemente, das políticas educacionais propostas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste trabalho foi descrever e analisar o processo de criação da Política Nacional de Alfabetização (PNA) e compreender o processo de atuação desta Política no contexto da prática em uma rede municipal de ensino.

Neste estudo foi apresentado um panorama histórico das principais políticas nacionais de alfabetização que antecederam a PNA, compreendidas entre o período de 1997 e 2019. Entender o que propunham e como estruturavam tais políticas foi fundamental para identificar no que elas diferenciavam da PNA. Há um contexto no qual a Política emergiu, e, mapear este cenário histórico possibilitou estabelecer reflexões sobre as mudanças e rupturas bem como avanços e retrocessos que marcam a transição entre este período e a PNA.

A pesquisa realizou uma ousada aplicação do modelo teórico da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento de Bronfenbrenner para descrever e analisar desenvolvimento da PNA. Os eixos do modelo Pessoa, Processo, Tempo e Contexto (PPTC) proposto por Bronfenbrenner foram utilizados para explicar os vários elementos que operam de modo integrado e indissociável na dinâmica do engendramento da Política.

Para compreender como a PNA foi traduzida no contexto da prática foi utilizada a Teoria da Atuação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Nesta teoria, sustenta-se a premissa de que uma política não é implementada, mas sim atuada por diferentes atores. Diferentes elementos como o contexto e as posições ocupadas por cada ator interfere no modo como a política é percebida e traduzida.

As reflexões sobre os dados obtidos nas entrevistas realizadas com os Conselheiros do CMESO foram orientadas pelo olhar da Análise do Discurso foucaultiana. Em consonância com esta abordagem buscou-se traçar as condições de produção de existência dos discursos, a fim de contextualizar e entender os posicionamentos assumidos e as tomadas de decisões. Neste processo, foram considerados os elementos que perpassam as práticas discursivas como as especificidades dos sujeitos, dos lugares, do tempo e da realidade social.

Dessa forma, a partir do arcabouço teórico e a condução metodológica, as análises reunidas neste trabalho evidenciam que:

- a) uma política não inicia a partir do momento que ela se materializa em um documento. Há movimentos e dinâmicas que antecedem ao momento que ela se oficializa. Conhecer este processo, buscando compreender tudo que a envolve incluindo as pessoas, o contexto, a agenda defendida, os processos e o tempo, é fundamental para entender uma política educacional de modo mais profundo. Neste sentido, pode-se afirmar que o

- primeiro objetivo definido nesta tese que, foi descrever e analisar o percurso de criação da PNA, foi alcançado;
- b) em consonância com a Teoria da Atuação de Ball, Maguire e Braun (2016), esta tese confirmou que, de fato, as políticas não são implementadas e sim atuadas por atores no contexto da prática. O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba em questão é uma instituição orgânica e viva, na qual há diferentes atores que desempenham diferentes funções e papéis. Quando entram em cena para discutir analisar e deliberar sobre as pautas da agenda, os atores são movidos por convicções (pessoais e coletivas) e pelo compromisso que o papel desempenhado demanda. Assim, a maioria dos conselheiros atuaram como narradores e críticos da PNA, com a intencionalidade de compreender a nova política e para criticá-la;
  - c) o processo de decisão da Secretaria Municipal da Educação pela (não) implementação da PNA teve idas e vindas, que incluíram a publicação de um parecer do CMESO contrário a adesão da política no município, seguida da decisão de implementação apesar do parecer. Com a mudança de governo, promovida pelas eleições no início de 2021, toma a decisão de não dar prosseguimento à implementação;
  - d) a narrativa discursiva utilizada na PNA bem como a sua estruturação (pessoas, linguagem, alinhamento teórico) influenciaram na percepção e no posicionamento do CMESO sobre a PNA.

Ter empreendido o primeiro estudo (descrição e análise da política), foi condição *sine qua non* na consecução do segundo estudo realizado no contexto da prática. O entendimento e a discussão acerca dos motivos pelos quais o CMESO foi contrário à adesão da PNA foi favorecido pela descrição e análise da política realizada anteriormente. Um estudo complementa e favorece o outro possibilitando um trabalho mais coeso e profundo.

Sugere-se a realização de novas pesquisas no campo das políticas educacionais utilizando a Teoria Bioecológica de Bronfenbrenner. Essa abordagem proporciona uma compreensão abrangente dos sistemas e contextos que influenciam o desenvolvimento das políticas educacionais, evitando a negligência de fatores importantes. Ao adotar essa teoria, os pesquisadores podem analisar os diversos níveis de influência e considerar a trajetória temporal das políticas educacionais, permitindo uma análise informada para o aprimoramento das estratégias e formulação de políticas mais eficazes.

Recomenda-se ainda a condução de um estudo para avaliar os impactos da implementação da Política Nacional de Alfabetização (PNA) nas redes de ensino que adotaram

efetivamente essa política. É essencial compreender em que medida a adesão à PNA influenciou as práticas educacionais, os resultados de aprendizagem e o desenvolvimento dos alunos nessas redes de ensino.

Além disso, é fundamental investigar os impactos resultantes da adequação dos livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que a partir do ano de 2021 passaram a ser produzidos em conformidade com as diretrizes e princípios estabelecidos na PNA. É importante compreender como essa adaptação dos materiais didáticos afetou o processo de ensino e aprendizagem, a qualidade da educação e o engajamento dos alunos. Esse estudo permitirá avaliar em que medida a adaptação dos livros didáticos contribuíram para o alcance dos objetivos propostos pela PNA e fornecerá subsídios para aprimorar as políticas educacionais no campo da alfabetização.

Espera-se, assim que esta tese contribua para uma reflexão crítica acerca dos cuidados a serem adotados na elaboração, critérios de continuidade e comunicação de uma política educacional no que se refere às estratégias discursivas e a disposição ao diálogo efetivo com as bases, isto é, as partes envolvidas no sistema educacional, como pesquisadores, organizações, comunidade escolar e demais atores relevantes.

Por fim, como abordado no início desta tese, a história da alfabetização no Brasil tem como principal marca uma constante disputa pelo melhor método de alfabetização, o que desencadeou conflitos, disputas e um processo de descontinuidade nas políticas educacionais. É preciso romper com este ciclo vicioso de rupturas e de propostas provisórias e parciais.

Há que se pensar em medidas frente a alternância e a troca de políticas a cada mudança de governo. A descontinuidade e o desmonte de políticas, a cada mandato político, promove o desmonte e o retrocesso de propostas empreendidas com investimento de pessoas, tempo e dinheiro. Sugere-se, portanto, no ingresso de cada governo, efetivar a obrigatoriedade de buscar a avaliação e o melhoramento das políticas em vigência. Ao invés de excluir e substituir totalmente a política, propor medidas que venham de forma coletiva corrigir, complementar e acrescentar, melhorando continuamente o que está posto.

É urgente elaborar políticas que tenham em seu cerne o respaldo científico atrelado ao intuito de serem conciliadoras, partindo do princípio de que todos os campos do saber têm sua parcela de contribuição para sucumbir o analfabetismo do país. A pluralidade de ideias e a busca de pontos de intersecção e aproximações entre os campos teóricos podem contribuir para um debate mais rico e democrático, favorecendo o avanço da alfabetização no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABALF. **Posicionamento da ABALF frente ao Programa de Alfabetização "Tempo de Aprender"**, 2020. Disponível em:

[https://www.abalf.org.br/\\_files/ugd/64d1da\\_38d9d642576f4b8fb9ba8433bd6510a1.pdf](https://www.abalf.org.br/_files/ugd/64d1da_38d9d642576f4b8fb9ba8433bd6510a1.pdf).

Acesso em: 14 jan. 2023.

ABALF. **Posicionamento da Associação Brasileira de Alfabetização sobre o Programa de formação continuada de alfabetizadores/as baseado na ciência da Sealf/MEC**. Disponível em:

[https://www.abalf.org.br/\\_files/ugd/64d1da\\_f5af5c5cecc14ff593b2f20c2c1006e1.pdf](https://www.abalf.org.br/_files/ugd/64d1da_f5af5c5cecc14ff593b2f20c2c1006e1.pdf).

2021. Acesso em: 14 jan. 2023.

ADAMS, Marlyn Jager; et al. **Consciência fonológica em crianças pequenas**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

ALARCÃO, Isabel. **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

ALÇADA, Isabel. Políticas de leitura. IN: NADALIM, Carlos Francisco de Paula, coord. - **Alfabetização baseada na ciência [Em linha]**: manual do curso ABC. Editado por Rui A. Alves; Isabel Leite. Brasília: Ministério da Educação: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pp. 9 - 27, 2021.

ALFERES, Márcia Aparecida. **Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: Uma análise crítica do programa Pró-Letramento**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2009.

ALFERES, Márcia Aparecida, MAINARDES, Jefferson. Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: uma avaliação do Programa Pró-Letramento. **Meta: Avaliação**, v. 4, n. 10, p. 1-27, jan./abr. Rio de Janeiro, 2012.

ALFERES, Márcia Aparecida, MAINARDES, Jefferson. A recontextualização do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC: uma análise dos contextos macro, meso e micro. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 2, p. 420-444, maio/ago. 2018

ALFERES, Márcia Aparecida, MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: avaliação e políticas públicas no Brasil**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, jan./mar. 2019.

ALFERES, M. A.; MAINARDES, J.. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 27, n. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., 2019 27(102), p. 47–68, jan. 2019.

ALMENARA, G. V. R. O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba/SP: a gestão democrática e a busca pela qualidade socialmente referenciada. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de São Carlos. Sorocaba, 2018.

ARAGÃO, S. A.; MORAIS, A. G. Crianças com hipótese silábica, ensinadas pelo método fônico, não conseguem resolver tarefas de consciência fonêmica. **Anales del Congreso Latinoamericano para el Desarrollo de la Lectura y la Escritura**. Vol. 7: 73-80, 2013.

ARAGÃO, S. D. S. A.; MORAIS, A. G. D. Como as crianças alfabetizadas com o método fônico resolvem tarefas que avaliam a consciência fonêmica? **Educação em Revista**, v. 36, n. Educ. rev., 2020 36, 2020.

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 24, p. 1-18, 2016.

AZANHA, J. M. P. **Parâmetros Curriculares Nacionais e autonomia da escola**. Disponível em: <http://www.hottopos.com/harvard3/zemar.htm>. Acessado em: 2 set. 2005.

BAKHTIN, M. **Filosofia e marxismo da linguagem**. São Paulo: HUCITEC, 1979.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. 4. ed. Trad. P. Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BAKHTIN, M. M.; VOLOCHINOV, V. N. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico em ciência da linguagem [1929]**. Tradução de Michel Lauhud e Yara Frateschi Vieira. 11. ed. São Paulo, 2004.

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

BALL, S. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, 2002, 15(2), pp. 03-23.

BALL, S. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. **Páginas: Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación**, Córdoba, v. 2, n. 2-3, p. 19-33, set., 2002.

BALL, S. **Educação global S.A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014. 270 p

BALL, S. What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. **Discourse: Studies in the cultural politics of education**, v. 36, n. 3, p. 306-313, 2015.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BARBOSA, V. do R. GUIMARÃES, S. R. K. Aspectos linguísticos e implicações para o desenvolvimento da linguagem escrita (leitura e escrita). In: PINHEIRO DE OLIVEIRA, Jáima; BRAGA, Tania Moton Saes; VIANA, Fernanda Leopoldina Parente; SANTOS, Ana Sucena (organizadores). **Alfabetização em países de língua portuguesa: pesquisa e intervenção**. Curitiba: CRV, 2014. p. 55-65.

BARRERA, Sylvia D. Papel facilitador das habilidades metalinguísticas na aprendizagem da linguagem escrita. In: MALUF, M. R. (org). **Metalinguagem e aquisição da escrita: contribuições da pesquisa para a prática da alfabetização**. São Paulo: Caso do Psicólogo, 2003. p. 65-90.

BARRERA, Sylvia D.; MALUF, M. R. Consciência metalinguística e alfabetização: um estudo com crianças da primeira série do ensino fundamental. **Psicologia, Reflexão e Crítica**, 16 (3), 491-502, 2003.

BARRERA, Sylvia D.; SANTOS, Maria J. dos. Influência da Consciência Fonológica na Aprendizagem da Leitura e Escrita: O Que Dizem as Pesquisas Brasileiras. In: OLIVEIRA, J. P. de; et al. (orgs.). **Alfabetização em países de língua portuguesa: pesquisa e intervenção**. Curitiba: CRV, 2014. p. 27-42. E-book.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BOLINA, Mariane. **As políticas públicas de alfabetização e letramento na rede municipal de Sorocaba: caminhos e rupturas**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2020.

BOLSONARO diz que TV Escola “deseduca” e chama Paulo Freire de “energúmeno”. **Carta Capital**, [s.l.], 16 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3wVfDxH>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology**. London: Routledge, 1992.

BRANDÃO, H. N. **Gêneros do Discurso na Escola – Mito, Conto, Cordel, Discurso Político**, Divulgação Científica. São Paulo: Cortez, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Formação de Professores**. Apresentação. Brasília, 2001. (PROFA)

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso em maio 2023.



BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Relatório Final do Grupo de trabalho alfabetização infantil: os novos caminhos relatório final.** 1ª ed. Brasília: [s.n], 2003a.

BRASIL. **Discurso do Deputado Gastão Veira realizado em 26/09/2003b.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=206.1.52.O&nuQuarto=74&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=13:03&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=26/09/2003&txApelido=GAST%C3%83O%20VIEIRA&txFaseSessao=Grande%20Expediente%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&dtHoraQuarto=13:03&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final> Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. PRALER: **Programa de apoio a leitura e escrita.** Guia Geral. Fundescola. Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **PRALER: Programa de apoio a leitura e escrita.** Guia Geral. Fundescola. Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **PRALER: Programa de apoio a leitura e escrita.** Manual do Formador. Fundescola. Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília, 2007b.

BRASIL. **Pró-Letramento: Alfabetização e Linguagem.** Fascículo 1. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Pró-Letramento – Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: Matemática.** Ed. rev. e ampl., incluindo Saeb/Prova Brasil Matriz de Referência. Brasília: MEC/SEF, 2008.

BRASIL. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019.

BRASIL. **Portaria N.º 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.** Diário Oficial da União, 5 jul. 2012.

BRASIL. **Lei N.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm) Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.** Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. Caderno de Apresentação / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular – BNCC 3ª versão.** Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Portaria n.º 142, de 22 de fevereiro de 2018 - Programa Mais Educação.** Brasília, 2018.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto n.º 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização.** Diário Oficial Da União: seção 1. Brasília, DF, P. 15, 11 abr. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm). Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **Política Nacional de Alfabetização.** Brasília: MEC, Sealf, 2019b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **Conta pra Mim: Guia de Literacia Familiar.** - Brasília: MEC, SEALF, 2019: MEC, Sealf, 2019c. Disponível em: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/conta-pra-mim-literacia.pdf> Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Metas Nacionais Prioritárias – Agenda de 100 dias de Governo.** Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/100-dias-tabela-reformatada-com-17.pdf>. 2019d. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Alfabetização: Programa Tempo de Aprender.** Brasília: MEC, 2020a. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br/tempo-de-aprender>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Programa de Residência Pedagógica Edital N.º 1/2020:** Processo n.º 23038.018770/2019-03. Brasília, DF: CAPES, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-residencia-pedagogica-pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. MEC **lança de capacitação para educadores que atuam na alfabetização.** [Brasília]: Ministério da Educação, 08 dez. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/12/mec-lanca-curso-de-capacitacao-para-educadores-que-atuam-na-alfabetizacao>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Formação continuada em práticas de alfabetização do Programa Tempo de Aprender.** Brasília: MEC, 2020d.

BRASIL. Sealf, Ministério da Educação. **Práticas de Alfabetização: Livro do Professor Alfabetizador – Estratégias.** Brasília: MEC, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de alfabetização. **Relatório de Programas e Ações (2019-2022).** [2022]. Disponível em [https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/relatorio\\_sealf\\_2019\\_2022.pdf](https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/relatorio_sealf_2019_2022.pdf). Acesso em: 31 dez. 2022.

BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento humano: experimentos naturais e planejados.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

BRONFENBRENNER, U. **Bioecologia do desenvolvimento humano: tornando os seres humanos mais humanos.** Porto Alegre: Artmed, 2011.

BRONFENBRENNER, Urie; MORRIS, Pamela. A. The ecology of developmental process. In: DAMON, W.; LERNER, Richard M. (eds.). **Handbook of child psychology**, vol. 1: theoretical models of human development. New York: John Wiley, 1998. p. 993-1028.

BUZEN, Clécio. Um breve decálogo sobre o conceito de ‘literacia’ na Política Nacional de Alfabetização (PNA, 2019). **Revista Brasileira de Alfabetização - ABAlf** | ISSN: 2446-8584 Belo Horizonte, MG | v. 1 | n. 10 (Edição Especial) | p. 44-51 | jul./dez. 2019.

CADIME, Irene. O Desenvolvimento do Vocabulário. In: In: R. Alves & I. Leite. **Alfabetização Baseada na Ciência Ministério da Educação (MEC)**, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2021.

CAIRNS, R. B.; CAIRNS, B. D. A ecologia social ao longo do tempo e do espaço. In: BRONFENBRENNER, Uriel. **Bioecologia do desenvolvimento humano: tornando os seres humanos mais humanos**. Porto Alegre: Artmed, 2011. cap. 2, p. 55-60.

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA (CMS). **Sessão Solene - 500a. Reunião do Conselho Municipal de Educação de 21 de maio de 2018**. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_OIxA\\_gXpM4&list=PLgSzVTM1A5Ll8YI27t-HRWT2TATLi3\\_Vy](https://www.youtube.com/watch?v=_OIxA_gXpM4&list=PLgSzVTM1A5Ll8YI27t-HRWT2TATLi3_Vy). Acesso em: 23 jul. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA (CMS). 2018. **Educação, problemas no município de Sorocaba**. Audiência Pública de 11 de setembro de 2018. Disponível em: <https://youtu.be/aWaCQHsWPCA>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CAMPOS, Rosarlane Gláucia Mendonça. **O programa de formação de professores alfabetizadores – PROFA - e suas implicações pedagógicas: concepção de alfabetização, atuação profissional e resultados obtidos**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Goiás, Curso de Mestrado em Educação, 2006.

CAPOVILLA, A. G. S.; CAPOVILLA, F. C. Efeitos do treino de consciência fonológica em crianças com baixo nível sócio-econômico. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 13, n.1, p. 7-24, 2000.

CARDOSO-MARTINS, C.; CORRÊA, M. F. O Desenvolvimento da Escrita nos Anos Pré-Ecolares: Questões Acerca do Estágio Silábico. **Psicologia Teoria e Pesquisa**. Brasília, v. 24, n. 3, p. 279-286, setembro de 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010237722008000300003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010237722008000300003&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em: 23 jul. 2019.

CARDOSO-MARTINS, Cláudia; SARGIANI, Renan de Almeida. Como as crianças aprendem a ler e a escrever em Português brasileiro. In: **Relatório Nacional da Alfabetização baseada em Evidências**. Brasil, Brasília. 2021.

CHAKUR, C. R. S. L. **A desconstrução do construtivismo na educação: crenças e equívocos de professores, autores e críticos** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, 171 p.

CHARLOT, Bernard. A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 7-18, abr. 2006.

CHIZOTTI, Antônio. **Pesquisas em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

CHIZOTTI, Antônio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 16, n. 2, Braga – Portugal, 2003.

CHIZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**, 6ed. Petrópolis, RJ, Vozes. 2014.

CHIZOTTI, Antônio. As ciências humanas e as ciências da educação. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v.14, n. 04, p. 1556 – 1575 out./dez.2016 e-ISSN: 1809-3876 Programa de Pós-graduação Educação: Currículo – PUC/SP.

COLLARES, Solange Aparecida de Oliveira. A Origem da cartilha no Brasil como instrumento privilegiado de controle do estado. In: **O EDUCERE XII CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. Anais de pesquisa, Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná. 26 a 29 de outubro de 2015. p. 25298-25312.

CORDINGLEY, Philippa. Professores usando evidências: utilizar o que sabemos sobre ensino e aprendizagem para reconceituar a prática baseada em evidências. In: GARY, Thomas; PRING, Richard. **Educação baseada em evidências: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CORREIA, Adriana Paes de Jesus. **Letramento, alfabetização e trabalho do professor representados nos PCNs, 2007** Dissertação Mestrado em Linguística Aplicada e Estudos da Linguagem). PUC/SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2007.

CÓSSIO, Maria de Fátima. **Democracia neoliberal e globalização: triunfo, resistência e alternativas**. 2010a (atualizado).

COUTO, José Cláudio Diniz. Descontinuidade das ações públicas em educação. **37ª Reunião Nacional da ANPEd** – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis.

CURY, C. R. J. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p.41-67, fev. 2006.

DEHAENE, S. **Os neurônios da leitura**. Como a ciência explica nossa capacidade de ler. Porto Alegre: Penso, 2012.

DEL NERO, H. S. Uma nova ciência da mente? **Revista do IEA**. Maio 1995.

DIAS, Raquel Faria; SOUZA, Vilma. Programa residência pedagógica e a Política Nacional de Alfabetização (PNA): como a PNA está sendo recebida pelos docentes? In: **Anais do IX Seminário Institucional PIBID e III Seminário Institucional da Residência Pedagógica: “Formação docente: contextos, desafios e práxis colaborativas entre universidade e escola”**. Anais...Uberlândia (MG) UFU, 2022.

DINIZ, N. L. Bispo. **Metalinguagem e alfabetização: efeitos de uma intervenção para recuperação de alunos com dificuldades na aprendizagem da linguagem escrita**. Tese (doutorado) Instituto de Psicologia Universidade de São Paulo, 2008.

DIONÍSIO, Maria de Lurdes. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 25, n. 1, 209-224, jan./jun. 2007

DOLZ, Joaquim; SCHNEUWLY, Bernard. O oral como texto: como construir um objeto de ensino. In: SCHNEUWLY, Bernard; DOLZ, Joaquim. **Gêneros orais e escritos na escola**. Tradução e organização de Roxane Rojo e Glaís Sales Cordeiro. Campinas: Mercado de Letras, 2004.

DOURADO, L. F. Estado, **Educação e Democracia no Brasil**: retrocessos e resistências. Educ. Soc., Campinas, v.40, 2019.

DUARTE, N. Por que é necessária uma análise crítica marxista do construtivismo? In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. (Org.). **Marxismo e educação**: debates contemporâneos. 2.ed. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2008. p.203-221.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UNB, 2009. 99-129 p.

EHRI, L. C. Grapheme-phoneme knowledge is essential for learning to read words in English. Em L. C. Ehri & J. L. Metsala (Orgs.), **Word Recognition in Beginning Literacy** (pp. 3–40). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Inc Publishers, 1998.

FARIAS, Gustavo de. **Soletre MOBRAF e leia Brasil**: cinco anos de luta pela alfabetização. Ministério da Educação e Cultura. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979.

FERNANDES, R. C. T.; BRITO M. de V. Análise do papel da formação continuada na prática dos professores alfabetizadores. In: **II Seminário de Formação Docente**: Intersecção entre Universidade e Escola - Necessidades Formativas nas/das Licenciaturas, 2017, Dourados. Anais do II Seminário de Formação Docente: Intersecção entre Universidade e Escola - Necessidades Formativas nas/das Licenciaturas. Dourados: UEMS, 2017. p. 495-509

FERNANDES, S. B.; COLVERO, R. B. Políticas públicas educacionais contraditórias: a alfabetização em foco. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 2, p. 286-305, maio/ ago.2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/11963>. Acesso em: 14 maio 2021.

FERREIRO, E. **Reflexões sobre alfabetização**. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1991.

FIGUEREDO, O. G.; ORRILLO, A. D A.; CORDEIRO, L. E. Ataques do neoliberalismo às políticas públicas e direitos sociais: desafios para a resistência e a agência na práxis de trabalhadores da Saúde e da Educação. In: FIGUEIREDO, Gustavo de Oliveira; et al. **Educação, direitos sociais e políticas públicas**: práticas, críticas e utopias. Salvador: EDUFBA, 2022.

FISCHER, R. M. B. **Foucault e a análise do discurso em educação**. Cadernos de Pesquisa, n. Cad. Pesqui., 2001 (114), nov. 2001.

FOUCAULT, Michael. **Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972-1977**. In: GORDON, C. (Ed.). Tradução de Colin Gordon, Leo Marshall, John Mepham e Kate Soper. New York: Pantheon Books, 1980.

FOUCAULT, Michael. **Le souci de la vérité. Dits et écrits**. Vol. IV. Paris: Gallimard, 1994

FOUCAULT, Michael. **A ordem do discurso**. 3. ed. Trad. L. F. de A. Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. 22. ed. São Paulo: Graal, 2006.

FOUCAULT, Michael. **A arqueologia do saber**. tradução de Luiz Felipe Baeta Neves, -7ed. - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010a.

FOUCAULT, Michael. O cuidado com a verdade. In: FOUCAULT, Michael. **Ética, Sexualidade, Política. Ditos & Escritos V**. Rio de Janeiro: Forense, 2010b, p. 240-251.

FOUCAULT, Michael. Ditos e escritos, volume IX: genealogia da ética, subjetividade e sexualidade. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, pp.251-263

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. **Métodos e didáticas de alfabetização: história, características e modos de fazer de professores: caderno do professor**. Belo Horizonte: Ceale/FaE/UFMG, 2005.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. **Métodos de alfabetização, métodos de ensino e conteúdos da alfabetização: perspectivas históricas e desafios atuais**. Educação, Santa Maria. v. 32. n. 1. p. 21-39, 2007.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. Um paradigma científico e evidências a ele relacionadas resolveriam os problemas da alfabetização brasileira? **Revista Brasileira de Alfabetização**. Belo Horizonte, v. 1, n. 10, pp. 15- 25, jul-dez, 2019.

FRANCO. A. de F., MARTINS. L. M. **Palavra escrita: vida registrada em letras a alfabetização para além da Política Nacional de Alfabetização (PNA)**. [recurso digital] Goiânia-GO: Editora Phillos Academy, 2021.

FREEMAN, R. **What is 'Translation'?** Evidence & Policy, 5(4), 429-447, 2009.

GABRIEL, Rosângela. Letramento, Alfabetização e Literacia: um olhar a partir da ciência da leitura. **Revista Práxis**. 2. 76. 10.25112/rprv2i0.1277, 2017.

GABRIEL, Rosângela; ACHE Borsatti, D., COSTA, A. R., KADINE, Saraiva de Carvalho, Petry Rieger, N., & Pda Costa Tatsch, M. A Ciência da Leitura e suas Implicações Educacionais. **PROLÍNGUA**, 15(2), 03–34, 2021.

GERALDI, J. W. Concepções de linguagem e ensino de português. In: GERALDI, J. W. (Org.). **O texto na sala de aula; leitura e produção**. Cascavel: Assoeste, 1984. p. 41-49.

GHIRALDELLI, Paulo, **História da Educação**. São Paulo: Cortes, 2000.

GIPES – Grupo Interinstitucional de Pesquisa em Educação de Surdos. **Manifestação contra a Política Nacional de Alfabetização que prioriza o ensino de leitura e escrita para surdos pelo método fônico**. Publicado em 11 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gipes/2019/10/11/manifestacao-contra-a-politica-nacional-ealfabetizacao-que-prioriza-o-ensino-de-leitura-e-escrita-para-surdos-pelo-metodo-fonico/>. Acesso em: 08 jun. 2021.

GODOY, S. Arilda. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, EAESP, FGV, São Paulo, 1995.

GOMBERT, J. E. Atividades metalinguísticas e aprendizagem da leitura. In: MALUF, M. R. (Org.). **Metalinguagem e aquisição da escrita**: contribuições da pesquisa para a prática da alfabetização. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2003.

GOMBERT, J. E. Epi/meta versus implícito/explicito: nível de controle cognitivo sobre a leitura e sua aprendizagem. In: MALUF, M. R.; CARDOSO-MARTINS, C. (orgs). **Alfabetização no século XXI**- como se aprende a ler e a escrever. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 109-121.

GOMES, Maria de Fátima Cardoso. A PNA e a unidade dialética afetocognição nos atos de ler e escrever. **Revista Brasileira de Alfabetização**. Belo Horizonte, v. 1, n. 10, pp. 122- 124, jul-dez, 2019.

GONTIJO, C. M. M.; COSTA, D. M. V.; PEROVANO, N. S. Alfabetização na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 31, 2020.

GUILLEN, Cássia Helena; MIGUEL, Maria Elisabeth Blanck. A alfabetização nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC): o que mudou de 1997 a 2017. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.** Brasília, v. 101, n. 259, p. 567-582, 2020.

GUIMARÃES, S. R. K. **Dificuldades no Desenvolvimento da Lectoescrita**: O Papel das Habilidades Metalinguísticas. *Psicologia Teoria e Pesquisa*. Brasília, v. 19, n. 1, p. 33-45, abril 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-37722003000100006&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722003000100006&lng=en) Acesso em: 27 jul. 2021.

HADDAD, Lenira. **A Ecologia do atendimento infantil**: construindo um modelo de sistema unificado de cuidado e educação. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. INAF Brasil 2018: resultados preliminares. [S.l.]: IPM, 2018.

KATO, Mary. **No mundo da escrita**: uma perspectiva psicolinguística. São Paulo: Ática, 1986.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3ª. ed. New York: Harper Collins, 1984.

KLEIMAN, Ângela B. O ensino de línguas no Brasil. In: PASCHOAL, M.S.Z. de; M.A.A. CELANI (Org.). **Linguística aplicada**. Da aplicação da linguística à transdisciplinaridade. São Paulo, Educ. 1992.

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

KLEIMAN, Ângela B. **Oficina de leitura: teoria e prática**. São Paulo: Pontes Editores, 2007.

KLEIMAN, Ângela B. **Preciso “ensinar letramento”?** Não basta ensinar a ler e a escrever. Linguagem e letramento em foco. IEL/Unicamp, 2010.

KLEIMAN, Ângela B. Agenda de pesquisa e ação em Linguística Aplicada: problematizações. In: MOITA LOPES, L. P. (org). **Linguística aplicada na modernidade recente: Festschrift para Antonieta Celani**. São Paulo: Parábola, 2013, p. 39-58.

KOCH, I. V.; ELIAS, V. M. **Ler e compreender: os sentidos do texto**. São Paulo: Contexto, 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo, SP: Atlas 2003

LENDVAI, N.; STUBBS, P. **Políticas como tradução: situando as políticas sociais transnacionais**. *Práxis Educativa*. 7, 1 (jul. 2012), 11–31. 2012.

LEON, Camila Barbosa Riccardi. Autorregulação e funções executivas na alfabetização. IN: SEABRA, A. G.; NAVAS, A. L.; MALUF, M. R. **Alfabetização: da ciência cognitiva à prática escolar**. 1. ed. Londrina, Neurosaber, 2021, p. 137-154.

LEON, Camila Barbosa Riccardi; et al. Funções executivas e desempenho escolar em crianças de 6 a 9 anos de idade. **Rev. psicopedag.**, São Paulo, v. 30, n. 92, p. 113-120, 2013.

LIMA, Nilzete Souza Silva de. **Campanhas de alfabetização de adultos e de jovens e adultos em Maceió: MOBREAL (1967-1985) e Programa Brasil Alfabetizado (PBA, 2003-2010)**. Maceió, 2010. 136 p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas.

LIMA, Maria Jocelma Duarte de; COSTA NETO, Francisco Alves da; SILVA, Cicero Nilton Moreira. Ataques à educação: um olhar sobre as críticas que o educador Paulo Freire vem sofrendo do atual governo Bolsonaro. **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, ano 43, n. 85, p. 58-74, maio/ago. 2021.

LOPES, Alice Casimiro. Discursos nas políticas de currículo. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, p. 33-52, 2006.

LOPES, Alice Casimiro; CUNHA, Erika Virgílio Rodrigues da; COSTA, Hugo Heleno Camilo. Da recontextualização à tradução: investigando políticas de currículo. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 13, n.3, p.392-410, set./dez., 2013.



MACHADO, M. A. EDNEIA. **Programa de Formação de Professores (PROFA):** Um ressignificar da prática docente? Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Mato do Sul, 2007.

MACIEL, Francisca Izabel Pereira. Onde estão as pesquisas sobre alfabetização no Brasil? **REVISTA BRASILEIRA DE ALFABETIZAÇÃO**, v. 1, p. 58-59, 2019.

MAGUIRE, M.; BALL, S. J. Discursos da reforma educacional no Reino Unido e nos Estados Unidos e o trabalho dos professores. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 97-104, jul./dez. 2007.

MAINARDES, J. **Moving away from a graded system: a policy analysis of the Cycles of Learning Project (Brazil)**. Thesis (PhD). Institute of Education – University of London, London, 2004.

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

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (Org.): Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011, 288 p

MALUF, Maria Regina. Ciência da Leitura e Alfabetização Infantil: Um enfoque metalinguístico. **Boletim Academia Paulista de Psicologia**, vol. XXV, núm. 2, maio-agosto, 2005, pp. 55- 62 Academia Paulista de Psicologia São Paulo, Brasil, 2005.

MALUF, Maria Regina. Ensinar a Ler: Progressos da Psicologia no Século XXI. **Boletim Academia Paulista de Psicologia**, 35(89), 309–324, 2015.

MALUF, Maria Regina. Formação de professores e alfabetização: da ciência cognitiva à prática escolar. IN: SEABRA, A. G.; NAVAS, A. L.; MALUF, M. R. **Alfabetização: da ciência cognitiva à prática escolar**. 1. ed. Londrina, Neurosaber, 2021, p. 25-42.

MALUF, Maria Regina; CARDOSO-MARTINS, C. **Alfabetização no Século XXI: Como se Aprende a Ler e a Escrever**. Porto Alegre: Penso, 2013.

MALUF, Maria Regina; SILVA C. C. da; MADZA, E. Ciências Cognitivas: pesquisas translacionais em alfabetização. In: **Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências** [recurso eletrônico] /organizado por Ministério da Educação- MEC, coordenado por Secretaria de Alfabetização -Sealf. - Brasília, DF: MEC/Sealf, 2020, pp.48-68

MALUF, Maria Regina; ZANELLA, M. S.; PAGNEZ, K. S. M. M. Habilidades metalinguísticas e linguagem escrita nas pesquisas brasileiras. **Boletim de Psicologia**, São Paulo, v. 56, n. 124, p. 67-92, 2006. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/bolpsi/v56n124/v56n124a06.pdf> Acesso em: 16 jul. 2022

MANCIN, Rosineia Piva. **Do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ao programa mais alfabetização (PMALFA): o novo ou tudo de novo?** 2020. Dissertação - Mestrado em Educação – Universidade Federal de Grande Dourados. 2020.

MARCUSCHI, L. A. Gêneros textuais: definição e funcionalidade. In: DIONÍSIO, et al. **Gêneros textuais e ensino**. 2ed. 2002. p. 19-36

MARTIN-MARTINEZ; Adriana Ofretorio de Oliveira. A Alfabetização em discurso: uma análise de enunciados institucionais brasileiros. **Revista Brasileira de Alfabetização**. Número 17, p. 221-234, jul 2022.

MARTINS, Edna; SZYMANSKI, Heloisa. **A abordagem ecológica de Urie Bronfenbrenner em estudos com famílias**. Estud. pesqui. psicol., Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jun. 2004.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Pró-Letramento: Programa da Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: Alfabetização e linguagem. Ed. rev. e ampl. incluindo Saeb/Prova Brasil Matriz de Referência. Brasília: MEC/SEB, 2008.

MEIRELES, I.; DIAS MALVEIRA, G. O método arqueológico em M. Foucault: uma possibilidade historiográfica: The archaeological method in M. Foucault: a historiographical possibility. **Caminhos da História**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 127–144, 2013. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/caminhosdahistoria/article/view/3216>. Acesso em: 4 fev. 2023.

MELATI, E.; CARMO, J. A criação do Conselho Municipal de Educação e a Instituição do Sistema Municipal de Ensino de Sorocaba: Quaestio – **Revista de Estudos em Educação**, v. 20, n. 1, p. 113-131, 25 abr. 2018.

MELLO, D. T. **Os Testes ABC: avaliação da aprendizagem escolar nas décadas de 1930 a 1950**. Roteiro, Joaçaba, v. 32, n. 2, p. 201-220, jul./dez. 2007.

MENDONÇA, O. Schwartz; MENDONÇA, Olympio Correa de. **Psicogênese da Língua Escrita: contribuições, equívocos e consequências para alfabetização**. São Paulo: UNESP, UNIVESP: 2011, pg. 36-57.

MICHETTI, Miqueli. Entre a legitimação e a crítica: as disputas acerca da Base Nacional Comum Curricular. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35 n° 102, 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Secretaria da Educação Básica (SEB). **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC, novembro de 2004.

MORAES, Aline C. A. Análise do Programa Mais Alfabetização e precarização na formação e trabalho docente. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**. Marília, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2019.

MORAIS, A. G. Se a escrita alfabética é um sistema notacional (e não um código), que implicações isto tem para a alfabetização? In: Moraes, A. G.; Albuquerque, E. B. C.; Leal, T.

- F. **Alfabetização**: apropriação do sistema de escrita alfabética. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- MORAIS, A. G. **Sistema de escrita alfabética**. São Paulo, Melhoramentos, 2012.
- MORAIS, A. G. **Consciência fonológica na educação infantil e no clico de alfabetização**. Belo Horizonte, Autêntica, 2019.
- MORAIS, A. G. Políticas e práticas de alfabetização no Brasil, hoje: precisamos continuar resistindo e aprendendo com Paulo Freire. **Revista Brasileira de Alfabetização**, (16), 1-14. 2022.
- MORAIS, J. **Criar leitores**: Para professores e educadores. Minha Editora, 2013.
- MORAIS, J. **Alfabetizar para a democracia**. Porto Alegre: Penso Editora, 2014
- MORTATTI, M. do R. L. **Os sentidos da alfabetização**: São Paulo - 1876/1994. São Paulo: Ed. da Unesp, 2000a.
- MORTATTI, M. do R. L. Cartilha de alfabetização e cultura escolar: um pacto secular. **Cadernos Cedes**, ano XX, n 41 o 52, novembro/2000b, p. 41-54.
- MORTATTI, M. do R. L. História dos métodos de alfabetização no Brasil, 2006. In: Portal MEC - **Seminário Alfabetização e Letramento em Debate**. MEC/ Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2006.
- MORTATTI, M. do R. L. Essa Base Nacional Comum Curricular: mais uma tragédia brasileira? **Revista Brasileira de Alfabetização**, 1(2), 191-205, 2015.
- MORTATTI, M. do R. L002E Os órfãos do construtivismo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, p. 2267–2286, 2016. DOI: 10.21723/riaee.v11.n.esp4.9193. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9193>. Acesso em: 15 jun. 2021.
- MOTA, M. et al. **Consciência morfosintática, alfabetização e contextos do desenvolvimento**. Psico-USF [online]. v. 14, n. 1, p. 11-18, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusf/v14n1/a03v14n1.pdf> Acesso em: 31 jan. 2023.
- MOURA, Ellen Michelle Barbosa de; PAULA, Fraulein Vidigal de. A pós-graduação e o estudo das relações entre habilidades metalinguísticas e linguagem escrita. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro v. 13, n. 2, p. 480-499, ago. 2013.
- MOUSINHO, Renata; CORREA, Jane. **Habilidades linguístico-cognitivas em leitores e não-leitores**. Pró-Fono R. Atual. Cient. [online]. 2009, vol.21, n.2.
- MOUSINHO, Renata; CORREA, Jane; OLIVEIRA, R. **Brincando com a Linguagem**: fluência e compreensão de leitura. Linguagem escrita dos 7 aos 10 anos para educadores e pais. 1. ed. São Paulo: Instituto ABCD, 2019. v. 1. 98p

MOUSINHO, R.; SCHMID, E.; MESQUITA, F.; SANTOS, G. **Brincando com a Linguagem**: da língua oral à língua escrita. Desenvolvimento dos 3 aos 6 anos para pais e professores. 1º ed. São Paulo: Instituto ABCD, 2018. v. 1.

NADALIM, Carlos Francisco de Paula, coord. **Alfabetização baseada na ciência [Em linha]**: manual do curso ABC. Editor por Rui A. Alves; Isabel Leite. Brasília: Ministério da Educação: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2021.

NARVAZ, M. G.; KOLLER, S. H. O modelo bioecológico do desenvolvimento humano. *In*: KOLLER, S. H. (Org.) **Ecologia do desenvolvimento humano**: pesquisa e intervenções no Brasil. São Paulo: Casa do Psicólogo, p. 51-66, 2006.

NAVAS, A. L. Fluência de leitura. *In*: SEABRA, A. G.; NAVAS, A. L.; MALUF, M. R. **Alfabetização**: da ciência cognitiva à prática escolar. 1. ed. Londrina, Neurosaber, 2021, p. 87-101.

NEUFELD, Carmem Beatriz, BRUST, Priscila Goergen e STEIN, Lilian Milnitsky. Bases epistemológicas da psicologia cognitiva experimental. **Psicologia: Teoria e Pesquisa** [online]. 2011, v. 27, n. 1

NOGUEIRA, G. M.; LAPUENTE, J. S. M. Tempo De Aprender: Um Desserviço Para A Alfabetização No Brasil. **Revista Brasileira De Alfabetização**, (16), 117-136, 2022.

OCDE (2016), "Brasil: (versão portuguesa)", in Resultados do PISA 2015 (Volume I): Excelência e Equidade na Educação, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/kbmg9v-pt>.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões Sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. *In*: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

PAULA, F. V. de. Conhecimento metacognitivo de crianças de 3ª série que apresentam dificuldades na aquisição da leitura (2001). Dissertação de Mestrado. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2001. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-08092016-154603/publico/FRAULEIN\\_ME.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-08092016-154603/publico/FRAULEIN_ME.pdf). Acesso em: 17 jul. 2020.

PAULA, F. V. de. **Conhecimento morfológico implícito e explícito na linguagem escrita**. (2007). Tese (Doutorado em Psicologia). Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (Brasil) e Université de Rennes 2 Haute Bretagne (França), 2007.

PAULA, F. V.; CORREA, J.; SPINILLO, A. G. O conhecimento metalinguístico de crianças: o papel das aprendizagens implícitas e explícitas. *In*: M. A. L. e Dias, K. O. Fukumitsu e A.F.T. Melo (Orgs.). **Temas Contemporâneos em Psicologia do Desenvolvimento**. São Paulo: Vetor, 2012. p. 161-196

PAULA, F. V. de; LEME, M. I. da S. **Aprendizagem Implícita e Explícita**: Uma Visão Integradora. *Psicologia em Pesquisa*. Juiz de Fora, v. 4, n. 1, p. 15-23, janeiro-junho de 2010. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-12472010000100003](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472010000100003) Acesso em: 12 fev. 2023.

PAULA, F. V. de; LEME, M. I. da S. A importância do desenvolvimento da metacognição para a superação de dificuldades na aquisição da leitura. In: MALUF, M. R. (org).

**Metalinguagem e aquisição da escrita:** contribuições da pesquisa para a prática da alfabetização. São Paulo: Caso do Psicólogo, 2003. p. 91-118.

PAULA, F. V.; SCHERMACK, L. V.; QUINTAL, T. M. M.; MOURA, E. M. B. Tempo de Aprender: uma análise reflexiva da formação docente. In: **VI Jornada de Alfabetização**, 2020, Santa Cruz do Sul. Caderno de Resumos, 2020. p. 53-53.

PEREIRA, Cláudia Justus Tôrres. **A Formação do Professor Alfabetizador:** desafios e possibilidades na construção da prática docente. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Rondônia, 2012.

PERTUZATTI, Ieda; DICKMANN, Ivo. Alfabetização e letramento nas políticas públicas: convergências e divergências com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)\*. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [S.l.], v. 27, n. 105, p. 777-795, oct. 2019. ISSN 1809-4465. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/1479>. Acesso em: 04 fev. 2023.

PULIEZI, S.; MALUF, M. R. **A fluência e sua importância para a compreensão da leitura.** Psico-USF (Impresso), v. 19, p. 467-475, 2014.

QUINTAL, Tania Maria Massaruto de. **Contribuições das Ciências Cognitivas para a alfabetização em uma proposta de formação de professores.** 2021. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.47.2021.tde-06092021-162818. Acesso em: 2023-01-09.

RAMALHETE, Mariana Passos. O retrocesso empurra a porta: a literatura infantil e o programa Conta pra mim. **Caderno de Letras Pelotas**, n. 38, set-dez (2020) Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/cadernodeletras/inde>. Acesso em: 30 maio 2021.

RENABE, **Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências** [recurso eletrônico] / organizado por Ministério da Educação – MEC; coordenado por Secretaria de Alfabetização - Sealf. – Brasília, DF: MEC/Sealf, 2020. Disponível em: [http://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/renabe\\_web.pdf](http://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/renabe_web.pdf) Acesso em: 10 fev. 2023.

RIBEIRO, M. L. Santos. **História da Educação Brasileira:** A Organização Escolar. Campinas: Autores Associados, 2000.

RIGATTI-SCHERER A. P. Consciência fonológica e sintática: uma proposta metodológica para alfabetização no nível da palavra e da frase., In: RIGATTI-SCHERER A. P A. P.; PEREIRA, V. W. (org). Alfabetização: estudo e metodologias de ensino em perspectiva cognitiva. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2019. p. 197-212.

ROJO, Roxane. (Org). **Escol@ Conectada:** Os multiletramentos e as TICS. São Paulo: Parábola, 2013.

ROJO, R.; MOURA, Eduardo. **Multiletramentos na escola**. São Paulo: Parábola, 2012.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**, 10 ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1976.

SANTOS, S. R. M. dos. A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, o Pró-Letramento e os modos de “formar” os professores. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 3, n. 2, p. 143-148, jul./dez. 2008.

SANTOS, Paula Renata Amorin. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC-2012): análise e perspectiva de ação**. Dissertação (mestrado), Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista – Unoeste Presidente Prudente, 2015.

SANTOS, Sandra Mara Castro dos. **Análise da proposta do pacto nacional pela alfabetização na idade certa para formação do professor alfabetizador**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, 2015.

SANTOS, Maria J.; MALUF, Maria Regina. Consciência fonológica e linguagem escrita: efeitos de um programa de intervenção. **Educ. rev.** [online]. 2010, n.38, pp.57-71.

SANTOS, J. N. S.; SANTOS, A. C.; PINHEIRO, V. C. S. Política Nacional de Alfabetização: o foco na literacia e o silenciamento do letramento. Muiraquitã: **Revista de Letras e Humanidades**, UFAC, ISSN 2525-5924, v. 8, n. 2, 2020.

SÃO PAULO. Secretaria da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educação. **Ler e escrever: guia de planejamento e orientações didáticas; professor alfabetizador –2º ano**. São Paulo: FDE, 2010.

SARGIANI, R. DE A.; MALUF, M. R. Linguagem, Cognição e Educação Infantil: Contribuições da Psicologia Cognitiva e das Neurociências. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 22, 2018 22(3), set. 2018.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, [S. l.], n. 24, 2012. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reveducao/article/view/108>. Acesso em: 4 fev. 2023.

SCHERER, A. P. R; PEREIRA, V. W. **Alfabetização: estudos e metodologias de ensino em perspectiva cognitiva**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2019.

SCHMITT, Rafael Eduardo. (2016). **A permanência na universidade analisada sob a perspectiva bioecológica: integração entre teorias, variáveis e percepções estudantis**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Educação – Doutorado em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre, Brasil. 204p.

SCHMITT, Rafael Eduardo. **A permanência na universidade analisada sob a perspectiva bioecológica: integração entre teorias, variáveis e percepções estudantis**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Escola de Humanidades / Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, 2016.

SCHREIBER, Mariana. Governo Bolsonaro: Contra 'ideologia' na alfabetização, novo secretário quer guinada metodológica no ensino. **BBC News Brasil em Brasília** **14 janeiro 2019**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46863916>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SCLIAR-CABRAL, L. Avanços das neurociências para a alfabetização e a leitura. **Letras de Hoje**, v. 48, n. 3, p. 277-282, 2013.

SEABRA, Alessandra G.; CAPOVILLA, F. C. **Alfabetização: método fônico**. 5. ed. São Paulo, Memnon, 2010.

SEABRA, Alessandra G.; DIAS, Natália M. Dias Reconhecimento de palavras e compreensão de leitura: dissociação e habilidades linguístico-mnemônicas preditoras. **Revista Neuropsicología Latinoamericana**. ISSN 2075-9479 Vol. 4. No. 1. 2012, 43-56.

SEIDENBERG, M. S. **What happened to reading**. New York, NY: Basic Books, 2013.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo, SP: Cortez, 2007.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos**. Perspectiva, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, A. C. **Até à descoberta do princípio alfabético**. Lisboa: Fundação Calouste, Gulbenkian. 2003.

SILVA, Marcos Guilherme Moura; Oliver GONÇALVES; João Manoel da Silva, MALHEIRO. **A prática (in)formada por evidências face a formação do professor de Matemática**. Educ. Matem. Pesq., São Paulo, v.16, n.2, pp. 429-458, 2014.

SILVA, A. C. Consciência Fonológica e conhecimento das Letras. In: R. Alves & I. Leite. **Alfabetização Baseada na Ciência Ministério da Educação (MEC)**, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2021.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública [recurso eletrônico]**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 567-586, maio/jun. 2013.

SIMÕES, A. S.; FACCI, M. C.; SILVA, D. C.; BARROS, A. C. J. O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba (CMESO) e o exercício da gestão democrática. In: Colóquios de políticas e gestão da educação, 2020, Sorocaba. **Anais de colóquios de políticas e gestão da educação**. Sorocaba: Universidade Federal de São Carlos, 2020. v. 1. p. 14-39.

SEIDENBERG, M. S. **What happened to reading**. New York, NY: Basic Books. (Manuscript in preparation), 2013.

SEIDENBERG, Mark S. A Ciência da Leitura e Suas Implicações Educacionais. Tradução de Gabriel, R.; Borsatti, D. A.; Costa, Alan R.; Cadine S.; Rieger, Petry, N.; Tatsch, C.. **Revista Prolíngua**, v. 15, n. 2, p. 03-34, ago./dez. 2020.

SNOWLING, M. J.; HULME, C. (orgs.). **A Ciência da Leitura**. Porto Alegre: Ed. Penso/ Artmed, 2013.

SOARES, Magda. **Letramento: em tema em três gêneros**. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1998.

SOARES, Magda. Alfabetização e letramento: caminhos e descaminhos. **Revista Pátio**, n. 29, 2004a. Disponível em: <http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/40142/1/01d16t07.pdf>.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**. 2004b, n. 25, pp.5-17. ISSN 1809-449X.

SOARES, Magda. **Alfabetização e Letramento**. São Paulo: Contexto, 2008.

SOARES, Magda. **Letramento: um tema em três gêneros**. 3. ed. - Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

SOARES, Magda. Práticas de letramento e implicações para a pesquisa e para políticas de alfabetização e letramento. In: MARINHO, Marildes; CARVALHO, Gilcinei Teodoro (Orgs.). **Cultura escrita e letramento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 54-67, 2010.

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. 6. ed. São Paulo, SP: Contexto, 2015.

SOARES, Magda. **Alfabetização: a questão dos métodos**. São Paulo, SP: Contexto, 2016.

SOARES, Magda. **Alfaetrar: toda criança pode aprender a ler e a escrever**. São Paulo: Contexto, 2020.

SOARES, M.; CARDOSO-MARTINS, C. A consciência fonológica de crianças de classes populares: o papel da escola. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, 70 (164), p. 86-97. 1989.

SOARES, M. B.; MARTINS, C. C. A consciência fonológica de crianças das classes populares: O papel da escola. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, 70(164), 86-97. 1989.

SOROCABA. **Plano Municipal de Educação** - PME do Município de Sorocaba. SOROCABA. Plano Municipal de Educação de Sorocaba (PME) 2015-2025 Disponível em <https://www.sorocaba.sp.gov.br/pme/wp-content/uploads/sites/35/2015/06/Plano-Municipal-de-Educacao-Documento-final.pdf>. Acessado em 22 jan.2023.

SOROCABA. **Lei N.º 4.574 de 19.07.1994 – Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sorocaba/lei-ordinaria/1994/458/4574/lei-ordinaria-n-4574-1994-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-de-sorocaba-e-da-outras-providencias>. Acessado em 04 fev. 2023.

SOROCABA. **Marco Referencial da Rede Municipal de Ensino de Sorocaba**. Secretaria



da Educação, 2017.

SOROCABA. Secretaria de Educação. Conselho Municipal de Educação de Sorocaba. **Deliberação CMESO N.º 09/2020**, aprovada em 13 de outubro de 2020. Aprova o Parecer CMESO CEF/CEI 01/2020 que rejeita a adesão à Política Nacional de Alfabetização (PNA) – Programa Tempo de Aprender e dá outras providências. Disponível em: [http://www.cmeso.org/wp-content/uploads/2020/06/Deliberacao\\_CMESO\\_09-2020.pdf](http://www.cmeso.org/wp-content/uploads/2020/06/Deliberacao_CMESO_09-2020.pdf). Acesso realizado em fev/2022.

SOROCABA. Secretaria de Educação. Conselho Municipal de Educação de Sorocaba. Parecer CMESO / CEI 01/2020, aprovado em 01 de setembro de 2020. Trata da Adesão à Política Nacional de Alfabetização – Programa Tempo de Aprender. Disponível em: <http://www.cmeso.org/wp-content/uploads/2020/06/Parecer-CMESO-CEI-CEF-01-2020.pdf>. Acesso realizado em fev/2021.

SOUZA, Rosa Fátima de. **História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XX**: (ensino primário e secundário no Brasil). São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, Tatiana Palamini. **O Trabalho docente e os programas de formação continuada para professores alfabetizadores**. Dissertação (mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Educação, 2015.

STANISLAS, Dehaene. **Os neurônios da leitura**: como a ciência explica a nossa capacidade de ler. (traduzido por Leonor Scliar-Cabral, título original: Les neurones de la lecture), Porto Alegre, Penso 2012.

TAFAREL, C. N. Z.; NEVES, M. L C. Tendências da Educação frente à correlação de forças na luta de classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva educacional. **Estudos IAT**, Salvador, v.4, n.2, p. 310-329, set., 2019.

TEIXEIRA, Liziana Arâmbula. **Política Nacional de Alfabetização (2019)**: discursos em análise. 2021. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2021.

TEIXEIRA, L.; SILVA, T da. Os discursos da Política Nacional de Alfabetização e suas representações. **Revista Brasileira De Alfabetização**, (15), 135-149, 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Relatório Todos Pela Educação 2006-2009**. São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/o-que-fazemos/#bloco\\_359](https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/o-que-fazemos/#bloco_359). Acesso em: 31 jan 2023.

TUNMER, W. E. Como a ciência cognitiva forneceu as bases teóricas para a resolução do “grande debate” sobre métodos de leitura em ortografias alfabéticas. In: MALUF, M. R.; CARDOSO-MARTINS, C. (Org.). **Alfabetização no século XXI**: como se aprende a ler e a escrever. Porto Alegre: Penso, p. 124-137, 2013.

TUNMER, W.; ROHL, M. Phonological awareness in reading acquisition. In: D. Sawyer; B. Fox (Eds.). **Phonological awareness in reading**. New York: Springler-Verlag, 1991.

VASCONCELOS, M. J. E. **Pensamentos sistêmicos: o novo paradigma da ciência.** Campinas: Papirus, 2002.

VEIGA, Cynthia Greive. **História da Educação.** São Paulo: Ática, 2007

VEIGA-NETO, Alfredo. “Michel Foucault e os estudos culturais”. In: Costa, M. V. (org.). **Estudos culturais em educação: mídia, arquitetura, brinquedo, biologia, literatura, cinema.** Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2000.

VENTURA. M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista da SOCERJ,** Rio de Janeiro, v. 20, n.5, p. 383-386, 2007.

XAVIER, R. S. S. F.; BARTHOLO, T. L. Os impactos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: uma revisão sistemática. In: **Educação em Revista.** Belo Horizonte. v. 35, 2019.

WOLFF, Clarice Lehen. **Compreensão de história e consciência fonológica de crianças pré-escolares.** Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

WOLFF, Clarice Lehen; NAZARI, Gracielle. A importância da oralidade no processo de alfabetização. In: **Letrônica,** Porto Alegre v. 2, n. 1, p. 167, julho 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## ANEXO A: TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA DA PREFEITURA DE SOROCABA



Secretaria da Educação

Anexo VII

Sorocaba, 25 de setembro de 2020

Assunto: Autorização para realização de pesquisa na rede municipal de ensino de Sorocaba

A Secretaria da Educação da Prefeitura de Sorocaba, após ser informada dos objetivos e metodologia da pesquisa, de sua viabilidade, relevância da temática e sua intrínseca relação com a área da educação autoriza **LUCIA VEIGA SCHEMARCK R.G.: 9327017, CPF 033.168.776-30** a executar a pesquisa intitulada "**Política Nacional de Alfabetização: uma análise sistêmica da criação e implementação de uma política educacional**"

Cabe ressaltar que, a qualquer momento como instituição coparticipante desta pesquisa, podemos revogar esta autorização, se comprovada atividades que causem algum prejuízo, ou ainda, qualquer outro dano que comprometa o sigilo da participação dos integrantes desta instituição. Não há qualquer vínculo empregatício ou financeiro entre as partes.



\_\_\_\_\_  
José Carlos Cuervo Júnior

Secretário da Educação

**ANEXO B: FORMULÁRIO VIRTUAL DE ATUALIZAÇÃO DE DADOS DA  
PESQUISA PREENCHIDOS PELOS ENTREVISTADOS**

Sexo ( ) Feminino ( ) Masculino ( ) Não deseja informar

E-mail:

Telefone

Nome:

Data de nascimento:

Formação:

Tempo de atuação na Educação

Tempo de atuação sistema de ensino de Sorocaba

Tempo como membro do CME

Já atuou ou atua com alfabetização

## ANEXO C: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS

1. Qual é a proposta de alfabetização da rede municipal de Sorocaba?
2. Como essa proposta de alfabetização foi desenhada /definida para rede municipal? Foi por uma equipe interna ou instituição externa? Quem contribuiu para este desenho?
3. Por quais meios a PNA chegou até o seu conhecimento? Recebeu alguma formação a respeito da política?
4. O CME se organizou de algum modo especial para estudar e avaliar uma possível adoção da PNA?
5. Como você avalia a PNA? Quais seriam os pontos positivos e negativos da política?
6. Você tem algum conhecimento a respeito das pessoas que elaboraram a PNA?
7. Como a PNA se articula em relação a proposta político-pedagógica da rede municipal de Sorocaba?
8. Você conhece algum dos programas vinculados à PNA? -Tempo de Aprender, Conta para mim...
9. Qual foi o seu posicionamento sobre o parecer de adesão ao PNA para o município de Sorocaba?
10. Em maio de 2020, foi lançado edital para o processo de aquisição de obras didáticas, literárias e pedagógicas do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), com a previsão inédita de livros didáticos para alunos da pré-escola a partir de 2022. Escolas poderão solicitar obras didáticas, literárias e pedagógicas para a educação infantil. Você é favorável à adesão de materiais de alfabetização para a Educação Infantil da rede municipal de Sorocaba? Uma vez recebidos, como poderiam ser trabalhados na rede?

## ANEXO D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – CONSELHEIROS

Prezado (a) Conselheiro(a), gostaria de convidá-lo (a) a participar, como participante na pesquisa intitulada “Política Nacional de Alfabetização: uma análise da criação e implementação de uma política educacional” conduzida por mim, Lúcia Veiga Schermack e sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Fraulein Vidigal de Paula, como parte do meu doutorado pelo Programa em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento, da Universidade de São Paulo.

Esta pesquisa tem o objetivo realizar uma descrição analítica do processo de criação da Política Nacional de Alfabetização elencando os elementos epistemológicos que a embasam para então compreender o seu processo de (não) implementação na rede municipal de ensino de Sorocaba.

Neste sentido solicito a sua colaboração, fundamental na produção desta pesquisa. A sua participação consistirá em responder um formulário com questões objetivas acerca da sua formação e experiência no campo da educação e uma entrevista semiaberta sobre a política de alfabetização investigada.

O conhecimento produzido a partir dos resultados gerais desta pesquisa será posteriormente divulgado em revistas e eventos científicos, mantendo sigilo absoluto da identidade dos participantes envolvidos.

Informo que, eventualmente, o participante pode experimentar algum desconforto em relação ao tempo despendido à entrevista ou incomodado com alguma questão contida no questionário. Mas, diante deste ponto será proporcionado um local reservado, ajuste ao tempo, caso se faça necessário e liberdade para não responder alguma questão, sem necessidade de justificativas.

Esclareço que a sua participação nesta pesquisa é voluntária, não envolve pagamentos ou cobranças de valores, estando livre durante toda a pesquisa para fornecer ou não informações, podendo interromper a sua participação a qualquer momento. Caso não deseje participar da pesquisa, ou a qualquer momento desistir da mesma, não sofrerá nenhuma penalização, nem haverá modificação na assistência que porventura esteja recebendo do mesmo. Além disso, o participante tem direito à indenização por eventuais danos e ressarcimento de eventuais despesas decorrentes exclusivamente da participação na pesquisa.

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Pesquisadora Responsável

Considerando que li este documento e fui informado (a) dos objetivos e relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa como também concordo que os dados da pesquisa sejam divulgados posteriormente com fins científicos. Estou ciente de que posso tirar a minha autorização em qualquer instante da pesquisa e que receberei uma via deste documento.

Sorocaba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de

\_\_\_\_\_  
Nome do Participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante

### Contato com a Pesquisadora Responsável

Caso necessite maiores informações sobre o presente estudo, favor entrar em contato com a pesquisadora Lúcia Veiga Schermack (e-mail [luciaveiga@usp.br](mailto:luciaveiga@usp.br)), telefone institucional: (11) 3091-4185 e/ou endereço institucional Av. Prof. Mello, 1721, 1721, Cidade Universitária, São Paulo. Sobre dúvidas relacionadas à Ética em pesquisa, contactar o Comitê de Ética, Av. Prof. Mello Moraes, 1721, Cidade Universitária, São Paulo, Bloco G, 2º andar, sala 27.4, Cidade Universitária, São Paulo, SP. Telefone (11) 3091-4182, e-mail: [ceph.ip@usp.br](mailto:ceph.ip@usp.br)