

## Infância e políticas de alfabetização no Brasil:

percepções sobre a base nacional comum curricular e a política nacional de alfabetização

Fernanda Gonçalves Gomes

Ione da Silva Cunha Nogueira

**Como citar:** GOMES, F. G.; NOGUEIRA, I. S. C. Infância e políticas de alfabetização no Brasil: percepções sobre a base nacional comum curricular e a política nacional de alfabetização. *In:* BRANDÃO, C. F. *et al* (org.). **Políticas públicas educacionais:** questões e desafios contemporâneos. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2020. p. 167-194. DOI: <https://doi.org/10.36311/2020.978-65-5954-015-0.p167-194>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# INFÂNCIA E POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: PERCEPÇÕES SOBRE A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR E A POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO

---

*Fernanda Gonçalves Gomes<sup>31</sup>*  
*Ione da Silva Cunha Nogueira<sup>32</sup>*

## Introdução

O Brasil é um país que historicamente tem travado lutas contra o analfabetismo e por essa razão pode-se dizer que existe uma crescente preocupação com alfabetização das crianças tanto por parte da academia, quanto de profissionais da educação. Nesse sentido, compreender as dificuldades que se apresentam ao processo educacional como um todo, se mostra relevante, pois essa compreensão lança luz sobre as possibilidades de atuação de educadores e profissionais da educação.

As políticas públicas são um importante meio de se combater os problemas e as desigualdades existentes. Por meio delas será possível minimizar essas questões, porém é necessário que sejam criadas e implementadas de maneira a atender às reais necessidades, o que exige aproximação da realidade. Para se eliminar um problema como o analfabetismo, é necessária a elaboração urgente de políticas públicas que atendam às demandas a ele relacionadas.

---

<sup>31</sup> UNESP – Universidade Estadual Paulista, Professora da Rede Municipal de Ensino de Assis e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP – Marília–SP; Brasil.

<sup>32</sup> UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Câmpus de Três Lagoas–MS; Brasil. Professora Associada. ionescnogueira@gmail.com

Esse artigo tem como objetivo discutir algumas percepções a respeito das políticas nacionais de alfabetização sob o viés histórico-político. Para tanto será dividido em dois momentos: no primeiro será realizada uma revisão histórica sobre o desenrolar da política nacional de educação, com ênfase no desenvolvimento da legislação. No segundo momento será realizada a discussão sobre os dois documentos mais recentes relacionados à política de alfabetização: a Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2017), com recorte nos anos iniciais do ensino fundamental e a Política Nacional de Alfabetização (BRASIL, 2019).

### **O Cuidado com as Crianças: Educação enquanto Direito**

Historicamente a visão a respeito da necessidade de democratização da educação foi progressivamente alterada para que apenas ao final do século XX fosse finalmente reconhecida como direito básico de todo cidadão e garantida constitucionalmente. Porém, esse entendimento não surgiu de uma hora para outra, esteve na pauta de lutas durante bastante tempo, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo.

Também a criança foi gradualmente sendo reconhecida na sociedade como sujeito de direitos e merecedora de atenção e cuidados, incluindo-se nestes, o acesso à educação de maneira ampla. Embora desde o início da modernidade, com o surgimento do sentimento de infância, tenhamos a ideia de que lugar de criança é na escola, o acesso democratizado à escola por grande parte das crianças brasileiras só vem a se tornar realidade após 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal e outras leis que lhe são complementares. (NOGUEIRA, 2010)

Marcílio (1998) apresenta a ideia de que o século XX foi o século da criança, pois foi em seu desenrolar que houve a descoberta, valorização, defesa e proteção da criança, pensando-se em seus direitos básicos, reconhecendo-se que ela é um ser humano com características próprias e necessidades diferentes dos adultos. Ao longo de todo este século, os direitos humanos foram cada vez mais amplamente discutidos, especialmente após a 2ª guerra. Juntamente com o reconhecimento dos direitos de homens e mulheres à dignidade e respeito, também as crianças passaram a ter seu espaço.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos no parágrafo 1º do artigo 26 afirma:

Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos no que se refere à instrução elementar e fundamental. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnica e profissional deverá ser generalizada; o acesso aos estudos superiores se dará para todos em plena igualdade e em função dos respectivos méritos. (ONU, 1948)

A partir da Declaração, outros documentos internacionais foram surgindo, buscando destacar a educação como um importante aspecto dos direitos humanos, dentre eles, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os direitos da Criança, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador. Porém, de acordo com Duarte (2006), não obstante o reconhecimento do direito à educação tanto nos principais documentos internacionais de proteção aos direitos humanos, quanto no ordenamento jurídico brasileiro, ainda hoje é possível encontrar grande dificuldade em sua efetivação.

Para a autora, um dos obstáculos para que isso ocorra decorre da dificuldade de se delinear o regime jurídico aplicável aos direitos humanos de natureza social à luz desse ordenamento jurídico. Assim, sua compreensão depende da utilização de uma teoria constitucionalmente adequada, que leve em consideração o modelo de Estado ali adotado, de inspiração social. Segundo Duarte, o que ocorre é que “prevalecem, ainda, interpretações que insistem em negar a natureza jurídica e as condições de justiciabilidade dessa categoria de direitos” (DUARTE, 2006, p. 128).

A autora mostra que outro fator que ocasiona a dificuldade de efetivação dos direitos sociais é a polêmica em torno de sua forma de positivação, levando à indagação a respeito do fato de se tratar de verdadeiros direitos ou de meros princípios. Alega-se que a dificuldade em determinar, inclusive a partir da Constituição Federal, o conteúdo de normas previstas de forma genérica e abstrata seria condição suficiente para relegar a sua aplicação para um futuro incerto. De acordo com Duarte, a situação se torna muito delicada pelo fato de

A determinação do conteúdo específico dos direitos sociais exigir a elaboração e implementação de políticas públicas, categoria extremamente complexa do ponto de vista jurídico, pelo fato de sua realização demandar o concurso de poderes Executivo e Legislativo. Alega-se que o Judiciário, diante de uma situação de inércia do Legislativo na elaboração e do administrador na concretização das referidas políticas, não poderia exercer o controle sobre tais violações, sob pena de invadir a esfera de competência dos demais poderes (DUARTE, 2006, p. 128).

A autora indica ainda que os direitos sociais demandam a realização de condutas por parte do Estado, que devem implementar medidas concretas e colocá-las à disposição dos indivíduos e grupos. Estes são, para a autora, “direitos de crédito” dos cidadãos, diante do Estado, que exigem

o direcionamento dos governos para o cumprimento de necessidades sociais através do desenvolvimento de políticas públicas, que têm como objetivo, a redistribuição de bens numa sociedade, que deve ter como meta a igualdade de condições de vida.

É importante também observar que o fato de uma Constituição incorporar o princípio do Estado de direito social, como ocorre com a Constituição Federal de 1988, traz implicações diretas à vida dos cidadãos e da sociedade como um todo. Assim, Hesse *apud* Duarte mostra que “isso significa que as tarefas do Estado não mais se esgotam na proteção, conservação, só ocasionalmente intervenção. O Estado da Lei Fundamental, é Estado que planifica, guia, presta, distribui, possibilita tanto vida individual, como social” (DUARTE, 2006, p. 131).

Para a autora, a Constituição Federal de 1988 faz uma opção explícita pelo Estado social e democrático de direito, o que pode ser confirmado já no *caput* do artigo 1º, que institui o Estado democrático de direito e tem como fundamento a cidadania e o pluralismo político. Além disso, o parágrafo único desse artigo ressalta o princípio de soberania popular. O caráter social desse Estado de direito fica explícito no inciso III do mesmo artigo, que incorpora a dignidade da pessoa humana como fundamento desse novo Estado e o artigo 3º estabelece como objetivos fundamentais da República a busca por uma sociedade livre, justa e solidária.

Porém, como dito anteriormente, no Brasil a educação como direito só passou a ser realidade a partir da segunda metade da década de 80 do século XX, no período de transição democrática. Para compreender como se deu esse processo de envolvimento com uma educação obrigatória e integradora é preciso retomar as relações entre elite política, massa popular e educação no Brasil desde o século XIX.

Ainda no século XIX a educação foi vista como possibilidade de mudança para a sociedade brasileira, porém, as autoridades relutaram em reconhecê-la como tal e demoraram em democratizar o acesso do povo à educação. Isso ocorreu por questões as mais variadas, fato que nos leva a pensar o quanto as políticas de exclusão têm sido realidade para uma parcela significativa em nosso país há bastante tempo.

Essas políticas, por si mesmas, já podem ser consideradas uma violência contra o povo, essencialmente o mais pobre que, por meio de tais atitudes vê perpetuada sua impossibilidade de acesso aos mais diversos direitos. Nesse sentido, de acordo com Rezende (2005), em 1822 muitos tentavam impedir que a abertura política viesse a acontecer no sentido de atender às demandas do povo e, com isso, perpetravam a condenação da maioria ao analfabetismo, à fome e ao abandono. A autora aponta ainda que até 1920 a maneira como os dirigentes operavam em suas administrações públicas era fundada no descaso para com os interesses coletivos, tendo como objetivo real, a manutenção do povo no analfabetismo e, portanto, na exclusão da vida política.

Rezende apresenta a ideia de que nesse período a educação era voltada para a minoria e a produção econômica visava ao enriquecimento predador, levando a um consumo supérfluo, voltado para o luxo e para uma concentração de riquezas, sendo estes, responsáveis pela manutenção das desigualdades. Essa era a “base de um padrão de organização que se reproduziria numa lógica reforçadora da destruição – e não da construção – das potencialidades sociais e políticas da maioria dos brasileiros” (REZENDE, 2005, p. 53).

A autora também mostra que havia nesse momento um pensamento a respeito do povo brasileiro que o descrevia como violento, preguiçoso, alegre, triste, incapaz, imprevidente, desordeiro, entre outros.

Essas explicações levavam em consideração a ideia de que tais características estavam relacionadas à natureza imutável do brasileiro como consequência do fato de que as forças naturais (biológicas, climáticas, étnicas) eram superiores e seriam capazes de determinar as sociais. Sendo assim, alguns pensadores do final do século XIX e início do século XX consideravam desnecessário modificar a situação de exclusão e privação do povo brasileiro e o investimento nas instituições sociais e políticas com vistas à sua alteração, seria desnecessário e inócuo, uma vez que o povo brasileiro possuía um modo de ser imutável.

Ao analisar as ideias de Fernando de Azevedo, a Rezende (2005) aponta que este foi um pensador que lutou para modificar tal concepção. Em primeiro lugar, refutou a tese de que a dificuldade de aprendizado e o desânimo eram consequência da “mestiçagem” ocorrida no país. Para tanto, passou a argumentar que o modo de ser era decorrente das condições sociais e não étnicas e se houvesse a pretensão de se modificar o país, seria necessário alterar completamente as primeiras e reverter todo o sentimento de individualismo e clientelismo existente. Para Fernando de Azevedo, a educação seria a possibilidade de modificação das mentalidades, visando construir uma sociedade que vivesse em torno de interesses coletivos e democráticos. A reforma educacional, portanto, era vista por ele como a base para todas as demais reformas que a sociedade precisava empreender.

Esse pensamento de que a educação seria o primeiro caminho no sentido de trazer mudanças ao país não esteve presente somente nas obras de Fernando de Azevedo. Mesmo as elites intelectuais percebiam o quanto o Brasil se distanciava de outros países considerados, por elas como “civilizados”, devido ao alto índice de analfabetismo, que tinha como consequência o aumento da pobreza e do grau de miserabilidade.

Segundo as concepções de Rizzini (2008), o povo não conseguia alcançar os níveis de educação necessários porque os velhos coronéis, “que governavam o país como governavam suas fazendas” (p. 54), não estavam nem um pouco interessados em oferecer-lhe educação, o que fazia com que continuasse dependente do benefício exclusivo de tais administradores e exposto à manipulação e exploração, fato que representava humilhação e vergonha para o Brasil diante do mundo.

Segundo Rizzini (2008), o que caracterizava uma nação como civilizada era o senso de liberdade e de responsabilidade perante a pátria, o que levaria a excluir todos os países que se utilizassem da escravidão desse tipo de descrição. O Brasil estaria, portanto, muito distante de tal condição. Não apenas por causa da escravidão, que esteve presente na história brasileira por tanto tempo, mas também porque a pobreza alcançava grande parte da população brasileira e ela era vista como algo humilhante para a nação, sendo assim, minimizar a pobreza, consistia em um teste de civilização, conforme o pensamento da época.

Ao se usar como exemplo um país que conquistou a reputação de altamente civilizado é preciso estar atentos às ideias implantadas na Inglaterra, com vistas a desenvolver políticas no sentido de minimizar tal problema. As primeiras ações nesse sentido naquele país datam do início do século XVII, o que os levou no século XIX apenas a consertar alguns pontos que não se encontravam apropriados à realidade. E enquanto lá, a preocupação foi em trazer maior igualdade social, minimizando a pobreza, aqui se pensava em exercer um maior controle sobre o pobre por meio de sua moralização ao mesmo tempo em que se impedia que o povo alcançasse a cidadania plena.

No Brasil a equipe letrada que dominava a situação política da época vivenciava um paradoxo: precisava promover a educação, para

civilizar a nação, mas por outro lado, não queria abrir mão dos privilégios que possuía como herança. A contradição encontrava-se no fato de educar o povo, como único meio de se alcançar o desenvolvimento do país, porém, mantendo-o sob vigilância e controle, sob a desculpa de fazer com que a ordem pública prevalecesse (RIZZINI, 2008).

Com o objetivo de se conseguir transformar a nação percebeu-se que era preciso também cuidar da criança e parte desse cuidado consistia em oferecer educação e ajudá-la a sair da condição de exclusão em que se encontrava. Na prática, porém, no que dizia respeito à infância pobre, educar possuía o sentido de moldar para a submissão. Em comparação com o tempo anterior, essas novas ideias apresentaram alteração apenas em relação à forma de fazê-lo, pois a manutenção da vigilância e do controle continuou a mesma. É por isso que Rizzini afirma que o país

Optou pelo investimento em uma política predominantemente jurídico-assistencial de atendimento à infância, em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade, ao acesso de todos. Tal opção implicou na dicotomização da infância: de um lado, a **criança** mantida sob os cuidados da família, para a qual estava reservada a cidadania; e do outro, o **menor**, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, [...] estava reservada a “estadania”<sup>33</sup> (RIZZINI, 2008, p. 29, grifos nossos).

À frente do país, ou seja, elaborando e votando as leis, estabelecendo normas e sanções, pensando e atualizando projetos para o progresso do Brasil, encontrava-se uma elite intelectual e política. Essa elite

---

<sup>33</sup>A autora faz referência à CARVALHO, José Murilo de. “Os bestializados”: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3ª Ed. RJ: Companhia das Letras, 1991, que utiliza o termo “estadania” para se referir à ação paternalista do Estado em contraposição à participação de cidadãos ativos no processo político.

considerava-se apta a elaborar os planos de salvação do país, de construí-lo e, quem sabe, projetá-lo no exterior. A seus olhos, os pobres, com sua aura de viciosidade não se encaixavam nesse ideal de nação, pois no pensamento da época, pobreza e degradação moral estavam sempre associadas.

Os caminhos para a mudança eram, portanto, conhecidos e passavam pelo processo de igualdade entre os indivíduos, buscando proporcionar o fim da pobreza e o acesso à educação para todos, baixando definitivamente os níveis de analfabetismo. É possível ver aí uma pressão civilizatória. Entretanto, as elites brasileiras no poder optaram por maquiarm o problema oferecendo aos pobres um atendimento paternalista que apenas serviu para minimizar a situação de miséria, fornecendo uma educação básica que permitiu o acesso de um maior número de trabalhadores às indústrias. Esse tipo de ação atendeu também aos interesses do empresariado, por meio de uma educação voltada para o trabalho. Esse modelo de educação, no início do século XX, não veio acompanhado da tão esperada e necessária democratização do ensino.

Segundo Romanelli (1983), durante a 1ª República, a maior parte da população estava concentrada na zona rural e não considerava a educação um importante meio de ascensão social, pois a economia era baseada na monocultura e no latifúndio, e utilizava técnicas arcaicas de cultivo. Isso contribuiu para a permanência da velha educação acadêmica e aristocrática, dando-se pouca importância à educação popular. A realidade econômica não exigia da escola uma maior demanda de recursos humanos voltados para o mercado de trabalho.

Desse modo, até 1920, a educação foi um instrumento de mobilidade social, pois os estratos que manipulavam o poder político e econômico utilizavam-na como diferenciação de classe social. O padrão de ensino nesse período não tinha uma função educadora para os níveis

primário e médio e, por isso, não merecia atenção do Estado. A partir de 1930, com o início do período de transição da sociedade oligárquico-tradicional para a urbano-industrial, é criado o sistema nacional de educação, em princípio através da Reforma Francisco Campos e, depois, por meio das Leis Orgânicas do Estado Novo. Porém, o ensino superior ainda permaneceu por muito tempo como monopólio das elites conservadoras.

O crescimento urbano fez com que houvesse um aumento na demanda social da educação e o ensino passou de aristocrático a seletivo, porque o sistema paralelo de ensino (como SENAC e SENAI) ajudou a manter o dualismo do sistema educacional, discriminando socialmente as populações escolares e fornecendo mão-de-obra à economia. Na visão de Romanelli esse sistema paralelo de ensino trazia contribuições para a economia e para a política e oferecia o grau de produtividade desejada para a indústria, mas mantinha um nível de treinamento e escolaridade baixos, evitando assim, pressões sociais por melhorias salariais (ROMANELLI, 1983).

Desse modo, a seletividade do ensino e a predominância do ensino acadêmico sobre o técnico tornaram-se fatores que contribuíam com a própria ordem econômica. Após a injeção de capital estrangeiro na economia nacional os mecanismos tradicionais de ascensão da classe média foram extintos e foram criadas funções nas hierarquias ocupacionais das empresas que exigiam qualificação. O modelo de Universidade conglomerada não atendia mais à demanda econômica de recursos humanos e a crise educacional dos anos 50 e 60, foi exatamente a crise da Universidade. O poder político, até o início dos anos 60, foi incapaz de neutralizar essa crise e a Lei de Diretrizes e Bases de 1961, atendeu mais a interesses de ordem política do que a interesses sociais emergentes e, até

mesmo, a interesses econômicos. Nesse sentido, a defasagem educacional deixava de ser funcional para a estrutura de dominação vigente.

Conforme a percepção de Cunha (1991), a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 foi o primeiro grande golpe dos privatistas sofrido pela escola pública de 1º e 2º graus, pois ao propiciar a formação de sistemas estaduais de educação de competência muito ampla, concederam aos empresários do ensino e aos grupos confessionais a oportunidade de assumirem o controle do sistema educacional.

Depois de 1964, com o golpe militar, a redefinição do processo político e do modelo econômico criou condições para o agravamento da crise no setor educacional. Houve nesse momento uma desintegração de fatores atuantes no sistema de educação, demonstrada numa polarização de interesses. Assim, os interesses sociais pressionavam o sistema para expandir as oportunidades, apesar de a estrutura do poder atuar restando as inovações iminentes, e a política econômica adotada não permitir a expansão da oferta de ensino (CUNHA, 1991).

Para Romanelli (1983) a absorção da crise e a redefinição do modelo educacional foram realizadas em função da mudança de papéis desempenhados pelo setor da educação, na fase da retomada da expansão e as pressões, tanto externas quanto internas, levaram o Governo a optar pela modernização do sistema educacional.

De acordo com a autora, somente em 1968 pode-se perceber a educação como fator de desenvolvimento, bem como se percebe o início de várias mudanças na sociedade e na economia. Na época, foram assinados vários convênios entre o MEC e o AID (Agência Internacional de Desenvolvimento), trazendo, desse modo, não apenas capital estrangeiro para o sistema educacional brasileiro, mas entregando a

reorganização desse sistema aos técnicos oferecidos pela AID. Esses convênios ficaram conhecidos como Acordos MEC-USAID.

Tais acordos tiveram tantos protestos que serviram ainda mais para agravar a crise educacional e tiveram como resultados, dentre outros, a Reforma do Ensino Universitário de 1968. O governo militar optou por um desenvolvimento baseado na dependência econômica, o que trouxe grandes consequências para vida política e social do país (ROMANELLI, 1983).

As modificações ocorridas no período que segue os anos 70 não contribuíram com importantes transformações do sistema educacional. As mudanças no 1º grau atenderam aos interesses das empresas. O ensino profissionalizante estabelecido no período fez parte de um desvio da demanda da Universidade, proposta pelo Estado. A modernização determinada para as Universidades transformou-as, de certa maneira, em fornecedoras de pessoal qualificado para a “Grande Empresa”. Conforme a percepção de Romanelli (1983), os resultados que a Universidade e o ensino de modo geral proporcionaram nesse período apenas contribuíram para que o país se mantivesse na periferia do processo de desenvolvimento do capitalismo.

Para Cunha (1991), a lei 5.692/71 foi o principal instrumento político dos governos militares no tocante ao ensino de 1º e 2º graus e, embora tenha vindo para direcionar o 2º grau a um ensino profissionalizante, não foi seguida pelas escolas privadas, que se mostravam interessadas na qualificação de seus alunos para o ingresso nos cursos superiores. Como consequência da aplicação de tais modificações houve uma deterioração da qualidade do ensino na escola pública, que até hoje não foi superada. Ao final dos anos 70 e início dos anos 80, o processo de

redemocratização do país trouxe mudanças para educação, que não foram suficientes para atender de maneira satisfatória a realidade nacional.

A partir desse momento é possível acompanhar uma crescente busca por tal democratização e sua garantia em termos legais, o que não impede que a realidade vivenciada no país ainda esteja distante da conquista da educação plena e de qualidade para todos. Atualmente, pelo menos na letra da lei, toda criança maior de quatro anos deve estar matriculada na Educação Básica e a possibilidade de acesso à escola foi viabilizada de diversas formas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996)<sup>34</sup>.

Apesar das garantias presentes na legislação ainda é possível encontrar, pelo Brasil afora, escolas em condições precárias ou com falta de professores para atender aos alunos, dificuldades no transporte de crianças até a escola e tantos outros problemas que, após mais de 32 anos de Constituição Federal e 24 de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, já poderiam e deveriam ter sido solucionados.

De acordo com Campos e Haddad (2006), a escola que tem estado à disposição das classes populares é uma escola precária, funcionando em muitos turnos diários, prédios adaptados, sem equipamentos e materiais didáticos necessários, sem o quadro de pessoal completo e outros problemas que podem ser encontrados em diversas escolas públicas,

---

<sup>34</sup> Conforme o art. 205 da Constituição Federal: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” Também o art. 208 mostra que o dever do Estado com educação será efetivado mediante a garantia de Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, dentre outras coisas. A LDBEN/96 reitera esses artigos e acrescenta no art. 6º que “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade”.

principalmente em determinadas regiões brasileiras como norte e nordeste. Escolas desse tipo geralmente contam com o trabalho voluntário da comunidade para funcionar (CAMPOS e HADDAD, 2006)

É necessário democratizar o acesso à educação, mas isso poderá ser realizado a qualquer custo, com qualquer tipo de ensino ou escola sendo oferecidos? Campos e Haddad mostram ainda, que a primeira concepção de qualidade está ligada à presença de condições mínimas de funcionamento das escolas, mas em seguida surgem as questões voltadas também à forma de funcionamento da escola. Embora, seja muito difícil chegar a um consenso nessa área, pois a qualidade é um conceito socialmente construído, trazer esse tema para o campo da efetivação de direitos é, para esses autores, o maior desafio na luta pela democratização do ensino no Brasil.

Uma vez que o Estado brasileiro é um Estado social e democrático de direito, tem para com seus cidadãos diversas obrigações, dentre elas a de oferecer educação pública, laica e gratuita. Além da educação, outras formas de atendimento também devem ser pensadas no sentido de tornar efetivo o envolvimento das autoridades e da sociedade brasileira com o reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes. A alfabetização é um direito a que todo cidadão brasileiro deve ter acesso por ser um importante meio de inclusão social. Exatamente por esse motivo, as autoridades precisam estar atentas à elaboração de políticas que tornem esse direito cada vez mais acessível a todos os cidadãos.

### **BNCC e PNA: percepções sobre políticas nacionais para alfabetização**

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 ficou estabelecida a obrigatoriedade e gratuidade da educação para todos, o que colocou em evidência a intenção da democratização da educação. A Lei de

Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) direcionou ainda mais os deveres e objetivos do Estado, porém se mostra de grande importância a constante elaboração e aplicação de políticas que sejam capazes de colocar em prática todos os preceitos ali contidos.

Desde então outras leis foram promulgadas e documentos publicados no sentido de atender ao exposto na carta magna e na lei da educação. Para cumprir o objetivo desse artigo, serão revisados aqui, o último documento publicado que faz referência ao currículo que é a Base Nacional Comum Curricular e o decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019 que institui a Política Nacional de Alfabetização.

A ideia de um currículo normativo já era prevista na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Assim, em 2015 iniciou-se a elaboração da BNCC – Base Nacional Comum Curricular, que na versão final, entregue em meados de 2017, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em dezembro do mesmo ano, ficando pendente apenas a parte referente à etapa do Ensino Médio, entregue no ano seguinte.

Para atingir a finalidade aqui proposta será realizada uma revisão da BNCC com recorte nos anos iniciais do ensino fundamental uma vez que a ênfase na alfabetização deva acontecer nesse período. Embora sejam diversos os aspectos criticados em relação ao documento, neste trabalho será realizado um agrupamento destes, buscando trazer maior clareza para a análise.

Muitas críticas foram e têm sido realizadas ao documento, desde o seu processo de elaboração até a sua estrutura. Conforme Branco *et al.* (2018), o compromisso com a educação e a democracia, que deveriam ser prioridade, permanecem em muitos aspectos da política educacional brasileira como discurso, o que não é diferente em relação à BNCC.

Apesar de não considerar a ampla discussão com educadores, teve sua versão aprovada, estando pronta para entrar em vigor em todo território nacional em 2020. Conforme o próprio nome determina, é uma base que deve orientar as ações curriculares em âmbito nacional, porém, as especificidades devem ser pensadas singularmente dentro de cada região.

Bortolanza, Goulart e Cabral (2018) reconhecem a necessidade de uma base curricular, mas apresentam algumas ressalvas a respeito da maneira como o documento foi apresentado por seus idealizadores:

Pesem todos os alertas e as críticas sobre a BNCC, entendemos que é possível e necessária a implantação de uma Base curricular que seja referência para o país, mas que parta de uma discussão sobre o que se entende por educação ampla e integral, voltada para a formação de cidadãos críticos e atuantes. Esse processo seria totalmente diferente do que foi verificado com a implantação da BNCC, que hoje mais se assemelha à determinação e padronização de uma lista de competências e habilidades consideradas como a formação ideal, desconhecendo as realidades de um país de dimensões continentais como o Brasil (BORTOLANZA; GOULART; CABRAL, 2018, p. 965).

As autoras demonstram a importância de um referencial a nível nacional que levasse, porém, em consideração, o amplo debate entre os educadores, até mesmo iniciando-se pelo entendimento do que seja “educação ampla e integral”. A crítica às imposições é sempre de grande importância e trazer para o debate da criação de políticas, os profissionais que estão em sala de aula, de diferentes regiões do país, seria relevante para a compreensão da amplitude de nossa pluralidade.

Além disso, pensar no conteúdo mínimo, não pode prescindir da preocupação com o preparo profissional, estrutural e organizacional. Salas com menor número de alunos, materiais específicos para esse desenvolvi-

mento e professores preparados para essa finalidade, trariam melhores resultados. Segundo Feil (1990), todo o processo de aprendizagem é complexo e a alfabetização por sua relevância exige um preparo de ordem social, emocional, perceptual, física e psicológica. Levando-se em consideração o fato de não haver regulamentação especificamente relacionada à formação do professor alfabetizador, a garantia de formação de profissionais realmente habilitados e capacitados para exercer essa atividade de maneira adequada, se torna inatingível.

Muitas questões dialógicas surgem no campo da aplicabilidade da proposta da lei, porém o processo continua e muitas vezes de forma ineficaz, seja por falta de orientações, ou pelo distanciamento entre quem elabora o texto e permanece voltado à construção teórica e quem o colocará em prática. A BNCC apresenta-se, de alguma maneira, distante da realidade escolar, pois indica a necessidade de atender às especificidades de cada região e dos indivíduos, porém, não apresenta as formas ou indicações de como se atender essa questão, correndo o risco de representar apenas a unificação de um conteúdo mínimo, não atendendo à pluralidade existente em toda a extensão do país. Conforme a BNCC:

Atenta a culturas distintas, não uniformes nem contínuas dos estudantes dessa etapa, é necessário que a escola dialogue com a diversidade de formação e vivências para enfrentar com sucesso os desafios de seus propósitos educativos. A compreensão dos estudantes como sujeitos com histórias e saberes construídos nas interações com outras pessoas, tanto do entorno social mais próximo quanto do universo da cultura midiática e digital, fortalece o potencial da escola como espaço formador e orientador para a cidadania consciente, crítica e participativa (BNCC, 2017, p. 61).

É preciso questionar se não haveria contradição entre essa indicação e a obrigatoriedade de observação de determinados conteúdos, independente da realidade encontrada em cada região do país. Essa padronização, ainda que não seja explícita, pode ser vista como um controle, uma vez que as avaliações externas aplicadas nacionalmente são padronizadas também, independentemente da especificidade de cada região.

Especificamente no que trata da alfabetização, a BNCC (2017) indica que: “[...] nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização” (p. 85). O que anteriormente estendia-se também ao terceiro ano, nesse documento é mantido nos dois primeiros, deixando o terceiro ano para a ortografização e, sobretudo, defendendo um método para a realização da alfabetização nesse menor tempo.

É possível observar que embora a BNCC traga uma nova linguagem, não são ideias inovadoras. Muito do que se encontra nesse documento já havia nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2012). O que a BNCC trouxe como novidade, foi a antecipação da Avaliação Nacional de Alfabetização, passando a ser realizada ao fim do segundo ano e não mais do terceiro, para que, ao menos em teoria, a efetivação da alfabetização ocorra ao fim desse ciclo, ficando o terceiro ano para a ortografização e a fixação de conteúdo e para o preparo para o novo ciclo do ensino fundamental I. A dúvida que permanece é se esse tipo de alteração é a melhor para as escolas e crianças. Se já era difícil concluir o processo de alfabetização em três anos, antecipar em um ano trará alguma vantagem? Quais são os interesses por trás dessa alteração? Isso realmente vai contribuir com a aprendizagem das crianças?

Mortatti (2015) apresenta uma importante discussão sobre a BNCC e a alfabetização e demonstra que um dos problemas do

documento é a reafirmação da crença cristalizada no construtivismo e filtrada pelo discurso pedagógico. Segundo a autora, a alfabetização na BNCC revela de um lado, as apropriações da teoria construtivista; de outro, a tradição pedagógica que resulta da formação de professores e sua atuação profissional.

Segundo o processo de alfabetização, a BNCC aponta uma concepção teórica distante de tudo o que vem sendo discutido pelos pesquisadores e educadores nos últimos tempos:

[...] é preciso que os estudantes conheçam o alfabeto e a mecânica da escrita/leitura – processo que visam a que alguém (se) torne alfabetizado, ou seja, consiga “codificar e decodificar” os sons da língua (fonemas) em material gráfico (grafemas ou letras), o que envolve o desenvolvimento de uma consciência fonológica (dos fonemas do português do Brasil e de sua organização em segmentos sonoros maiores como sílabas e palavras) e o conhecimento do alfabeto do português do Brasil em seus vários formatos (letras imprensa e cursiva, maiúsculas e minúsculas), além do estabelecimento de relações grafofônicas entre esses dois sistemas de materialização da língua (BRASIL, 2017, p. 87-88).

Segundo Vigotski (2000), a alfabetização por meio do processo de codificação e decodificação é superficial. Apenas aprender o traçado das letras e palavras vazias de significado, tem um caráter tecnicista, mecânico, fazendo com que todo o sistema retorne a uma pedagogia tradicional, que já havia sido superada. Pelo contrário, é necessário que se parta da realidade da criança, que haja significado em seu aprendizado, despertando, então interesse e motivação.

Bortolanza, Goulart e Cabral (2018) defendem que não é possível tratar leitura e a escrita como meras habilidades motora e cognitiva:

Escrever requer muito mais que habilidade cognitiva e motora de registrar grafemas relacionando-os a fonemas como expõe a BNCC. Não se trata de ensinar o sistema ortográfico do português escrito nos dois primeiros anos para “conhecer as relações fono-ortográficas, isto é, as relações entre sons (fonemas) do português oral do Brasil em suas variedades e as letras (grafemas) [...]”. Ao concluir que se trata de a criança “perceber como sons se separam e se juntam em novas palavras” (BORTOLANZA; GOULART; CABRAL, 2018, p. 969).

A alfabetização diz respeito a um processo que precisa ser conduzido pelos significados e sentidos que as palavras adquirem em diferentes contextos e para diferentes grupos e indivíduos. Ainda segundo as autoras, a Base parece ignorar essa complexidade, fazendo propostas desconectadas dessa concepção.

Mortatti (2015) descreve o documento como uma tragédia, pois dentre outros tantos problemas por ela apontados, mais uma vez a equipe que o preparou não respeitou como prioridade nacional a qualidade da educação brasileira pública, universal, laica e gratuita. Qualidade já tão debatida e difícil de alcançar devido a seu caráter complexo, principalmente em um país de extensão continental como o nosso. A BNCC, por essas questões apontadas, não se mostra efetiva na continuidade de ascensão das políticas públicas conforme se apresentavam.

Outro documento a ser considerado quando se trata de políticas públicas atuais de alfabetização no Brasil é a Política Nacional para a Alfabetização (BRASIL, 2019). Publicado em 11 de abril de 2019, o decreto nº 9.765, denominado a Política Nacional para a Alfabetização (PNA), apoiando-se na Constituição Federal de 1988 e a Leis de Diretrizes e Bases de 1996, tem como público-alvo alunos que estejam sendo alfabetizados.

Podem-se apontar dois problemas iniciais a serem considerados sobre publicação da PNA. O primeiro diz respeito ao não envolvimento das pessoas responsáveis pela prática pedagógica em sua elaboração, sem que fosse promovida ampla discussão do assunto. Mortatti (2019a) mostra que a política foi instituída por decreto presidencial e não promoveu a discussão com os representantes da comunidade acadêmica e científica e mesmo com educadores e alfabetizadores.

A segunda questão a ser considerada e apontada pela autora como problema relacionado à publicação dessa política, é que “é apresentada por seus autores como se fosse a verdade científica revelada e o fazem por meio de um discurso característico da ‘retórica de púlpito’, como tal, ideológico, autoritário e pseudocientífico” (MORTATTI, 2019, p. 1-2). Esse tipo de discurso pretende estabelecer o silêncio obediente e não o diálogo necessário para a boa implementação e realização de políticas educacionais. Mais do que isso, a autora mostra que conduz seus interlocutores a dizer e fazer o que não querem.

Outra questão a ser considerada sobre essa política diz respeito ao que consta nos artigos 6º e 7º em seus respectivos primeiros incisos. O artigo 6º aponta como público-alvo crianças na primeira infância e o artigo 7º indica, dentre os agentes envolvidos, professores da educação infantil. Ao fazer isso, se desconsiderou as discussões referentes ao tema e especialmente a especificidade das crianças nessa faixa etária, bem como os próprios objetivos da Educação Infantil enquanto nível educacional, promovendo a antecipação de etapas tão criticada por educadores e discutida dentre os que há anos trabalham e pesquisam a área.

Porém, apresenta-se como um dos mais graves problemas da PNA o fato de priorizar fortemente o método em que será realizada a alfabetização, e não o resultado final, ou seja, a alfabetização de fato.

Mortatti (2019?) tece uma crítica direta às concepções contidas no documento PNA. Sejam elas explícitas ou implícitas, o documento vem apenas incluindo as ideologias como formas únicas de alcance do objetivo.

Conforme as percepções de Mortatti (2019?), dizer que os problemas relacionados à alfabetização no Brasil serão superados com a utilização do método fônico é duplamente falso. Primeiro porque ao se oferecer uma resposta tão simplista desconsidera-se todo um conjunto de fatores educacionais, sociais, políticos e econômicos, muitos deles provenientes das enormes desigualdades a que a população brasileira se encontra vulnerável. Renuncia-se à discussão de todas essas questões atribuindo-se a um método a eficácia de ações.

A falsidade a respeito de tal afirmação se encontra também no fato de que o método fônico não é novo e tão pouco tem sua eficácia comprovada por pesquisas. A autora aponta que existem vários estudos publicados que contradizem essa afirmação, demonstrando que há anos se discute o método fônico questionando-se sua eficácia tanto no Brasil, quanto no mundo.

Uma vez que o método fônico preza por codificar e decodificar os grafemas e fonemas, fica o questionamento sobre sua funcionalidade no letramento e a interpretação do texto. Para a formação de um cidadão crítico e ativo é fundamental que ele compreenda profundamente o que lê e codificando e decodificando palavras não parece ser o melhor caminho para alcançar esse objetivo.

A segunda questão apresentada por Mortatti (2019) diz respeito à eficácia universal citada no documento, dando a oportunidade de compreensão como um pensamento único, criando assim um caráter autoritário e inflexível. Para a autora, a PNA configura uma intervenção máxima na alfabetização, impondo-se de maneira autoritária, por meio de

ações pautadas em princípios ultraconservadores da política, juntamente com um fundamentalismo científico-religioso. Essa política está pautada pelo neoliberalismo e a ele se alinha, demonstrando, porém, subserviência a alguns países e organismos internacionais.

A Política Nacional de alfabetização, portanto, se apresenta como grande retrocesso em meio a tudo o que havia se estabelecido em termos de educação e que, progressivamente, foi construída no Brasil. A democracia brasileira, ainda jovem, trouxe urgências educacionais que ao longo de mais de 30 anos ainda se encontravam em processo de elaboração.

### **Considerações Finais**

A educação é internacionalmente reconhecida como o primeiro direito do cidadão, necessário ao desenvolvimento da sociedade como um todo. No Brasil, porém, embora houvesse esse reconhecimento, os avanços em termos de democratização da educação escolarizada ocorreram lentamente. Enquanto em muitos países europeus a preocupação em oferecer educação pública, laica e gratuita tiveram início ainda no século XVIII, no Brasil, conseguimos introduzir o processo de tal forma de educação, de maneira tímida apenas no século XX.

No século XIX a infância passa a ser vista como um problema de Estado no Brasil e a escola é eleita como uma das principais instituições e deveria ser responsável por auxiliar no cuidado desse problema. A institucionalização de obrigatoriedade dos pais e responsáveis em dar a instrução elementar às crianças foi um acontecimento predominantemente político. Faz parte do conjunto de normatizações necessárias no sentido de produzir a consciência de pertencimento nacional, com um imaginário de sociedade na qual os membros compartilham direitos e obrigações. A

escola, nesse sentido, se apresenta como unidade de referência civilizatória, que ajudará a produzir novos valores e atitudes.

Nesse momento, ao mesmo tempo em que a escola seria o meio de universalização da possibilidade de inserção social, havia a necessidade de envolvimento do Estado em prover escolas e criar condições favoráveis para o acesso e a permanência das crianças. Por anos o tratamento dado à educação no Brasil demonstrou que embora haja o reconhecimento de sua importância, as questões econômicas e políticas sempre se sobrepuseram e ditaram as regras a serem seguidas.

A legislação produzida no Brasil desde o final do século XX indica uma preocupação com os direitos individuais, dentre eles com os direitos da criança e com a necessidade de se educar para a cidadania, meio considerado elementar para a formação de cidadãos e de indivíduos aptos a participar de uma democracia.

Existe a consciência de que para formar cidadãos plenos é preciso que o analfabetismo seja erradicado e para que isso ocorra é necessária a criação de estratégias que viabilizem a implementação das leis. Porém, tanto a Base Nacional Comum Curricular quanto a Política Nacional de Alfabetização não se apresentam como eficientes para a solução desse problema. Os motivos para tal conclusão foram descritos e demonstram sua ineficácia por apresentarem graves problemas conceituais que as impossibilitam de avançar e promover uma educação que alcance cada brasileiro.

## Referências

- BORTOLANZA, A. M. E. GOULART, I. do C. V., CABRAL, G. R. **Diferentes perspectivas de alfabetização a partir da Base Nacional Comum Curricular:** Concepções e desafios. Ensino Em Re-Vista, Uberlândia/MG v. 25, n. Especial, p. 958-983, nov./2018. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/46452-Texto%20do%20artigo-191943-1-10-20181220.pdf. Acesso em: 2 jan. 2020.
- BRANCO, E. P. [et al.]. A implementação da base nacional comum curricular no contexto das políticas neoliberais / Curitiba: Appris, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa.** DOU, Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394 de 20/12/96 - **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação.** Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular – Educação é a Base, 2017.** Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf). Acesso em: 14 jul. 2020.
- CAMPOS, M. M; HADDAD, S. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. *In:* HADDAD, S. e GRACIANO, M. (Orgs.) **A Educação entre os Direitos Humanos.** Campinas/SP: Autores Associados/Ação Educativa, 2006.
- CUNHA, L.A. - **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** São Paulo/Niterói (RJ): Cortez/EDUFF, 1991.

DUARTE, C. S. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. *In*: HADDAD, S. e GRACIANO, M. (Orgs.) **A Educação entre os Direitos Humanos**. Campinas/SP: Autores Associados/Ação Educativa, 2006.

FEIL, I. T. S. **Alfabetização**: um desafio novo para um novo tempo. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 15-20

MARCÍLIO, M. L. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira**. Século XX. Revista USP, n. 37, p. 46-57, 30 maio 1998. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27026>. Acesso em 08 jul.2020.

MORTATTI, M. do R. L. Essa base nacional comum curricular: mais uma tragédia brasileira? **Revista Brasileira de Alfabetização**, v.1, n.2, p. 201, 2015.

MORTATTI, M. do R. L. **Métodos de alfabetização no Brasil**: uma história concisa. São Paulo: Ed. Unesp, 2019a.

MORTATTI, M. do R. L. Brasil, 2019: **Notas sobre a Política Nacional de Alfabetização**. OLHARES - Revista Eletrônica do Departamento de Educação da Unifesp, v. 7, n. 3, nov. 2019b. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/9980> Acesso em: 11 jul. 2020

MORTATTI, M. do R. L. **A Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019)**: uma “guinada” (ideo)metodológica para trás e pela direita. 2019c. Disponível em: <http://abalf.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Um-%E2%80%9Cguinada%E2%80%9D-Ideometodol%C3%B3gica-para-tr%C3%A1s-e-pela-direita-Maria-do-Rosario-Longo-Mortatti.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

NOGUEIRA, I. da S. C. **O papel do Estado na proteção aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil:** as especificidades da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. 164 p. TESE (Doutorado em Educação) Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> > Acesso em: 10/07/2020.

REZENDE, M. J. de. As desigualdades no Brasil: uma forma de violência insuperável? As reflexões de Manoel Bonfim, Euclides da Cunha, Fernando de Azevedo e Josué de Castro. *In*: SCHILLING, F. **Direitos Humanos e Educação:** outras palavras, outras práticas. São Paulo: Cortez, 2005.

RIZZINI, I. **O século perdido – Raízes históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROMANELLI, O. de O. - **História da educação no Brasil - 1930/1973.** Rio de Janeiro: Vozes, 1983.

VIGOTSKI, L. S. **Obras Escogidas.** V. III. Madri: Visor, 2000.