

ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL (1990-2015): AVANÇOS E DESCONTINUIDADES

Anisia Ripplinger de Abreu

Marilane Maria Wolff Paim

Resumo

Discursos de modernização, educação inclusiva e promotora de equidade social começaram a surgir na conjuntura educacional mundial após 1990 e a alfabetização tornou-se um instrumento fundamental para o desenvolvimento dos países. Destarte, a problemática deste estudo, visa refletir sobre quais são os interesses que permeiam a concepção de alfabetização e educação na atualidade. Para isso, têm-se como objetivos: registrar brevemente o cenário educacional brasileiro contemporâneo; compreender como a alfabetização fora destacada (ou não) a partir dos anos 90; levantar dados referentes aos índices de alfabetismo e analfabetismo; e apresentar o PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa) na atual configuração educacional. Trata-se de um estudo com conclusões parciais e que atende aos objetivos de uma pesquisa maior alinhada a um grupo de pesquisa. Possui como base as reflexões de Dourado (2007), Libâneo (2012), Mortatti (2000, 2012), Oliveira (2009), Smolka (2012), Viñao Frago (1993), entre outros. Como considerações finais pode-se destacar que o Brasil passou por grandes transformações nos últimos anos e muitas destas mudanças estão calcadas em políticas internacionais vinculadas a órgãos de financiamento.

Palavras-Chave: Educação brasileira. Alfabetização. PNAIC.

Introdução

Uma educação de qualidade e que garanta a alfabetização de todos é bandeira de luta constantemente mencionada pelas diferentes entidades sociais e políticas como questões de extrema importância para o desenvolvimento de um país. Porém, será que realmente estamos lutando para garantir uma educação de qualidade ou vivemos “contradições mal resolvidas” como aponta Libâneo (2012) ao mencionar o dualismo da escola, no qual um tipo de educação visa o conhecimento e outro abraça missões sociais, bem como qual a origem epistemológica e política das perspectivas que fundamentam estes discursos.

Diante de diferentes estudos, entre eles os de Cury (2002), Dourado (2007), Galvanin (2005), Libâneo (2012), Oliveira (2009), Schwarcz e Starling (2015), Silva, Carvalho e Silva (2016), pode-se inferir que o final do século XX e início do século XXI são marcados por grandes mudanças no campo educacional, em especial, pela entrada da perspectiva de educação voltada aos interesses do neoliberalismo e um forte discurso de educação como viés de desenvolvimento para os países. As referidas mudanças estão pautadas por uma agenda

internacional que se inicia com a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia no ano de 1990. Esta conferência, e as que viriam a seguir¹ foram financiadas pelo Banco Mundial – e isso não por acaso. A abertura desta entidade para financiamentos na educação refletiu na imposição de normativas que passaram a fazer parte das políticas educacionais dos países em desenvolvimento, em especial, houve uma redefinição do papel do Estado, que passa a atender as necessidades do mercado, e controlar as ações da escola para garantir uma educação sob os princípios da competência, verificáveis pelos indicadores de qualidade atrelados às provas em larga escala.

Diante disso, busca-se por meio deste estudo, responder a problemática de quais os interesses que permeiam a concepção de alfabetização e educação na atualidade. Para isso, têm-se como objetivos: registrar brevemente o cenário educacional brasileiro contemporâneo; compreender como a alfabetização fora destacada (ou não) a partir dos anos 90; levantar dados referentes aos índices de alfabetismo e analfabetismo atuais; e apresentar o PNAIC na atual configuração educacional. Para atender aos objetivos, dividiu-se o estudo em três partes: a primeira tratará da conjuntura educacional do período de 1990 a 2015; já a segunda parte envolve os avanços e descontinuidades no campo da alfabetização nos últimos anos, e a terceira parte busca apresentar a implantação do PNAIC, visto que este é um dos programas instituídos pelo governo federal como requisito para melhoria da alfabetização no país e conseqüentemente seus resultados nas avaliações internacionais alicerçadas nos compromissos afirmados nas conferências internacionais. Por fim, é necessário ressaltar que o estudo apresenta conclusões parciais sobre uma pesquisa em andamento realizada por um grupo de pesquisa universitário.

1 O contexto educacional contemporâneo

O final do século XX é marcado por uma série de mudanças (políticas, econômicas, ideológicas e sociais) tanto em âmbito nacional como internacional, assim como já fora destacado anteriormente. Estas mudanças refletem diretamente sobre o campo educacional, visto que ocorre uma redefinição de políticas públicas e reformas educacionais, como por exemplo, o aumento do número de vagas em instituições públicas, a implantação de sistemas de avaliação em larga escala, a descentralização e a flexibilização dos currículos que instituem mais acentuadamente as questões de concorrência e de educação para o trabalho sob

¹ Pode-se citar neste caso, a Cúpula Mundial de Educação realizada em Dakar no ano de 2000 e a Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada na Coreia do Sul em 2015.

a ótica de que a escola qualifica para esta finalidade, a fim de garantir bases mínimas que permitem a concorrência igualitária para todos.

Neste contexto, podemos citar a nível internacional a Conferência Mundial sobre Educação para Todos², que buscava em seu artigo 1º “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” (BRASIL, 1993, p. 73) de todas as crianças. Esta conferência, financiada pelo Banco Mundial, trouxe novas perspectivas para a educação mundial, definindo sob a ótica do neoliberalismo³, objetivos que deveriam ser adotados por todos os participantes como caminhos para melhorar a vida das pessoas por meio do desenvolvimento de seus países. Estas metas foram retomadas mais tarde na Cúpula Mundial de Educação, em Dakar (Senegal) no ano de 2000 e no Fórum Mundial de Educação na Coreia do Sul em 2015.

De acordo com o “Relatório Educação Para Todos no Brasil (2000-2015)”, na Conferência de Jomtien, colocou-se como desafios a serem superados, o acesso ao Ensino Fundamental. Já na Cúpula de Dakar o desafio envolveu a permanência e a inclusão na Educação Básica; e por fim, no encontro de 2015, na Coreia do Sul, estabeleceu-se como desafio a universalização do acesso à Educação Básica e Educação Superior. Ao longo deste artigo, busca-se evidenciar como estes desafios permeiam grande parte das políticas educacionais do Brasil nos últimos anos.

Destarte, a Conferência de Jomtien resultou no Brasil, no Plano Decenal de Educação (1993-2003). Como desdobramentos deste e de outros documentos posteriores, podemos citar a criação de inúmeras políticas de financiamento da educação brasileira. Na década de noventa, por exemplo, estas políticas estiveram voltadas para o Ensino Fundamental, no qual, cita-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁴, criação do FUNDEF⁵, a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/96) e a formulação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

² A conferência contou com forte presença do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO).

³ Nesta perspectiva, a educação passa a ser um serviço. Trata-se de uma mercadoria que o Estado garante. Entre suas ações pode haver privatização do público, redução de gastos sociais, política de Estado-mínimo, e transferência de responsabilidades entre os entes federados.

⁴ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas de Ensino Fundamental. Em 2009, por meio da Lei nº 11.947, o programa foi ampliado para toda a Educação Básica.

⁵ Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm.

Desta maneira, as reformas que ocorrem no Brasil no final do século XX atendiam à demanda internacional, na qual buscava-se um conjunto mínimo de competências que pudessem instrumentalizar os jovens para o mercado de trabalho e para a vida sob um discurso de modernização. O Brasil neste período esforçava-se para alcançar estabilidade econômica, lutava para diminuir a desigualdade social e os altos índices de analfabetismo, adotando como medidas solutivas a privatização de estatais e um regime de gestão das políticas sociais e educacionais assentadas na descentralização – assim como recomendado pelos organismos mundiais que participavam das conferências de “Educação para Todos”.

Passa-se a defender uma educação mínima, especialmente aos mais carentes para que estes possam contribuir nos índices de avaliação escolar e desenvolvimento do país. Com isso, fica clara a visão economicista dos órgãos financiadores buscando incluir na educação a visão de gerenciamento econômico por meio de discursos de eficiência. Neste caso, a educação passa a atender apenas a realidade imediata do aluno como sinônimo de vida melhor. Segundo Libâneo (2012), o Banco Mundial visa o atendimento das necessidades mínimas de aprendizagem e prioriza o acolhimento social. Da mesma maneira, a formação do professor passa por reformulações, adotando modelos de aligeiramento e barateamento dos custos, bem como, estritamente ligada ao treinamento técnico.

Em conformidade, Dourado (2007) destaca que na década de 1990, as reformas educacionais foram tomadas por um discurso de modernização e descentralização, no qual a gestão visava maior eficiência e produtividade, alinhados a lógica do capitalismo. Este autor, ainda afirma que a descentralização acaba por refletir em uma municipalização do ensino. O que deveria ter gerado uma autonomia para os municípios apenas representou uma desconcentração de ações educacionais, no qual houve o repasse das competências de um ente federado para outro. Já Cury (2002) destaca que no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), isso significou um “[...] repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais” (CURY, 2002, p.196). Da mesma forma, Oliveira (2009), afirma que a descentralização na educação no período de FHC foi uma forma de redução de custos para o governo⁶.

Da mesma forma, Silva, Carvalho e Silva (2016), destacam que a partir da década de noventa, estabeleceu-se um consenso mundial sobre a educação, fortemente vinculada à

⁶ Cita-se neste caso o governo de FHC pelo fato deste ter aplicado a maior parte das mudanças educacionais do período aqui estudado, bem como ter permanecido dois mandatos consecutivos no poder (1995-2002). FHC teve durante seus mandatos apenas um Ministro da Educação: o economista Paulo Renato Souza.

prestação de contas e individualização de responsabilidades, devido ao contexto emergente da sociedade do conhecimento adepta à descentralização e privatizações.

Neste contexto, Oliveira (2009), apresenta o conceito de performatividade⁷. Segundo ela,

[...] a performatividade proporciona sistemas de signos que representam a educação de maneira codificada e autorreferenciada para o consumo. Algumas tecnologias específicas desenhadas para obter a performatividade em educação, tais como a gestão da Qualidade Total e as inovações em matéria educativa, passam a ser tomadas como propostas de governos para a melhoria da educação. A gestão escolar passa a ocupar o foco das reformas educativas nesse período, naturalizando determinada forma de organizar e gerir a educação pública, forma esta em que o Estado passa a ocupar cada vez menos o papel de principal responsável (OLIVEIRA, 2009, p. 201).

Neste caso, o Estado passa a ocupar cada vez menos espaço nas reformas educativas, e o diretor torna-se o principal agente que personifica a gestão escolar.

Com o findar dos anos noventa, realizou-se o encontro da Cúpula Mundial de Educação para Todos, em Dakar (Senegal, 2000). Neste encontro, delimitou-se como foco de investimentos, a Educação Básica. Este mesmo ano, também foi marcado pela criação do PISA⁸ (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). Segundo Silva, Carvalho e Silva (2016), o programa, criado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), visava comparar resultados para verificar quais seriam os melhores programas de reforma dos sistemas de ensino. Neste sentido, aplicam-se princípios do mercado econômico às políticas de gestão educacional.

Ainda neste contexto de mudanças, o Brasil aprova em 2001, o Plano Nacional de Educação por meio da Lei nº 10.172. Este plano trazia metas e estratégias que deveriam ser adotadas pelo país nos próximos dez anos.

Com o fim do governo de FHC, que havia conseguido controlar a inflação, e implantado alguns programas de distribuição de renda como o Bolsa Escola, bem como, programas na área da alfabetização de adultos como o “Alfabetização Solidária”; iniciou-se o ano de 2003 com o governo de Lula. Tratava-se de um presidente diferente dos anteriores: era um trabalhador, sindicalista e sem formação no ensino superior, porém que prometia uma

⁷ Este conceito tem origem em Stephen Ball. Diante disso, sugere-se para maiores aprofundamentos, a leitura de: BALL, Stephen. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 37-55, maio/ago. 2010.

⁸ O PISA é uma avaliação em larga escala que ocorre a cada três anos e seu enfoque varia. No ano de 2000, a prova focou a Leitura; em 2003 o foco foi a Matemática; e em 2006, Ciências. A partir de 2009 o ciclo se reiniciou. O Brasil vem participando desta prova desde sua primeira edição. Para consultar resultados obtidos pelo Brasil referentes a esta prova, sugere-se a consulta em <<http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-resultados>>.

“revolução educacional” – e de fato muitos avanços foram concretizados dali em diante. Além da educação, outros setores foram beneficiados, como por exemplo, aumentaram-se as vagas de empregos, as linhas de créditos e o salário-mínimo⁹.

Lula governou por oito anos, e de acordo com Oliveira (2009) seus dois mandatos apresentaram algumas diferenças. No primeiro mandato, conforme a autora, não houve grandes mudanças em relação à reforma da educação básica iniciada no governo de FHC. Inicialmente ele focou em grupos específicos, para aliviar a pobreza, como por exemplo, o Bolsa Família¹⁰. E somente no último ano do primeiro mandato é que pode-se destacar uma mudança significativa, com a criação do FUNDEF¹¹. Já o segundo mandato de Lula, houve a expansão universitária e a aderência às provas em larga escala que geram indicadores de qualidade. O IDEB¹² é um deles.

Sobre esta aderência às provas em larga escala, Silva, Carvalho e Silva (2016), apontam que o governo Lula justifica argumentando que há uma necessidade em mapear o rendimento dos alunos, assim como acompanhar as práticas dos professores da educação básica. Com estes resultados podem-se repensar as políticas educacionais, como por exemplo, criação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica (2004) e o do Programa Pró-Letramento (2005). Silva, Carvalho e Silva (2016, p.24) diante disso, afirmam que “a partir de tais medidas, passa a operar o que Ball (2004) denomina como sendo o ‘novo panoptismo da gestão’, uma vez que novas formas de controle passam a incidir diretamente em mudanças no ato de ensinar e, de modo correlato, na subjetividade docente”.

Portanto, ao longo do governo Lula, diversas medidas foram tomadas, entre elas as iniciativas que buscavam a retomada do Estado como protagonista e algumas medidas que atendiam às demandas internacionais, mas certamente muitos avanços no campo educacional

⁹ Este aumento, conforme Schwarcz e Starling (2015) foi de 60% entre 2000 e 2013.

¹⁰ O programa Bolsa Família foi criado em 2004 por meio da Lei no 10.836, de 9 de Janeiro de 2004 e substituiu o programa Bolsa Escola criado no governo anterior.

¹¹ Instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007 apresenta-se como substitutivo do FUNDEF. A novidade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF, é que ele amplia a abrangência dos financiamentos para toda a Educação Básica.

¹² O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) foi criado em 2007, e serve como referência do governo como indicador de qualidade na educação, em uma escala de zero a dez. O índice é elaborado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Busca-se alcançar uma média e 6,0 até 2022. Este teto decorre de uma pesquisa mundial realizada pelos países pertencentes a OCDE no qual os 20 países com melhor colocação em questões educacionais atingiram esta nota por meio de pesquisas semelhantes à do IDEB.

foram efetivados, principalmente pelo aumento de investimentos na educação básica e superior¹³ (OLIVEIRA, 2009).

Em 2011 o Brasil passou a ser governado por Dilma Rousseff – primeira mulher a ocupar o cargo de Presidenta da República no Brasil. Ela deu continuidade à grande parte das reformas iniciadas por Lula. No governo de Dilma, pode-se destacar a criação de diferentes programas de formação de professores como, por exemplo, o PNAIC, instituído pela Portaria nº – 867, de 4 de Julho de 2012 e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio regulamentado pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013. Além disso, em 2014, aprovou-se o novo Plano Nacional de Educação que terá vigência de 2014 a 2024.

Por fim, em 2015, ocorreu na Coreia do Sul, o Fórum Mundial de Educação, organizado pela UNESCO, com o objetivo de reafirmar os compromissos assumidos na Conferência de Jomtien e no Fórum de Dakar. Estes encontros, como buscou-se deixar claro ao longo desta seção, refletem diretamente sobre as políticas educacionais de cada país participante. No rol de mudanças brasileiras, conforme fora elucidado em outros momentos neste artigo, pode-se citar: na Conferência de Jomtien decidiu-se que o foco seria o Ensino Fundamental e assim criou-se o FUNDEF; na Cúpula de Dakar, o foco acordado foi a inclusão na Educação Básica, neste caso substituiu-se o FUNDEF pelo FUNDEB; já na Conferência ocorrida na Coreia do Sul, o foco era a universalização da Educação Básica e o acesso a Educação Superior. O Brasil neste caso expandiu consideravelmente a Educação Superior por meio da criação de universidades federais e distribuição de bolsas de estudos.

Há em todo este rol de mudanças um movimento de constante contradição: entende-se em encontros com organismos internacionais – que não necessariamente são voltados ao campo educacional – que a educação é importante para os países, porém, para ela “dar certo” precisa estar alinhada à lógica do capital, portanto, necessita ser eficiente, barata, produtiva e de qualidade. Mas de que qualidade está-se falando? A qualidade que pode ser refletida em números?

Enfim, almejou-se ao longo desta seção contextualizar brevemente o cenário educacional do Brasil entre os anos de 1990 a 2015. Neste sentido, torna-se necessário, agora

¹³ Ainda no governo Lula, ampliou-se o Ensino Fundamental para nove anos (Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006); implantou-se o Programa Mais Educação (Portaria n 17/2007, regulamentado pelo Decreto 7.083/10) sob uma perspectiva de escola integral; ampliou-se a escolaridade obrigatória e gratuita para 4 a 17 anos (Emenda Constitucional nº59/2009); bem como alargou-se significativamente o acesso e permanência no Ensino Superior por meio da criação de universidades federais, programas de financiamento e programas de bolsa (PROUNI, Bolsa Permanência...) aos estudantes. Outros aspectos que merecem destaque são a implantação do SISU (Sistema de Seleção Unificado) e a utilização do ENEM como mecanismo de seleção para o ingresso no Ensino Superior.

questionar como a alfabetização fora destacada (ou não) a partir dos anos 90, bem como levantar dados referentes aos índices de alfabetismo e analfabetismo atuais, visto que este período perpassou diversas mudanças e a educação passou a ser associada ao desenvolvimento dos países. Estas discussões serão salientadas na próxima seção.

2 Avanços e discontinuidades na política de alfabetização no Brasil

Discutir avanços e discontinuidades no campo da alfabetização envolve, antes de tudo, definir o conceito de alfabetização. Assim, buscar-se-á ao longo desta seção, conceituar rapidamente o termo “alfabetização” a luz de Viñao Frago (1993) e Mortatti (2000, 2012); bem como apresentar alguns dados numéricos referentes aos avanços e discontinuidades da alfabetização nos últimos anos, mais especificamente, após o ano de 1990 – Ano Internacional da Alfabetização¹⁴.

Viñao Frago (1993), durante a exposição inicial no livro intitulado “Alfabetização na sociedade e na história: vozes, palavras e textos”, questiona sobre quem é analfabeto. Segundo ele, analfabeto é “[...] aquele que desconhece ou não sabe nada sobre um tema determinado” (VIÑAO FRAGO, 1993, p.15). Desta forma, a pessoa que desconhece o alfabeto e não sabe ler compõe apenas um tipo de analfabetismo. Historicamente, segundo o autor, há várias formas de conceber a alfabetização, visto que, elas são práticas sociais, pertencentes às diferentes culturas. Porém, ao longo da história foi-se colocando que a alfabetização é sinônima de escolarização. Assim, alfabetizado seria aquele que domina uma técnica de codificação e decodificação, e a finalidade desta leitura e escrita depende do local onde se é alfabetizado: se é na escola, como é mais valorizada socialmente, a alfabetização terá um fim em si mesma, um fim acadêmico.

Da mesma forma, Mortatti (2012), destaca que o conceito de alfabetização utilizado no Brasil possui uma especificidade, segundo ela “o conceito brasileiro de alfabetização” diz respeito ao fenômeno predominantemente didático/pedagógico, portanto relacionado à escolarização e às “[...] urgências políticas e sociais de nosso país” (MORTATTI, 2012, p.9). A ele estão relacionados diferentes formas de conceber o processo de aquisição da leitura e escrita, bem como diferentes ideologias (VIÑAO FRAGO, 1993).

¹⁴ A UNESCO, por meio de uma assembleia da ONU em 1957, passou a adotar a partir de 1959 campanhas celebrativa e cada ano, comemora-se o Ano Internacional. O ano de 1990 foi denominado de Ano Internacional da Alfabetização. Para visualizar a lista completa das nomenclaturas dadas ao longo da história, sugere-se consultar o site da UNESCO, no link “Años internacionales”, disponível em <<http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-years/>>.

Neste sentido, passa-se a adotar a alfabetização como um recurso para modernização e desenvolvimento da sociedade, embora “a discussão sobre a incapacidade da escola em dar conta de sua tarefa histórica fundamental e, portanto, de responder às urgências sociais e políticas que lhe dão sustentação, não é, no entanto, exclusiva de nossa época.” (MORTATTI, 2000, p.298). Especialmente no final do século XX, a alfabetização é fortemente associada ao desenvolvimento dos países pelo viés de políticas financiadas por organismos internacionais.

Torna-se, assim, necessário implementar o processo de escolarização das práticas culturais da leitura e escrita, entendidas, do ponto de vista de um certo projeto neoliberal, como fundamentos de uma nova ordem política, econômica e social. Desse modo, problemas educacionais e pedagógicos, especialmente os relativos a métodos de ensino e formação de professores, passam a ocupar não apenas educadores, mas também administradores, legisladores e intelectuais de diferentes áreas do conhecimento (MORTATTI, 2000, p. 21).

Portanto, a forma como se concebe a alfabetização em cada época depende das necessidades e urgências deste período histórico. Neste contexto, nos anos noventa, a alfabetização se apresenta como um desafio, conforme fica claro no Plano Decenal de Educação Para Todos: “[...] o plano responde ao dispositivo constitucional que determina ‘eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental’ nos próximos dez anos” (BRASIL, 1993, p.14). Para cumprir este objetivo, algumas estratégias foram tomadas, como por exemplo, a implantação da Política Nacional de Incentivo à Leitura — PROLER. Mais tarde, outros programas são criados, como o Pró-letramento¹⁵, o PNAIC, e o Brasil Alfabetizado¹⁶, bem como adoção de provas em larga escala que passaram a avaliar a qualidade desta alfabetização como é o caso da Prova Brasil e da Prova Ana.

No início dos anos noventa, o Brasil passava por grandes dificuldades na alfabetização. Conforme o documento “Plano Decenal de Educação para Todos” (1993), de cada 1000 crianças que iniciavam a vida escolar, apenas 45 completavam o Ensino Fundamental sem reprovar. Da mesma forma, os índices de analfabetismo entre jovens e adultos, eram altos. Diante das intervenções, por meio dos programas e investimentos tanto na Educação Básica como na Educação de Jovens e Adultos, ou ainda decorrentes de mudanças

¹⁵ O programa foi criado em 2005 com duração de dois anos. Em 2007 foi reeditado como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de um programa de formação continuada de professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. A formação envolvia o trabalho conjunto de Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas.

¹⁶ O programa “Brasil Alfabetizado” foi criado pelo Ministério da Educação em 2003, com o objetivo de erradicar o analfabetismo entre os jovens e adultos, bem como contribuir para na universalização do Ensino Fundamental. Para mais informações, consultar: <<http://portal.mec.gov.br/par/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17457-programa-brasil-alfabetizado-novo>>.

curriculares, como por exemplo, a inserção do Ciclo de alfabetização nos Anos Iniciais, pode-se afirmar que houve um significativo avanço:

a taxa de Alfabetização de Jovens e Adultos (população de 15 anos e mais) passou de 86,7% (1999) para 91,3% (2012). A taxa de analfabetismo funcional nesta mesma faixa etária decresceu de 27,3% (2001) para 18,3% (2012), o que representa uma queda de 33,0% no período de estudo (BRASIL, 2014, p.14).

Neste sentido, verifica-se que a alfabetização de jovens e adultos avançou consideravelmente em decorrência da expansão da escolarização e dos programas de financiamento. Já os programas voltados à Educação Básica, tiveram seus efeitos avaliados por meio das provas em larga escala. O programa “Pró-Letramento”, por exemplo, foi avaliado positivamente após os resultados do IDEB e da Prova Brasil terem superado as metas de 2007 e 2009. Em relação à abrangência, conforme pesquisa realizada pelo IBGE¹⁷, 97% das crianças brasileiras entre 07 e 14 anos estão na escola.

Por fim, traz-se uma reflexão de Smolka (2012, p.16),

a alfabetização tem constituído uma das questões sociais mais fundamentais por suas implicações político-econômicas e por se evidenciar instrumento e veículo de uma política educacional que ultrapassa amplamente o âmbito meramente escolar e acadêmico. A ideologia da democratização do ensino, anuncia o acesso à alfabetização pela escolarização: oculta-se e se esconde nessa ideologia a ilusão e o disfarce da produção do maior número de alfabetizados no menor tempo possível.

Neste sentido, apesar dos números demonstrarem avanços significativos, deve-se questioná-los, assim como, indagar quais são as perspectivas de fundo que permeiam as políticas reformistas, quais são os critérios avaliados, e o que significa “qualidade”. Dentre estes questionamentos, escolheu-se um programa incluído na política reformista no Brasil para apresentar brevemente. Trata-se do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC. Este pacto será abordado na próxima seção.

3 O PNAIC e seus desafios

Alfabetizar todas as crianças brasileiras até o findar do terceiro ano de sua escolarização é um dos objetivos do PNAIC. Este pacto surge como um desdobramento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual em seu Art. 2, inciso II destaca

¹⁷ Disponível em <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/educacao.html>>. Acesso em 11 dez 2015.

“alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”. (BRASIL, 2007).

Diante disso, institui-se por meio da Portaria nº 867, de 4 de Julho de 2012, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Este pacto engloba compromissos de diferentes instâncias do poder público com a alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade (Terceiro ano do Ensino Fundamental).

O pacto envolve quatro eixos em sua gênese: I. Formação Continuada de Professores Alfabetizadores¹⁸; II. Materiais Didáticos e Pedagógicos; III. Avaliações e IV. Gestão, Controle Social e Mobilização (BRASIL, 2012a). Neste sentido, ele compõe um “pacote” que trabalha por diferentes caminhos na busca pela qualidade e efetivação da alfabetização de todas as crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental. Este recorte temporal decorre do conceito de “ciclo de alfabetização” que toma corpo no Ensino Fundamental de Nove Anos.

O Ciclo da Alfabetização refere-se aos três primeiros anos do Ensino Fundamental. Este período é considerado como fundamental para que a criança consolide aprendizagens sobre a escrita, tenha capacidade de construir e compreender textos diversos bem como conceitos básicos de diferentes áreas. Nesta linha, emerge outro conceito: “Progressão Continuada”. A Progressão Continuada é de extrema importância no Ciclo de Alfabetização, visto que a criança tem a possibilidade de aprender determinados conhecimentos no primeiro ano e aprofundá-los no segundo e terceiro sem cobranças exageradas. Segundo o Caderno de apresentação do PNAIC, sem a progressão continuada haveria os casos de reprovação e esta “[...] logo no início da escolarização causa muita desmotivação, [...] geralmente, as crianças reprovadas tendem a continuar com dificuldades e, frequentemente, evadem mais facilmente da escola”, (BRASIL, 2012b, p.23). Porém vale ressaltar que a progressão continuada nos três primeiros anos do Ensino Fundamental visa à garantia dos direitos de aprendizagem e não uma mera passagem de anos sem instrumentos de avaliação.

Em se tratando do tema “avaliação”, é necessário destacar que o PNAIC, envolve três etapas: a primeira é processual. Trata-se daquela realizada pelo professor em sala, no dia a dia; a segunda envolve a Prova Brasil (realizada no início e no final do 2º ano) e a terceira constitui-se na Prova Ana (realizada no final do 3º ano). Neste sentido, Silva, Carvalho, Silva (2016, p. 30) apontam que:

¹⁸ Trata-se de um curso presencial com duração de dois anos e com carga horária de 120 horas por ano. A formação envolve professores alfabetizadores, orientadores de estudo e universidades públicas. As universidades oferecem formações teóricas e metodológicas aos orientadores de estudo, que por sua vez, trabalham com os professores alfabetizadores. Tanto os professores alfabetizadores, quanto os orientadores de estudo recebem uma bolsa de estudos.

embora a primeira modalidade avaliativa seja realizada pelos professores em sala de aula, o princípio orientador é a aferição de desempenhos mediante avaliações de larga escala. Tais práticas avaliativas encontram-se localizadas dentro de um contexto reformista, a partir do qual percebemos a difusão de discursos sobre a importância de que sejam desenvolvidas práticas de ensino eficazes que possibilitem o alcance de bons resultados nas avaliações.

Assim, percebe-se que há no fundo o conceito de performatividade, no qual o próprio alfabetizador acaba por se vigiar e adequar sua ação ao que às avaliações em larga escala cobrarão. Silva, Carvalho, Silva (2016) lembram que este tipo de autogestão faz parte de uma política neoliberal de educação, assim como o discurso de permanente formação docente.

O PNAIC, neste sentido traz uma concepção neoliberal de fundo, embora demonstre contribuir significativamente para a formação continuada dos professores alfabetizadores, especialmente por envolver a formação continuada em serviço e possibilitar a relação teoria e prática, visto o trabalho conjunto com universidades federais que conduzem as formações.

Considerações finais

Ao longo deste estudo, alguns aspectos buscaram ser evidenciados, em especial, aqueles relacionados às reformas educacionais a partir do ano de 1990. A última década do século XX foi marcada pela entrada do neoliberalismo no sistema educacional, principalmente por meio de políticas de financiamento oriundos de organismos internacionais, como por exemplo, o Banco Mundial. As reformas trazem um discurso de equidade social, desenvolvimento econômico, eficiência, entre tantos outros, e com isso, percebe-se que de forma camuflada, interesses do mercado passam a incorporar a educação. As provas em larga escala são a expressão mais clara disso: são avaliações que resultam em indicadores de qualidade numéricos e que são comparados. Destes resultados, decidem-se políticas de investimentos. O problema não é gerar resultados em números e transformá-los em políticas de investimento. O problema está na concepção que permeia estes indicadores. O que é importante o aluno saber? Será que o que ele aprendeu ao longo de um ano pode ser “medido” por uma prova com questões de múltipla escolha? Quem determina? E porque determinadas áreas são mais importantes? E se os resultados não atingirem as metas estabelecidas? O que fazer?

Houve neste período uma reformulação do papel do Estado, e este passou a ocupar o papel de gerenciador. Por vezes, a descentralização que emerge deste contexto torna-se

evasiva, e cada ente federado executa programas e políticas que não necessariamente são importantes para sua região, ou ainda, por desconhecimento, não se atribui a devida importância para as reformas.

O Brasil teve certamente vários avanços nos últimos anos, em especial o aumento do número de matrículas devido ao grande investimento na expansão das redes de educação básica e superior, bem como diminuiu-se os índices de analfabetismo por meio de políticas de alfabetização de jovens e adultos. Outro aspecto positivo é a formação continuada dos professores. Embora a política do PNAIC, rapidamente apresentada durante este estudo, tenha alguns indícios de concepções neoliberais, ou de sobrecarregar o professor de responsabilidade perante a alfabetização, quando na verdade sabe-se que tantos outros fatores contribuem para o sucesso ou fracasso escolar, é uma política interessante, que tirou muitos alfabetizadores da zona de conforto, e que passaram a refletir sua prática.

Por fim, acredita-se que este estudo alcançou os objetivos estabelecidos no início do trabalho, porém, ainda ficam várias lacunas que podem ser aprofundadas em pesquisas futuras, como por exemplo: Os professores da educação básica possuem clareza sobre as concepções que permeiam os programas dos quais eles participam? Como os discursos do neoliberalismo estão inseridos nas diferentes políticas educacionais? Entre outros tantos questionamentos que emergiram diante das leituras para a construção deste estudo.

Referências

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, p.136, 1993.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 11 dez 2015

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Brasília, 2012 a. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf>. Acesso em: 11 dez 2015

_____. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: formação do professor alfabetizador: caderno de apresentação**. Brasília: MEC, SEB, 2012b. 40 p. ISBN 978-85-7783-127-2

_____. Ministério da Educação. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015.** Versão preliminar. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-6062014&Itemid=30192>. Acesso em: 23 nov 2015

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 921-946, Out. 2007. Edição Especial, ISSN 0101-7330.

GALVANIN, Beatriz. Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos, e políticos. **Hórus – Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas**, Ourinhos/SP, n° 03, p.1-14, 2005.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

MORTATTI, Maria R. L. **Os sentidos da alfabetização:** (São Paulo/1876-1994). São Paulo: Editora Unesp, 2000.

_____. (org.) **Alfabetização no Brasil:** Uma história de sua história. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 25, n. 2, p. 197-209, 2009.

SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloísa. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Roberto. R. D; CARVALHO, Rodrigo S. de; SILVA, Rodrigo. M. D. Políticas contemporâneas de formação de alfabetizadores no Brasil: entre a potencialização dos desempenhos e a gestão pedagógica das inovações. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 15-35, jan./abr. 2016. DOI:10.5212/PraxEduc.v.11i1.0001.

SMOLKA, Ana Luiza Bustamante. **A criança na fase inicial da escrita:** a alfabetização como processo discursivo. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

VIÑAO FRAGO, Antonio. **Alfabetização na sociedade e na história:** vozes, palavras e textos. Trad. Tomás Tadeu da Silva, Álvaro Moreira Hypólito e Helena Beatriz M. de Souza. Porto Alegre: Artmed, 1993.