



## POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA) E PROGRAMA PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Ana Vitória Santos Furtado Rios<sup>1</sup>  
Vanilda Aparecida de Souza<sup>2</sup>  
Vilma Aparecida Souza<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente relato de experiência tem como objetivo apresentar problematizações acerca da Política Nacional de Alfabetização (PNA) e do Programa Pacto pela Alfabetização. A escolha da temática se deu a partir das observações realizadas no âmbito do Programa Residência Pedagógica (PRP), Subprojeto Educação Física/Pedagogia, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Diante dessa inserção no cotidiano de uma escola de educação básica, foi possível acompanhar a implementação do Pacto pela Alfabetização, ação que está em consonância com a Política Nacional de Alfabetização (PNA), conduzida pelo Ministério da Educação (MEC). A partir do acompanhamento dessa ação, a presente problemática norteou o presente relato: quais as concepções e pressupostos que sustentam a PNA e o Programa Pacto pela Alfabetização? A partir dessa problemática, os procedimentos metodológicos utilizados foram a análise bibliográfica e análise documental de documentos oficiais sobre a PNA e materiais didáticos do Pacto pela Alfabetização. Os resultados apontam que o Pacto pela Alfabetização, em consonância com a PNA, apresenta-se como um programa que apresenta uma concepção de alfabetização que se reduz a uma atividade meramente funcional em prejuízo da formação humana. Além disso, apresenta-se como mais uma estratégia de submissão da educação aos interesses privados, num movimento de mercadorização da educação.

**Palavras-chave:** Alfabetização, Política Nacional de Alfabetização (PNA), Pacto pela Alfabetização

### INTRODUÇÃO

Esse relato de experiência tem como objetivo apresentar problematizações e considerações críticas sobre a Política Nacional de Alfabetização (PNA), a partir do levantamento bibliográfico, análise documental e estudos realizados no âmbito das ações do Subprojeto Educação Física/Pedagogia, vinculado ao Programa Residência Pedagógica (PRP), na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). A escolha da temática se deu a partir das observações realizadas a partir da inserção de residentes no cotidiano de uma escola de educação básica, sendo possível acompanhar a implementação do Programa Pacto pela

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Uberlândia- UFU, anasrped@gmail.com;

<sup>2</sup> Professora da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia- UFU, vanisouza@yahoo.com.br;

<sup>3</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Docente do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação (FACED/UFU) e do Programa de Pós-graduação (PPGED/UFU), vilmasouza@ufu.br



Alfabetização, ação que está em consonância com a PNA, conduzida pelo Ministério da Educação (MEC) e em parceria com o Instituto Projeto de Vida, de Uberlândia; o Instituto Raiar, de Brasília; e o Instituto Alfa e Beto, de Brasília.

Durante a inserção na escola, os residentes se depararam com materiais didáticos do Programa Pacto pela Alfabetização fornecidos pelo Instituto Alfa e Beto (Brasília). Além do material didático, o programa oferece apoio à prática pedagógica dos professores, por meio de capacitações.

De acordo com informações do site da Prefeitura de Uberlândia, o Programa Pacto pela Alfabetização foi lançado na rede municipal de ensino do município de Uberlândia em 07 de fevereiro de 2022, tendo como público atendido aproximadamente 20 mil alunos do 1º ao 5º ano. A parceria tem duração de três anos, com vistas a desenvolver um plano estruturado de recuperação dos impactos de aprendizagem provocados pela pandemia de Covid-19.

Os resultados apontam que o Pacto pela Alfabetização, em consonância com a PNA, apresenta-se como um programa que apresenta uma concepção de alfabetização que se reduz a uma atividade meramente funcional em prejuízo da formação humana. Uma proposta de alfabetização que foca o grafismo, a decodificação e a consciência fonológica, por meio de atividades como cópias repetitivas e pontilhados. Além disso, apresenta-se como mais uma estratégia de submissão da educação aos interesses privados, num movimento de mercadorização da educação, processo pelo qual a educação escolar é transformada em nicho de mercado.

## **METODOLOGIA**

Em relação aos procedimentos metodológicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, com fins de levantamento do referencial teórico sobre a PNA. Esse levantamento bibliográfico acerca da PNA justificou-se ainda para uma melhor compreensão do programa Pacto pela Alfabetização realizado na escola.

Utilizou-se também a pesquisa documental com a finalidade de analisar os documentos oficiais do MEC, com vistas a obter informações sobre a política em questão. A pesquisa documental possibilita a investigação de determinada problemática por meio do estudo de fontes de informações, permitindo captar concepções e significados presentes em documentos oficiais. Para Belloni (2003), a pesquisa documental pode ser vista como um importante recurso metodológico para a pesquisa em ciências humanas e sociais, possibilitando uma compreensão histórica e sociocultural de uma fonte de informação. Nesse estudo, foram selecionadas as seguintes fontes documentais:

### Quadro - Fontes documentais

DOCUMENTO	AUTOR
Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização.	Ministério da Educação
Caderno da Política Nacional da Alfabetização	Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização.
Material didático do Pacto pela Alfabetização – Linguagem – Caderno de atividades. Volume 1	Pacto pela Alfabetização. Editora Edube

Fonte: Elaboração das autoras.

Além desses documentos citados, foram utilizados outros documentos complementares que estão disponíveis no site do Pacto pela Alfabetização, no sentido de ampliar as análises realizadas. Na apreciação dos documentos oficiais, procurou-se apreender os pressupostos e concepções presentes nesses dispositivos.

### REFERENCIAL TEÓRICO

As atividades do subprojeto Educação Física/Pedagogia começaram em novembro de 2022 em uma escola pública da rede municipal de Uberlândia-MG. De acordo com as diretrizes do PRP, as atividades dos subprojetos estão divididas em três áreas: atividades de ambientação; atividades de planejamento do projeto de ensino e plano de aula; e atividades de regência com acompanhamento de um preceptor. Após essa inserção na escola campo, o objetivo passou a ser compreensão da situação real da escola e o funcionamento e cultura organizacional da escola. Assim, uma das atividades de ambientação, foi a participação, por meio da observação e acompanhamento das atividades pedagógicas do programa Pacto pela Alfabetização, ação implementada em toda rede municipal de Uberlândia-MG nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

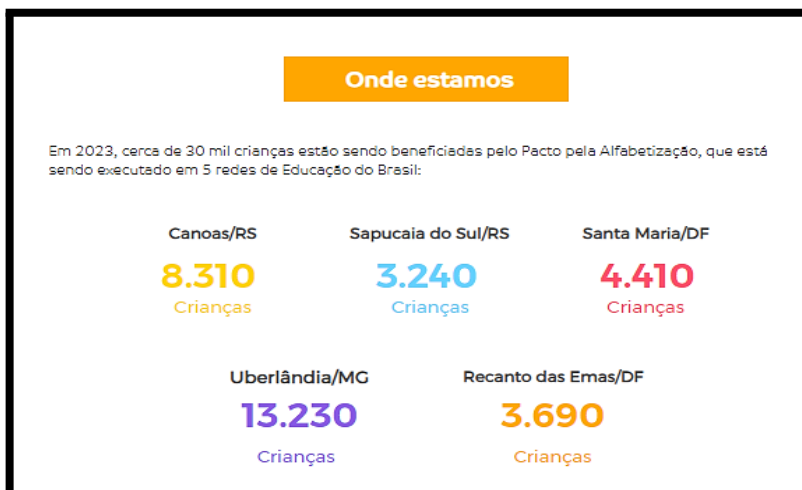
De acordo com informações do site do Pacto pela Alfabetização:

O Pacto pela Alfabetização consiste na implantação colaborativa de uma política pública para a alfabetização. A organização gestora da iniciativa é o Instituto Raiar – uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos – que visa apoiar o desenvolvimento social dos municípios através da educação pública de qualidade.

O programa pedagógico do Pacto pela Alfabetização está alinhado à Política Nacional de Alfabetização (PNA), que prioriza a alfabetização no 1º ano porque considera os benefícios conquistados pela criança ao desenvolver essa habilidade logo no início da trajetória escolar (UBERLÂNDIA, 2022, s.p.).

O Pacto pela Alfabetização atua alguns municípios brasileiros por meio da cooperação com duração de três anos, totalizando, em 2023, cerca de 30 mil crianças, em 5 redes de Educação do Brasil:

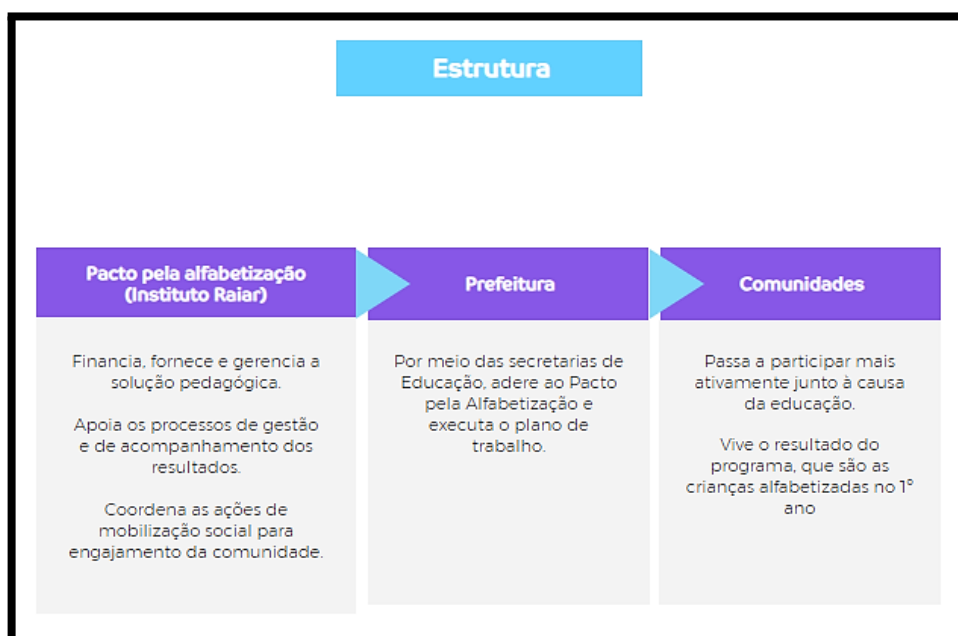
**Figura:** Abrangência nacional - Pacto pela Alfabetização



Fonte: <https://www.pactopelaalfabetizacao.com.br/abrangencia>

De acordo com informações disponibilizadas no site, o Pacto pela Alfabetização é implementado nos municípios brasileiros por meio de acordo de cooperação com duração de três anos, a partir da seguinte estrutura:

**Figura:** Estrutura do Pacto



Fonte: <https://www.pactopelaalfabetizacao.com.br/sobreopacto>

O programa pedagógico do Pacto pela Alfabetização está alinhado à Política Nacional de Alfabetização (PNA), lançada em 11 de abril de 2019, por meio do Decreto nº 9765/2019, no contexto do governo Jair Bolsonaro, sinalizando uma nova diretriz para a pasta de alfabetização no contexto do Ministério da Educação. A PNA, assinada pelo então ministro da educação Abraham Weintraub, foi divulgada com a publicação do caderno intitulado *Política Nacional de Alfabetização*.

A PNA foi apresentada com o discurso de combater o analfabetismo e melhorar a qualidade da alfabetização no território brasileiro, defendendo uma concepção de alfabetização fundamentada teoricamente nas ciências cognitivas, em especial na Ciência Cognitiva da Leitura, como único referencial para a prática de ensino da língua escrita.

A PNA foi anunciada pelo Ministério da Educação a partir de um discurso que afirmava que tal política “implementará programas e ações voltados à promoção da alfabetização, baseada em evidências científicas, com a finalidade de melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional” (BRASIL, 2019, p. 1). O Caderno da Política Nacional da Alfabetização afirma que as políticas públicas anteriores ignoraram dados da realidade e as evidências científicas recentes sobre como se aprende a ler e a escrever. O Caderno apresenta a PNA como uma política pública de alfabetização, a partir da “ciência cognitiva da leitura”, que se ampara no método fônico, defendendo que esse é único método de alfabetização, capaz de promover a alfabetização como um todo, se tornando a “solução” para as questões da alfabetização. Sem levar em consideração os pesquisadores e suas pesquisas com a Associação Brasileira de Alfabetização (ABALF).

Estudos de Andrade e Estrela (2021) afirmam que a prática de alfabetização não é neutra e, portanto, a PNA, ao impor o método fônico, desconsidera o campo dos estudos de alfabetização, que mostram que a imposição de um único método não leva em conta os contextos de aprendizagem e nem a subjetividade do sujeito, excluindo-o do seu papel ativo no processo de aprender (MARCOMINI e COSTA, 2021).

De acordo com o Decreto nº 9765/2019, a PNA propõe um novo projeto de alfabetização que tem como finalidade “I - elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem no âmbito da alfabetização [...] sobretudo nos primeiros anos do ensino fundamental, por meio de abordagens cientificamente fundamentadas” (BRASIL, 2019, s.p.). As narrativas oficiais afirmam que a PNA é uma política pública com o propósito de alfabetizar crianças até o final do primeiro ano do ensino fundamental I (EFI) ao mesmo tempo em que retoma as falhas de aprendizagem dos estudantes do segundo ano do EFI.



No entanto, Franco e Martins (2021) asseveram que a PNA “apresenta a ciência cognitiva como única possibilidade de pensar cientificamente a alfabetização e repete, muitas vezes, que se baseia em evidências, mas não as demonstra, tendo apenas um efeito de retórica” (p. 71). Ao apresentar a Ciência Cognitiva da Leitura como único referencial a ser seguido, a PNA desconsidera estudos e as pesquisas da área da alfabetização no meio acadêmico educacional. Ao menosprezar os vastos estudos e pesquisas da área da alfabetização, a PNA apresenta uma concepção reducionista de alfabetização, sinalizando um retrocesso ao limitar a alfabetização a relação grafema/fonema. Sobre essa questão, Macedo (2023) sinaliza que

A PNA materializa um movimento de ruptura com toda a produção científica já realizada no país sobre a alfabetização, que, conforme as bases de dados do CNPq e da CAPES, apontam para uma pesquisa consolidada na área da educação em diálogo com as demais áreas do conhecimento, conforme evidenciam Schwartz; Frade; Macedo (2019). Tais pesquisas defendem, em que pese suas diferentes posições teórico metodológicas, uma concepção ampliada da alfabetização, baseada numa visão da escrita como uma ferramenta política e cultural cujos usos e funções na sociedade variam e são marcados por relações de poder. Portanto, concebida para além de um código ou sistema alfabético, sua aprendizagem é de natureza conceitual e não técnica, na trilha oposta ao que propõe a PNA (p. 16).

Estudos de Mortatti (2019a, 2019b) afirmam que a PNA deve ser compreendida como uma reviravolta ideológica e um retrocesso nos estudos e pesquisas da área, ao apresentar uma concepção de alfabetização que se fundamenta teoricamente nas ciências cognitivas, em especial na Ciência Cognitiva da Leitura, como único referencial para a prática de ensino da língua escrita. Tal referencial enfatiza a aspecto biologizante ao apresentar as “Fases do Desenvolvimento da Leitura e da Escrita”.

A partir dessa fundamentação teórica, a PNA sustenta o discurso de que todos os problemas históricos de analfabetismo no país serão solucionados com a adoção do método fônico. Entretanto, Mortatti (2019a) denuncia que essa tese é mais um equívoco dessa política, uma vez que não é possível problematizar a alfabetização a partir apenas do ponto de vista do método, sendo necessário problematizar a alfabetização considerando outros fatores como os educacionais, sociais, econômicos, políticos.

Morais (2019a) realça que a PNA defende como um método singular de alfabetização, expondo essa situação como uma “camisa de força” que exige dos docentes acatar uma concepção de alfabetização que percebe a criança como mera receptora e reprodutora de informações prontas e “não querem investigar o que ela, nossa criança-aprendiz, pensa sobre letras, sílabas, palavras e textos” (MORAIS, 2019, p. 68).



## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O levantamento bibliográfico e documental realizado acerca da PNA evidencia que tal política precisa ser compreendida como parte de uma agenda interna calcada em um ideário ultraconservador e neoliberal (FRANCO e MARTINS, 2021; MORTATTI, 2019a, 2019b; MACEDO, 2019; RAMALHETE, 2020). A PNA apresentou-se como resultado de uma concepção de alfabetização tecnicista, imposta sem debate com as pesquisas e estudos de pesquisadores brasileiros da área.

A PNA define a alfabetização como “[...] o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético [...] o ensino dessas habilidades de leitura e de escrita é que constitui o processo de alfabetização” (BRASIL, 2019, p. 18). A partir dessa concepção, a PNA limita a alfabetização às habilidades de ler e de escrever, a partir de um sistema alfabético, tendo como foco a decodificação/codificação, defendendo práticas de alfabetização a partir da “correspondência entre grafema-fonema/fonema-grafema”, ou seja, um exercício onde “a pessoa começa a decodificar [...] extrair de uma sequência de letras escritas a sua forma fonológica [...] e a codificar, isto é, a combinar em sinais gráficos (letras ou grafemas)” (p. 18-19).

Essa concepção pode ser confirmada nos materiais utilizados pelo Pacto pela Alfabetização. Durante o acompanhamento das atividades desenvolvidas na escola, as residentes do Programa Residência Pedagógica se depararam com material instrucional do Pacto pela Alfabetização, composto por apostilas de uso individual que apresentam atividades que tem como foco principal o grafismo, a decodificação e a consciência fonológica. São atividades de cópias repetitivas, com pontilhados e textos sem sentido, que reforçam o caráter behaviorista e tecnicista a ser executado pelo professor, que deve seguir um “passo a passo”, em detrimento da autonomia pedagógica docente. Atividades que se limitam a uma prática de memorização mecânica desprovida de sentido e significado e centrada na decodificação.

Os textos encontrados no material didático evidenciam a limitação do processo de alfabetização que se reduz a uma atividade meramente funcional em prejuízo da formação humana:

Nino, Nuno e Nana.  
Nina viu o navio.  
Nana não viu.  
Nuno e Nina foram nadar.  
Nino, Nuno e Nana.



Nina não viu e vai voltar. (PACTO, 2023).

Essa ênfase em atividades de “codificar e decodificar” aproxima-se a uma concepção tecnicista e acrítica do processo de alfabetização e distancia-se “daquilo que nos ensina Paulo Freire” ao afirmar que aprender a relação entre fonemas e grafemas precisa caminhar “lado a lado com a interpretação, com a compreensão e com a produção de sentidos sobre a realidade” (ALMEIDA, 2020, p. 55).

Compreendida como uma proposta reducionista e biologizante, Ramalhete (2020, p. 02) destaca que a PNA, “sob um ilusório discurso inovador, enfatiza e defende com robustez o método fônico”, em oposição a uma concepção de alfabetização discursiva.

Estudos críticos sobre a defesa do método fônico na PNA, ressaltam que essa opção pode ser explicada pela intervenção de empresários do mercado editorial, dentre eles o presidente do Instituto Alfa e Beto, que é uma organização não governamental, criada em 2006. Sobre isso Gontijo e Antunes (2019) salientam que as teorias e convicções defendidas na PNA são as mesmas detectadas nos materiais didáticos produzidos por empresas privadas do mercado editorial na área da alfabetização, como o instituto Alfa e Beto.

Souza et al. (2021, p. 501) destacam que “em relação ao contexto de produção, a PNA toma como referência para suas diretrizes os dados de relatórios técnicos sobre alfabetização, dentre eles o relatório final Alfabetização Infantil: os novos caminhos”. Tal relatório foi produzido por um grupo de trabalho que contava, além de políticos e de pesquisadores, com empresários do mercado de materiais didáticos com foco no método fônico, como o presidente do instituto Alfa e Beto, o que explica a interlocução entre o discurso presente no caderno da PNA e os materiais didáticos produzidos por essas empresas privadas.

A respeito dessa ligação entre a PNA e o setor de empresas do mercado editorial, Mortatti (2019a) denuncia a faceta mercadológica da PNA. Dessa forma, entende-se que a adesão ao Pacto pela Alfabetização revela que essa faceta mercadológica aterrissa no lócus dos municípios brasileiros.

Em decorrência da pesquisa, foram encontrados no *site* da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia, que desde 07 de fevereiro de 2022, o Pacto pela Alfabetização terá como foco os índices de alfabetização de crianças da primeira série do ensino fundamental de 54 escolas municipais e de duas organizações de sociedade civil (OSC) (UBERLÂNDIA, 2022). A aplicação do Pacto é possibilitada por meio de um “Acordo de Cooperação entre o Município, o Instituto Projeto de Vida (Uberlândia) e o Instituto Raiar (Brasília)” que se



comprometem ao “fomento financeiro e apoio gerencial para execução do Pacto, por meio da aquisição de material didático para alunos e professores, da capacitação das equipes” (UBERLÂNDIA, 2022). Em conjunto a essas instituições, a implementação conta com a parceria técnica do Instituto Alfa e Beto.

Por fim, pode-se inferir que o Pacto pela Alfabetização, ancorado na PNA, apresenta-se como um programa de submissão da educação aos interesses privados, num movimento de mercadorização da educação, processo pelo qual a educação escolar é transformada em nicho de mercado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desse estudo possibilitou problematizar a Política Nacional de Alfabetização e o Pacto pela Alfabetização e as informações contidas nas entrelinhas dessas propostas, por meio da análise das discussões de diversos autores e de documentos. A concepção de alfabetização apresentada na PNA, ao reduzir-se à mera atividade de “codificar e decodificar” explicita o caráter mecânico e tecnicista de alfabetização, limitando-se à relação entre fonemas e grafemas. Ao desconsiderar estudos e as pesquisas da área da alfabetização no meio acadêmico brasileiro, a PNA sinaliza um retrocesso e esvaziamento da concepção de alfabetização. Nesse sentido, esse estudo permitiu problematizar o processo de produção dessa política e a concepção de alfabetização presente nesse dispositivo legal e em programas como o Pacto pela Alfabetização.

## AGRADECIMENTOS

A Capes pelo financiamento do Programa Residência Pedagógica.

## REFERÊNCIAS

BELLONI, Isaura. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2003

BRASIL. Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Extra, Brasília, DF, Edição 70-A, p. 15, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. Caderno da Política Nacional da Alfabetização. - Brasília: MEC, SEALF, 2019b. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno\\_pna\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf). Acesso em: 11 jun. 2021.

FRANCO, Adriana de Fátima; MARTINS, Lígia Márcia. **Palavra Escrita**: vida registrada em letras: a alfabetização para além da Política Nacional de Alfabetização (PNA). Editora Phillos Academy, 2021.

GONTIJO, C. M. M.; ANTUNES, J. S. C. Diálogos com o Plano Nacional de Alfabetização (2019): contrapalavras. **Revista Brasileira de Alfabetização**, v. 1, n. 10, 2019. 32-38.

Disponível em: <https://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/article/view/352>.

Acesso em: 05 mar. 2021

MACEDO, M. do S. A. N. . A política de alfabetização do governo Bolsonaro: reducionismos e colonialidade. **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 17, p. e5007012, 2023. DOI: 10.14244/198271995007. Disponível em:

<https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/5007>. Acesso em: 6 ago. 2023.

MORAIS, A. G. Análise crítica da PNA (Política Nacional de Alfabetização) imposta pelo MEC através de Decreto em 2019. **Revista Brasileira de Alfabetização**, v. 1, n. 10, 2019. 66-75. Disponível em:

<https://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/article/view/352>. Acesso em: 05 mar. 2021.

MONTEIRO, S. M. A concepção de alfabetização na política Nacional de Alfabetização/MEC/2019. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAlf**. Belo Horizonte, MG | v. 1 | n. 10 (Edição Especial) | p. 39-43 | jul./dez. 2019.

MORTATTI, M. do R. L. Brasil, 2091: Notas sobre a “política nacional de alfabetização”. **Olhares**, Salvador, v. 7, n. 3, p. 17-51, 2019a. DOI: <https://doi.org/10.34024/olhares.2019.v7.9980>.

MORTATTI, M. do R. L. A “Política Nacional de Alfabetização” (Brasil, 2019): uma “guinada” (ideo)metodológica para trás e pela direita. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Florianópolis, v. 1, n. 10, p. 26-32, jul./dez. 2019b.

RAMALHETE, Mariana Passos. O Retrocesso empurra a porta: A Literatura Infantil e o Programa Conta Pra Mim. **Caderno de Letras**, Pelotas, n. 38, pp.151-167, set-dez 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php.cadernodeletras/article/view/19827>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SOUZA, V. A. de .; RICHTER, L. M.; SILVA, M. V. .; SOUZA, R. A. . Editorial - Política Nacional de Alfabetização: interesses em disputa. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 498–505, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n2a2021-62449.

Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/62449>.

Acesso em: 6 out. 2023.

UBERLÂNDIA. **Pacto pela Alfabetização** apresenta eficiência com resultados positivos no primeiro ano letivo de implantação. Uberlândia, 15 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2022/12/15/pacto-pela-alfabetizacao-apresenta-eficiencia-com-resultados-positivos-no-primeiro-ano-letivo-de-implantacao/>

