

## ANTIGOS E NOVOS DESAFIOS DA ALFABETIZAÇÃO: SOBRE O CUMPRIMENTO DA META 5 DO PNE

Alexsandra Aguiar  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
alexiaaguiara3@gmail.com

Thainá Maria da Silva Quitete  
Universidade Federal Fluminense  
thainaquitete@id.uff.br

### **Introdução**

O presente estudo compõe as reflexões desenvolvidas coletivamente no âmbito do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Educação (GRUPPE), da Universidade Federal Fluminense (UFF), sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) ainda em vigência (2014-2024), que estabelece 20 metas para a política nacional de educação, de modo a guiar os planos distrital, estaduais e municipais do setor. Nosso principal objetivo aqui é aprofundar a análise sobre o alcance da meta 5, que prevê alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental (Brasil, 2014; Carneiro; Moraes, 2024).

Concordamos com Dourado e Oliveira (2009, p. 203), quando apontam que a educação escolar, as atividades que a escola realiza e os objetivos das políticas educacionais devem ultrapassar a discussão sobre o que ensinar e o quanto ensinar, posto que esses aspectos, por envolverem múltiplas dimensões das relações sociais, são “elementos constitutivo e constituinte de relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, para a transformação e a manutenção dessas relações”. Apontam ainda os autores que, para fazer avançar a discussão e a busca por caminhos de resolução do problema, é fundamental analisar a qualidade da educação a partir de uma perspectiva polissêmica (Dourado; Oliveira, 2009).

Entretanto, no contexto das mudanças nos cenários político e econômico desde a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), somadas ao advento de uma gravíssima emergência sanitária e de uma profunda crise econômica e fiscal enfrentadas pelo país, foi promulgada, em 2016, a Emenda Constitucional nº 95/2016, o chamado teto de gastos, que impôs um drástico limite às despesas públicas primárias, inclusive àquelas direcionadas à educação. Cabe ressaltar que o arcabouço fiscal proposto pelo terceiro

governo Lula substituiu esta legislação, o que deve atenuar, mas sem neutralizar por completo, os efeitos daquela desastrosa emenda constitucional. Vejamos, a propósito, os gastos públicos em educação, entre os anos de 2015 e 2020, na proporção do Produto Interno Bruto (PIB):

<b>TABELA 1 - Gasto público em educação, em proporção do PIB (%)</b>					
2015	2016	2017	2018	2019	2020
5,5	5,6	5,4	5,3	5,3	5,4

**Fonte:** Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE, elaborado por DIRED/INEP/MEC.

A tabela revela que as despesas em educação estão muito aquém do previsto no PNE (meta 20), que previa 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB até o final da vigência do Plano. Ademais, a pandemia de COVID-19, que se alastrou no Brasil a partir de março de 2020, além de arrancar a vida de centenas de milhares de brasileiros, acarretou grande impacto, tanto na economia quanto na educação, em face das necessárias medidas de isolamento social adotadas pelas autoridades públicas.

Vale sublinhar que, pouco antes da implementação do atual PNE, foi criado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)<sup>1</sup>, instituído pela Portaria MEC nº 867, de 04 de julho de 2012, definido como um compromisso formal e solidário assumido pelos entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. Embora lançado em 2012, o PNAIC tem relação direta com a meta 5 do PNE vigente, que define a obrigatoriedade da alfabetização até o final do 3º ano do ensino fundamental.

## **Metodologia**

O percurso metodológico para a escrita deste trabalho, com vistas à produção de dados para análise, concentrou-se no exame da legislação vigente, no estudo de relatórios de acompanhamento das metas do PNE e na leitura de publicações acadêmicas sobre o assunto.

---

<sup>1</sup>O PNAIC foi uma política pública de formação de professores alfabetizadores implementada, entre os anos de 2012 e 2018, nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, com a participação de 39 universidades públicas e o envolvimento de equipes pedagógicas de 5.470 municípios brasileiros.

## **Resultados e discussões**

É importante salientar que mudanças normativas concernentes à alfabetização infantil e à descontinuidade da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a partir de 2017, levaram à adoção de outro instrumento de produção de dados para fomentar a garantia do monitoramento da quinta meta do PNE. Observamos que há fundamentos legais e técnicos que embasaram a adoção da avaliação no segundo ano do ensino fundamental, no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2019, mudando a perspectiva de monitoramento da quinta meta do Plano.

Nesse sentido, uma referência importante, independentemente da análise de seu conteúdo, é a Resolução do Conselho Nacional de Educação - CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, que define, em seu artigo 12, que o 1º e o 2º anos do ensino fundamental deveriam se voltar centralmente à alfabetização da criança, de sorte que: [...] se garanta aos estudantes a apropriação do sistema de escrita alfabética, a compreensão leitora e a escrita de textos com complexidade adequada à faixa etária dos estudantes [...]” (Brasil, 2017). Assim, as estratégias da meta 5 do PNE foram elaboradas com a pretensão de atingir o que preconiza a legislação brasileira para a garantia do direito à alfabetização.

Com base no exposto, observou-se que o alcance das metas estabelecidas no PNE vigente é objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizadas por diversas instâncias, utilizando-se diferentes indicadores, entre eles a qualidade mensurada por meio de avaliações de larga escala, a depender da meta monitorada. Soares (2004, p. 9) chama a atenção para um desafio matricial: “[...] A hipótese aqui levantada é que a perda de especificidade do processo de alfabetização, nas duas últimas décadas, é um, entre os muitos e variados fatores, que pode explicar esta atual ‘modalidade’ de fracasso escolar em alfabetização”.

Constatou-se que o PNE reforçou as ações tanto para a formação inicial quanto para a formação continuada de professores alfabetizadores. Chama a atenção que, das sete estratégias, cinco estão vinculadas ao PNAIC. Assim, compreende-se que estas propostas formativas devem ser direcionadas aos professores, de tal maneira que se tornem protagonistas de sua formação, como sujeitos ativos, capazes de assinar a autoria de seu percurso acadêmico, pedagógico e profissional (Aguiar, 2022; Aguiar; Quitete, 2024).

Vale ressaltar que as metas do PNE estavam associadas à continuidade das propostas governamentais iniciadas em gestões de governos progressistas (2003-2016), o que foi seriamente impactado pelo período de retrocessos vividos no Brasil entre 2016 e

2022 (Carneiro; Moraes, 2024). Nesse sentido, percebe-se que a qualidade da educação no Brasil ainda é um grande desafio, diante da descontinuidade das políticas educacionais e da dificuldade de afirmar a educação como política de Estado.

## **Conclusão**

Dado o fracasso no cumprimento da meta 5 do atual PNE, revela-se como necessária a revisão de alguns pontos para o próximo Plano Nacional de Educação referente ao decênio seguinte (2025-2035): estabelecer prazos para atingir os objetivos relacionados à alfabetização escolar das crianças, fortalecendo o compromisso dos governos federal, estaduais, distrital e municipais, inclusive em relação à implementação de novos programas; fomentar parcerias com as universidades; promover a formação continuada de professores alfabetizadores; garantir e ampliar recursos financeiros suficientes para a implementação, acompanhamento e avaliação das estratégias de ação, buscando assegurar o pleno desenvolvimento do aluno em todas as suas potencialidades.

## **Referências**

AGUIAR, A. **Formação continuada de professoras alfabetizadoras: contribuições do PNAIC no município do Rio de Janeiro**. Santa Maria: Arco, 2022. (e-book)

AGUIAR, A.; QUITETE, T. Reflexões sobre o alcance da meta 5: os velhos e os novos desafios da alfabetização. *In*: CARNEIRO, W.; Moraes, V. (orgs.). **Plano Nacional de Educação (2014-2024): balanço e perspectivas**. Niterói: Intertexto, 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF: INEP, 2022.

CARNEIRO, W.; Moraes, V. (orgs.). **Plano Nacional de Educação (2014-2024): balanço e perspectivas**. Niterói: Intertexto, 2024.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, maio/ago. 2009.

SOARES, M. B. Letramento e escolarização. *In*: RIBEIRO, V. M. (org.). **Letramento no Brasil: reflexões a partir do INAF**. São Paulo: Global, 2004.