

POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL, DA (PNA) AO (CNCA): HISTÓRIA, CONCEPÇÕES E IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Ana Maura Tavares dos Anjos¹; Larissa Karen de Paula Gomes²; Clara Moura Teixeira Gomes³

¹Professora do Curso de Pedagogia na Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Ceará, Brasil, anamauratavares@gmail.com

²Graduanda em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Ceará, Brasil, larissa.paula@aluno.uece.br

³Graduanda em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Ceará, Brasil, clara.moura@aluno.uece.br

Introdução

O estudo, em andamento, de caráter documental e bibliográfico, apresenta resultados parciais de pesquisa¹ vinculada ao Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará. Do ponto de vista teórico, para a discussão sobre oralidade, leitura e escrita, a pesquisa está fundamentada nos estudos da Teoria Dialógica do Discurso do círculo de Bakhtin (2016) e concebe o desenvolvimento e a aprendizagem com referência em Vigotsky, Luria e Leontiev (2010). A investigação busca evidenciar o que dizem as políticas públicas de alfabetização sobre a Educação Infantil, mobilizando hipóteses e conhecimentos sobre a leitura e a escrita na Educação Infantil.

Metodologia

O estudo de cunho documental e bibliográfico mapeou as políticas públicas de alfabetização da última década e teve como *corpus* de análise leis publicadas no período de 2019 a 2024: Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que institui a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e foi revogado pelo Decreto nº 11.556, de 2023, que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA); Lei nº 15.247/2025 que dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA); documento “Orientações para a formulação e implementação das estratégias de formação continuada no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”.

Os pilares de sustentação de nossa pesquisa fundam-se nos princípios teóricos, éticos, epistemopolíticos e metodológicos da pesquisa qualitativa em Educação, sendo caracterizada como documental, histórica e bibliográfica. Conforme Grazziotin, Klaus e Pereira (2022), a análise documental histórica é uma perspectiva metodológica que se constituiu como uma das principais vias de construção do conhecimento histórico-acadêmico desde o século XIX. Cabe ao procedimento de análise documental, entretanto, 'determinar' o que será considerado documento e com que arcabouço epistemológico realizará sua abordagem. Para a construção dos procedimentos e etapas de análise, inicialmente realizamos o mapeamento das leis e documentos sobre o tema investigado, fruto de avaliação cuidadosa; leitura atenta e crítica para a definição do *corpus*, construção das categorias de análise, análise e interpretação para a

organização dos resultados. No intento de compreender significados, sentidos e intenções presentes nos discursos textuais dos documentos, conforme proposto por Bardin (2011), enveredamos pela etapa de pré-análise que consistiu na leitura flutuante, seguida pela exploração do material com a construção de unidades de registro para a discussão dos dados nas análises, tendo chegado às seguintes temáticas: educação infantil; formação de professores; oralidade, leitura e escrita na educação infantil.

Destacamos que, conforme Bardin (1977, p. 46) a análise documental permite passar "de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro)", classificando os elementos dos documentos, de maneira restrita, de tal modo que o pesquisador possa inferir sobre uma realidade, que não a da mensagem, ultrapassando o que está escrito e adentrando no que é lido. No intento de compreender significados, sentidos e intenções presentes nos discursos textuais dos documentos, conforme proposto por Bardin (2011), enveredamos pela etapa de pré-análise que consistiu na leitura flutuante, seguida pela exploração do material com a construção de unidades de registro para a discussão dos dados nas análises, tendo chegado às seguintes temáticas: concepção de alfabetização; educação infantil.

PNA e CNCA: reflexões sobre concepções de alfabetização

Os resultados apontam a relevância de situar que as políticas instituídas desde 2012 com a Portaria do Ministério da Educação nº 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e define ações e diretrizes gerais, são fruto de investimento histórico, assinalado no Decreto nº 6.094 de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que, tendo em vista o lastro histórico de analfabetismo escolar, expressa, entre outras diretrizes, a de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade. Nesse cenário histórico, a alfabetização pode ser compreendida como apropriação do sistema de escrita e o letramento definido como prática e uso social da leitura e da escrita em diferentes contextos em uso dos discursos orais e escritos. Avançando historicamente, em 2018, no governo do presidente Michel Temer, identificamos a publicação do Programa Mais Alfabetização, medida sem grandes impactos nos índices educacionais e que propõe a ampliação do atendimento dos estudantes por meio da contratação de ‘assistentes de alfabetização’, reforçando a precarização do trabalho docente.

Ao realizar a análise das legislações - PNA (2019) e CNCA (2023; 2025), obtivemos achados importantes no que diz respeito à concepção de alfabetização e educação infantil. Com uma concepção universalista de criança, a Política Nacional de Alfabetização (PNA), sob governo de Jair Messias Bolsonaro, evidencia o problema da alfabetização como uma questão metodológica, desconsiderando a complexidade multifatorial que desencadeia o analfabetismo. fundamenta-se na Ciência Cognitiva da Leitura com notoriedade para o método fônico. Seu pressuposto principal é que a alfabetização deve ocorrer por meio da instrução fônica sistemática, sendo o desenvolvimento da criança reconhecido no inciso VII do Art. 3º como um processo integral que pressupõe a inter-relação e a interdependência dos domínios físico, socioemocional, cognitivo, da linguagem, da literacia e da numeracia. A política baseia-se em seis pilares: consciência fonêmica; instrução fônica sistemática; fluência em leitura oral; vocabulário; compreensão de textos e produção de escrita.

A PNA (2019) apresenta uma concepção de alfabetização marcada por um viés tecnicista, com objetivos definidos a partir dos referenciais da ciência cognitiva. Tal perspectiva tende a desconsiderar as adversidades presentes no ambiente educacional e, em muitos contextos, mostrou-se pouco sensível às demandas concretas dos professores. Dessa forma, a política nem sempre dialogava com a realidade das redes de ensino, o que acabou por dificultar a sua implementação.

Rompendo com tal perspectiva, o (CNCA) instituído em 2023, durante o governo Lula, com foco na alfabetização de crianças até o final do 2º ano e no estímulo à oralidade, à leitura e à escrita na educação infantil, tem como alguns de seus compromissos, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, bem como a valorização dos profissionais da educação infantil e as crianças.

O (CNCA) adota a concepção de alfabetização como um direito, um processo discursivo, concebendo que os discursos orais e escritos se constroem nas relações concretas, conforme apontado por Bakhtin (2016). Embora reconheça a importância da decodificação, coloca a alfabetização dentro do campo do letramento, focando na diversidade textual e na redução de desigualdades de aprendizagem, portanto, uma política equitativa. A política pressupõe, para a sua execução, a colaboração territorial (regime de colaboração entre União, Estados e Municípios) para garantir que toda criança esteja alfabetizada até o final do 2º ano do ensino fundamental.

PNA e CNCA: reflexões sobre Educação Infantil

No que tange à Educação Infantil, a Política Nacional de Alfabetização (PNA) concebe-a como etapa preparatória. A proposta é que, na pré-escola, sejam desenvolvidas habilidades fundamentais que antecedem a alfabetização formal, como a consciência fonológica e o conhecimento do alfabeto.

Na contramão desse entendimento, no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), a Educação Infantil é vista como uma etapa essencial para a promoção da cultura escrita, visto que o foco não é a antecipação da alfabetização mecânica, mas sim a garantia de que as crianças tenham o direito às experiências com a linguagem oral e escrita de forma lúdica, respeitando as especificidades da infância e garantindo a continuidade pedagógica na transição para o ensino fundamental.

A ênfase está no desenvolvimento de precursores linguísticos e cognitivos necessários para o sucesso posterior no ensino fundamental. Para o CNCA, essa concepção é entendida como um espaço de desenvolvimento integral, onde a interação e a brincadeira são eixos estruturantes da prática pedagógica, apontando a alfabetização como processo discursivo no qual a criança se apropria através de situações cotidianas. Essa política enfatiza a necessidade de apoiar os municípios na estruturação de práticas que acolham as crianças e as introduzam no mundo letrado sem pressões precoces por resultados formais de possíveis avaliações externas da etapa de ensino subsequente.

PNA e CNCA: implicações no PNLD e nas ações de formação de professores

No âmbito da PNA (2019), identificamos que houve alterações no Programa Nacional do Livro e do Material Didático PNLD/2022 com a inclusão de livros didáticos para crianças da Educação Infantil. Os livros para o ‘consumo’ individual apresentavam ênfase no ensino da linguagem escrita, sob a égide do método fônico.

A implementação de programas de formação docente estava pautada na Neurociência e na Psicologia Cognitiva através do Programa Tempo de Aprender institucionalizado através da Portaria do MEC nº 280/2020, cujo público-alvo eram os professores alfabetizadores dos anos iniciais do ensino fundamental e da educação infantil (pré-escola).

Já o foco no incentivo à literacia pode ser apontado através do Programa Conta pra Mim, instituído pela Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020. O Programa incentivava a literacia familiar através de práticas de leitura no ambiente domiciliar/familiar através da disponibilização de vídeos no Youtube, plataformas de áudio como por exemplo o *Spotify* e acervos de obras no formato digital. Embora uma leitura superficial aponte para a qualidade da iniciativa, uma análise minimamente aprofundada revela que diante das condições econômicas e sociais da população, em meio ao cenário de agravamento das desigualdades sociais, a iniciativa não logrou êxito, face entre outros aspectos, ao cenário pandêmico daquele período histórico. Além disso, ressaltamos a necessidade da análise crítica sobre a qualidade das obras disponibilizadas para *download*, pois careciam de diversidade de gêneros literários, autores de diversas regiões do país e histórias que representem a diversidade cultural, étnica, regional e social do Brasil no que diz respeito aos cânones e às obras contemporâneas.

Por outro lado, no que tange às alterações no âmbito do PNLD o CNCA (2023), o MEC/FNDE publicou edital de convocação nº 01/2024 – da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI) para o processo de inscrição e avaliação de obras literárias e obras informativas (objeto 1 e 2) para crianças de creche e pré-escola e obras de apoio pedagógico (objeto 3), de caráter teórico-metodológico, para professores, para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático PNLD Educação Infantil – 2026 - 2029. Essa publicação representa uma mudança paradigmática, um avanço no que se refere à concepção de livros e materiais didáticos para a Educação Infantil, tendo em vista que no Edital 2022, o caráter do livro didático demonstrava características prescritivas e focadas na linguagem escrita sob um viés mecanicista.

Quanto ao processo formativo, CNCA criou a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (RENALFA), para a formação continuada de professores e gestores no âmbito dos territórios estaduais e municipais. No que se refere ao apoio técnico e financeiro aos entes federativos para a criação de "Cantinhos de Leitura". Iniciado em 2023, para as escolas públicas com matrículas de alunos no 1º e 2º ano dos anos iniciais – não multisseriadas - conforme Censo Escolar 2022 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). A iniciativa visa o auxílio financeiro por meio da transferência de recursos via PPDE interativo para que as escolas possam organizar espaços de incentivo ao letramento. Em 2024 houve a ampliação para as turmas multisseriadas e em 2025 as escolas consideradas elegíveis, conforme Nota Técnica nº 263/2025/DPDI/SEB/SEB foram prioritariamente as escolas públicas com matrículas de educação infantil (Pré-escola), considerando dados do Censo Escolar INEP de 2024. Tal percurso indica um avanço com vistas à garantia de espaços e acervos literários para as crianças das escolas públicas.

As ações do CNCA também focam na gestão territorial, onde Estados apoiam seus Municípios com suporte do Ministério da Educação (MEC) para o alcance de metas locais e nacionais, em vista disso lançou um selo intitulado Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização através do decreto nº 12.191, de 20 de setembro de 2024 que visa entre outras dimensões incentivar e reconhecer a implementação de programas, estratégias e práticas no âmbito da gestão.

Considerações finais

Em suma, enquanto a PNA é centralizada em um método específico - método fônico e na ciência cognitiva, o CNCA não pretende reeditar querelas metodológicas, tendo em vista que o processo de alfabetização ultrapassa a questão do método. Portanto, não ousa propor uma padronização de perspectiva epistemológica de alfabetização, apontando a alfabetização como direito e processo discursivo, reconhecendo a multimodalidade e a importância das conexões e transições entre o “aprender a ler e escrever” e o “ler e escrever para aprender”, além disso foca na governança colaborativa e no fortalecimento dos sistemas de ensino para garantir o direito à aprendizagem em contextos diversos. No tocante à concepção de Educação Infantil, o PNA concebe-a como etapa preparatória para o acesso ao Ensino Fundamental. Já o CNCA entende-a como etapa complexa que em sua inteireza conclama uma didática específica para o trabalho com a criança e com a infância em sua multiplicidade de aspectos.

Palavras-chave: Política de alfabetização; Educação Infantil; Criança.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025. Dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Compromisso). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 nov. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15247.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765impresao.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de convocação nº 01/2024 – CGPLI. Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD Educação Infantil 2026-2029. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2024.

BAKHTIN, M. M. **Os gêneros do discurso**. São Paulo: Editora 34, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, edições 70, 1977.

GRAZZIOTIN, Luciane Sgarbi; KLAUS, Viviane; PEREIRA, Ana Paula Marques. **Pesquisa documental histórica e pesquisa bibliográfica: focos de estudo e percursos metodológicos**. Pro-Posições Campinas, SP, V. 33, 2022.

RIBEIRO, Pollyanne Bicalho; CARVALHO, Ive Marian de (org.). **Práticas dialógicas nas aulas de Língua Portuguesa**. Campinas, SP: Pontes Editores, 2020.

VIGOTSKY, Lev Semionovitch; LURIA, Alexander Romanovich; LEONTIEV, Alexei Nikolaevich. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. 11. ed. São Paulo: Ícone, 2010.