

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BÁSICA
MESTRADO PROFISSIONAL

DIULE CRISTINA JESUS DA COSTA

**O PROGRAMA “COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA”:
IMPLICAÇÕES E DESAFIOS PARA A ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS
DO ENSINO FUNDAMENTAL**

Ituiutaba
2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BÁSICA
MESTRADO PROFISSIONAL

DIULE CRISTINA JESUS DA COSTA

**O PROGRAMA “COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA”:
IMPLICAÇÕES E DESAFIOS PARA A ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS
DO ENSINO FUNDAMENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Básica da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Educação Básica.

Área de concentração: Fundamentos, Política e Gestão da Educação

Orientadora: Prof.^a Dra. Valéria Moreira Rezende

Ituiutaba
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

C837p
2026

Costa, Diule Cristina Jesus da, 1988-
O Programa “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” [recurso eletrônico] : implicações e desafios para a alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental / Diule Cristina Jesus da Costa. - 2026.

Orientadora: Valéria Moreira Rezende.
Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Educação Básica.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.5502>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Educação de base. I. Rezende, Valéria Moreira, 1964-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Educação Básica. III. Título.

CDU: 373

André Carlos Francisco
Bibliotecário-Documentalista - CRB-6/3408



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação Básica				
Defesa de:	Dissertação e Produto Educacional - PPGPEDU				
Data:	28 de fevereiro de 2026	Hora de início:	19:00	Hora de encerramento:	21:03
Matrícula do Discente:	22412MEB005				
Nome do Discente:	Diule Cristina Jesus da Costa				
Título do Trabalho:	O Programa “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”: implicações e desafios para a alfabetização nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental				
Título do Produto Educacional	Desvelando políticas de Alfabetização: um guia crítico para professores alfabetizadores				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Fundamentos, política e gestão da Educação				

Reuniu-se remotamente pela Plataforma Google Meet, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação Básica, assim composta: Professores Doutores: Klívia de Cássia Silva Nunes (Universidade Federal de Uberlândia); Georgyanna Andrea Silva Morais (Universidade Estadual do Maranhão); e Valéria Moreira Rezende (Universidade Federal de Uberlândia) orientadora da mestranda.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dra.Valéria Moreira Rezende, apresentou a Comissão Examinadora e a mestranda, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, às examinadoras, que passaram a arguir a mestranda. Ao fim da arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a mestranda:

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação

interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Valeria Moreira Rezende, Professor(a) do Magistério Superior**, em 06/03/2026, às 21:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Klivia de Cássia Silva Nunes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 11/03/2026, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Georgyanna Andrea Silva Moraes, Usuário Externo**, em 11/03/2026, às 20:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7082673** e o código CRC **19DF8910**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por sua luz que ilumina meu caminho, guiando-me em direção à minha verdade e à missão que carrego em meu coração. Sou grata pela saúde, pela alegria e pela força diante da vida, que me impulsionam a seguir em frente.

Ao meu pai e à minha mãe, dedico minha mais sincera gratidão pelo dom da vida e por todo o incentivo e os sacrifícios que fizeram para que minha existência, educação e formação fossem possíveis. Sei que cada conquista minha é alicerçada no amor e nas renúncias de vocês.

Ao meu querido companheiro de vida, Pedro, meu profundo agradecimento por todo o suporte, incentivo e escuta atenta em cada momento desta trajetória. Foi o seu apoio constante que trouxe a leveza necessária para que eu realizasse este sonho. Obrigada por cuidar da nossa casa e do nosso Tomás em tantas ocasiões, pelos momentos de alegria e, principalmente, pela paciência e parceria para enfrentarmos juntos os dias mais desafiadores.

Ao meu filho amado, Tomás. Cada dia ao seu lado é um presente de encantamento e força. Agradeço por sua paciência infinita durante os períodos intensos de estudos e escrita desta dissertação. Peço-lhe desculpas pelos momentos em que a maternidade e a dedicação profissional não se conciliaram como eu desejava. Saiba que tentei, com todo o amor, equilibrar nossos mundos. Um dia entenderá a importância de perseguir nossos sonhos. Obrigada pelo seu entendimento; ele foi meu maior alento.

Às minhas irmãs, minhas companheiras de risadas e de vida. Obrigada por tornarem tudo mais leve e feliz.

À minha querida orientadora Valéria Rezende, agradeço de todo o coração pelos ensinamentos, pelo cuidado e pela paciência inesgotável. Muito obrigada por sua presença, por esclarecer minhas dúvidas e, sobretudo, por acreditar em mim. Sou imensamente grata por tê-la como guia nesta jornada.

À equipe de formadoras da qual faço parte, que ouviram meus desabafos, compartilharam minhas angústias e se colocaram sempre à disposição. Um agradecimento especial à Adriana, cujo incentivo foi fundamental desde o início deste processo.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGPEDU/UFU), pela oportunidade ímpar de formação. Agradeço pelas ricas trocas de conhecimento, pelos mestres inspiradores e pelos grandes amigos que levo para a vida. Esta experiência me transformou profundamente.

Enfim, agradeço carinhosamente a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade.

RESUMO

Esta pesquisa analisa o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) com foco nas diretrizes e nos dispositivos normativos que orientam e induzem a implementação da política de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A pesquisa compreende a alfabetização como prática cultural e direito social, situando as políticas educacionais nas contradições de classe do capitalismo contemporâneo. O objetivo foi compreender a concepção de alfabetização mobilizada pelo programa, bem como os atores, interesses e sentidos hegemônicos presentes em sua formulação, tomando como base os textos oficiais que materializam sua regulamentação. De abordagem qualitativa, utilizou a análise documental de normativas federais, portarias, editais e materiais públicos oficiais do programa. O referencial teórico fundamenta-se na Pedagogia Histórico-Crítica e o dispositivo analítico adotado foi o Ciclo de Políticas, de Stephen Ball, com ênfase nos contextos de influência e de produção de texto, para mapear os debates, conflitos e atores que influenciaram a política e foram cristalizados em sua documentação oficial. Essa opção teórico-metodológica permite relacionar os interesses que permeiam a esfera de formulação do programa com as diretrizes e os princípios organizativos que ele efetivamente estabelece. A análise evidencia que, embora o CNCA seja apresentado como iniciativa voltada à equidade e à garantia do direito à alfabetização, seus documentos incorporam mecanismos de indução e regulação assentados em racionalidade gerencial, com ênfase em metas, monitoramento, avaliação, responsabilização e gestão por resultados. Conclui-se que o programa tende a reforçar formas de controle sobre redes e escolas, ao mesmo tempo em que desloca a complexidade do processo de alfabetização para o âmbito da gestão e de indicadores de performance, produzindo tensões entre a defesa de direitos e a lógica da performatividade. A pesquisa contribui para o debate crítico sobre as políticas públicas de alfabetização no Brasil, elucidando como os sentidos hegemônicos são produzidos no nível da formulação e quais concepções de ensino, aprendizagem e papel do Estado eles veiculam. Como desdobramento da pesquisa, foi elaborado um Produto Educacional com finalidade formativa, voltado a apoiar a leitura crítica de documentos oficiais e o debate coletivo sobre os sentidos e implicações das políticas de alfabetização no cotidiano das redes e das escolas.

Palavras-chave: Política educacional; alfabetização; pedagogia Histórico-Crítica; ciclo de políticas; análise documental; formulação de políticas.

ABSTRACT

This study analyzes the National Commitment for Children's Literacy Program (Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, CNCA), focusing on the guidelines and normative instruments that orient and induce the implementation of literacy policy in the early years of Elementary Education. The research understands literacy as a cultural practice and a social right, situating educational policies within the class contradictions of contemporary capitalism. The objective was to examine the conception of literacy mobilized by the program, as well as the actors, interests, and hegemonic meanings present in its formulation, based on official texts that materialize its regulation. Adopting a qualitative approach, the study employed documentary analysis of federal regulations, ordinances, calls for proposals, and official public materials related to the program. The theoretical framework is grounded in Historical-Critical Pedagogy, and the analytical lens is Stephen Ball's Policy Cycle approach, emphasizing the contexts of influence and policy text production in order to map the debates, conflicts, and actors that shaped the policy and were crystallized in its official documentation. This theoretical-methodological choice makes it possible to relate the interests permeating the program's formulation to the guidelines and organizing principles it effectively establishes. The analysis shows that, although the CNCA is presented as an initiative aimed at equity and the guarantee of the right to literacy, its documents incorporate mechanisms of induction and regulation based on a managerial rationality, emphasizing targets, monitoring, assessment, accountability, and results-based management. It is concluded that the program tends to reinforce forms of control over networks and schools, while simultaneously shifting the complexity of the literacy process to the realm of management and performance indicators, producing tensions between the defense of rights and the logic of performativity. The research contributes to the critical debate on public literacy policies in Brazil, elucidating how hegemonic meanings are produced at the formulation level and which conceptions of teaching, learning, and the role of the State they convey. As a result of the research, an Educational Product with a formative purpose was developed, aimed at supporting the critical reading of official documents and collective debate regarding the meanings and implications of literacy policies in the daily routine of networks and schools

Keywords: Educational policy; literacy; Historical-Critical Pedagogy; policy cycle; documentary analysis; policy formulation

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	Eixos do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).....	77
FIGURA 2 -	Metas nacionais do Indicador Criança Alfabetizada (ICA)	110
FIGURA 3 -	Capa do Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem do CNCA.....	111
FIGURA 4 -	Governança e gestão da política de alfabetização.....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais legislações analisadas na pesquisa documental sobre o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	19
Quadro 2	Documentos oficiais do governo federal analisados na pesquisa documental sobre o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	21
Quadro 3	Eixo de Gestão e Governança do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	79
Quadro 4	Eixo de Formação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	81
Quadro 5	Eixo de Infraestrutura do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.	85
Quadro 6	Eixo das Boas Práticas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	87
Quadro 7	Eixo Sistema de Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	89
Quadro 8	Contextos do Ciclo de Políticas propostos por Bowe e Ball (1992 - 1994).....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEEC	Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso
CNAC	Comitê Estratégico Nacional do Compromisso
CNCA	Compromisso Nacional Criança Alfabetizada
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
ICA	Indicador Criança Alfabetizada
IHL	Instituto Herbert Levy
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MTB	Nassim Mehedeff
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCNS	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PE	Produto Educacional
PHC	Pedagogia Histórico-Crítica
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PNA	Plano Nacional de Alfabetização
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe
RENALFA	Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

CAPÍTULOS

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Metodologia: Os caminhos da pesquisa	17
1.2	Pesquisa documental e bibliográfica	18
1.3	Análise da política	23
1.4	Organização dos capítulos da dissertação	25
2	CONJUNTURA DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL	28
2.1	A reforma empresarial da educação no Brasil: Um breve contexto histórico.	28
2.2	O papel do estado como regulador e executor das políticas educacionais no contexto neoliberal	33
2.3	As Transformações da escola pública frente às políticas de privatização e terceirização da educação	36
2.4	A desintegração da instituição escolar e as condições do trabalho docente no modelo neoliberal	40
2.5	Hegemonia, controle social e interesses das classes dominantes: a influência do neoliberalismo nas políticas educacionais	42
2.6	Movimentos contra-hegemônicos e estratégias de resistência às políticas educacionais	45
3	A PEDAGOGIA HISTÓRICO CRÍTICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ALFABETIZAÇÃO	50
3.1	Os Fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica	51
3.2	A Função da escola na perspectiva Histórico-Crítica	55
3.3	O Professor como agente intencional do conhecimento	59
3.4	Alfabetização como direito e instrumento de emancipação.....	65
4	O PROGRAMA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA): ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO CICLO DE POLÍTICAS	74
4.1.	Caracterização do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	74
4.1.1	Gestão e Governança do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	77
4.1.2	Eixo de Formação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	80
4.1.3	Eixo de Infraestrutura do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	84
4.1.4	As Boas Práticas no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	85
4.1.5	Sistema de Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	88
4.2	O Ciclo de Políticas de Stephen Ball como Ferramenta Analítica para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	92
4.3	O Contexto da Influência no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada....	89
4.3.1	A alfabetização na agenda das políticas educacionais.....	90
4.3.2	Atores e redes de influência no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.....	94
4.3.3	Discursos e efeitos regulatórios no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	97
4.4	Contexto de Produção do Texto da Política: Características e Estrutura.....	100
4.4.1	Textos normativos e diretrizes da política	105
4.4.2	A textualização da alfabetização no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	108
4.4.3	Avaliações e reconhecimento institucional como mecanismos regulatórios..	111

4.4.4	Colaboração federativa e sujeitos da política: autonomia limitada.....	114
5	PRODUTO EDUCACIONAL: DESVELANDO POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO — CADERNO FORMATIVO PARA PROFESSORES ALFABETIZADORES: FUNDAMENTOS CRÍTICOS E PRÁTICAS PEDAGÓGICAS.....	118
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
7	REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO

O cenário político-econômico brasileiro do final do século XX foi marcado pela adoção de políticas neoliberais. Conforme analisa Neves (2005), o neoliberalismo configura-se como um projeto de reestruturação do capitalismo que privilegia a lógica de mercado, a redefinição do papel do Estado e a reorganização das políticas públicas em consonância com as exigências do capital contemporâneo. No Brasil, esse projeto tornou-se princípio orientador de reformas implementadas a partir da década de 1990, especialmente durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), período em que se consolidaram mudanças significativas na organização do Estado e na condução das políticas sociais. Conforme Souza e Souza (2023, p. 21):

O novo presidente da república eleito em 1995, FHC, encontra uma grande oportunidade para consolidar o projeto neoliberal a partir da promoção de uma reforma na estrutura estatal, visando garantir meios para que o país pudesse acompanhar os novos tempos e as exigências do capitalismo contemporâneo.

Nessa lógica, que subordina a esfera pública aos imperativos do mercado, a sociedade é administrada em conformidade com suas demandas. Essa configuração incide diretamente sobre a concepção e a gestão da educação, subordinando-as aos interesses econômicos hegemônicos. No Estado Democrático de Direito, porém, cabe ao governo a responsabilidade de prestar serviços públicos essenciais e proteger a população. Na educação, significa oferecer ensino público, gratuito e de qualidade, uma prerrogativa que destaca a relevância de políticas públicas capazes de garantir a universalização e a qualidade do ensino para todos. Conforme destacado por Silva e Leal (2022, p.431)

A Constituição Federal impôs a formulação de Políticas Públicas ao Poder Público, assim, no âmbito da Educação encontram-se programas e ações dispostas pelo governo, na garantia de um atendimento adequado do direito a todos os cidadãos. Nessa via considera-se não só fornecer o Direito à Educação, mas sim fornecer um Direito à Educação de qualidade.

No bojo dessas transformações, as reformas de cunho neoliberal produziram impactos significativos na gestão pública: buscaram otimizar a administração e conter os gastos públicos, muitas vezes em detrimento de investimentos em setores sociais fundamentais. Na esfera educacional, essa orientação se materializou na adoção de modelos de gestão empresariais, onde a competição e a meritocracia se tornaram valores centrais. Consequentemente, a educação, que deveria ser um direito universal, passou a ser progressivamente encarada como uma mercadoria, o que aprofundou as desigualdades sociais preexistentes. Freitas (2018, p. 138) afirma que “A

educação, ao ser submetida às lógicas do mercado, passou a ser vista como um bem a ser consumido, em vez de um direito universal”.

Um dos desdobramentos desse movimento foi a reconfiguração das políticas de alfabetização, que passaram a ser guiadas por uma perspectiva tecnicista e por mecanismos de avaliações em larga escala, que privilegiam resultados mensuráveis em detrimento de processos formativos integrais e críticos. Nesse contexto, emergem programas e iniciativas que procuram ajustar a educação a novos paradigmas de gestão, frequentemente influenciados por organismos internacionais que defendem a eficiência e a competitividade. Tais iniciativas nem sempre consideram as especificidades locais e as desigualdades estruturais, resultando em políticas que não respondem plenamente às demandas concretas da população. A educação básica, que deveria ser inclusiva e equitativa, enfrenta desafios para garantir permanência e sucesso escolar, especialmente entre estudantes da classe trabalhadora, em condições de maior vulnerabilidade econômica e social.

Compete ao Estado garantir o direito à educação como instrumento de formação crítica e emancipatória, promovendo ações que assegurem acesso e permanência em condições de equidade, com respeito às diversidades sociais e culturais. Isso exige investimentos na formação de professores, na infraestrutura escolar e em políticas que enfrentem desigualdades. Frente às diferentes realidades regionais e às contradições sociais do país, a educação precisa constituir-se como meio de acesso aos conhecimentos sistematizados e de ampliação da participação social, contribuindo para a construção coletiva do conhecimento e para a busca de justiça social.

Pinho (2008) afirma que a política contemporânea se afasta dos valores humanistas e se torna cada vez mais tecnicista: decisões passam a ser tomadas por critérios “racional”, supostamente neutros, para solucionar problemas sociais. No campo da alfabetização, observa-se, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, uma progressiva subordinação das políticas à lógica da gestão por resultados. Esse viés materializou-se em iniciativas como o Programa Brasil Alfabetizado (2003), voltado à erradicação do analfabetismo em perspectiva compensatória, e consolidou-se com a institucionalização de metas mensuráveis, a exemplo do Compromisso Todos pela Educação (2007) e, posteriormente, do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em 2012. A Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2014, ao reafirmar a alfabetização até o 3º ano, reforçou esse caráter. Já a Política Nacional de Alfabetização (PNA), de 2019, aprofundou o tecnicismo ao defender explicitamente o método fônico sob a égide das “evidências científicas”, expressando a busca por padronização e eficiência técnica.

Diante desse percurso, reafirmar a alfabetização como dimensão central da formação humana torna-se indispensável. A alfabetização corresponde ao desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita, fundamentais para o aprendizado ao longo da vida e para a participação plena na sociedade. Segundo Martins e Marsiglia (2015, p. 48),

Alfabetizar é tarefa essencial para a humanização do indivíduo e precisa realizar-se da maneira mais primorosa possível, levando em conta os indivíduos aos quais se destina, as condições de realização do ensino e a exímia formação de seus professores.

Torna-se, portanto, imprescindível a implementação de políticas públicas que não só assegurem o acesso universal à alfabetização, mas também condições concretas para sua efetivação com qualidade, equidade e intencionalidade pedagógica. Fundamentadas na concepção crítica de formação humana, essas políticas podem contribuir significativamente para a redução de desigualdades educacionais e sociais, garantindo a todos os sujeitos reais possibilidade de apropriação da linguagem escrita e de participação plena na vida social, cultural e política.

Segundo Vygotsky (2001, p. 332), “A aprendizagem da escrita é uma das matérias mais importantes da aprendizagem escolar em pleno início da escola, que ela desencadeia para a vida o desenvolvimento de todas as funções que ainda não amadureceram na criança”. Essa afirmação evidencia que a apropriação da linguagem escrita, compreendida como instrumento cultural e como função psicológica superior, desempenha papel fundamental no desenvolvimento das funções psíquicas da criança. Nesse sentido, reforça-se a importância de uma educação escolar que promova, desde o início da escolarização, a mediação sistemática do processo de apropriação da escrita, contribuindo para o desenvolvimento das capacidades cognitivas e para a ampliação das possibilidades de pensamento e expressão.

Entretanto, a alfabetização no Brasil ainda enfrenta um cenário desafiador. Na avaliação internacional de alfabetização realizada em 2021, que abrangeu estudantes de 65 países, o Brasil ficou à frente de apenas quatro: África do Sul, Egito, Jordânia e Marrocos. O Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS, na sigla em inglês) constitui uma avaliação padronizada de abrangência internacional, conduzida pela Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional (IEA). Seu principal objetivo é mensurar o nível de compreensão leitora de estudantes matriculados no 4º ano do Ensino Fundamental. Aplicado em diversos países, o PIRLS permite comparar o desempenho dos alunos em diferentes contextos educacionais.

De acordo com o relatório do PIRLS (Brasil, 2023, p. 11), “aproximadamente 38% dos estudantes brasileiros não dominavam as habilidades mais básicas de leitura. Por exemplo, não sabiam recuperar e reproduzir um pedaço de informação explicitamente declarada no texto”. Esses resultados evidenciam que grande parte dos estudantes brasileiros não está sendo plenamente alfabetizada até o final dos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, contrariando o que orienta a Base Nacional Comum Curricular, a qual estabelece que, nesse período, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, garantindo amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de forma articulada ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos (Brasil, Ministério da Educação, 2018, p. 15).

Esses dados revelam a urgência de políticas de alfabetização que favoreçam o acesso aos conhecimentos sistematizados, assegurando aos estudantes a apropriação crítica da linguagem escrita como instrumento de leitura do mundo e de transformação da realidade.

O simples acesso à escola revela-se insuficiente quando não está articulado a processos formativos que assegurem a apropriação efetiva do conhecimento. Dificuldades na alfabetização repercutem negativamente na trajetória escolar, na participação em práticas sociais mais complexas e interferem na constituição das relações interpessoais. Na vida adulta, os efeitos dessa deficiência podem se expressar na restrição ao mercado de trabalho, na ampliação das desigualdades sociais e na intensificação da vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que a não apropriação da leitura e da escrita impacta negativamente as possibilidades de inserção social e de exercício pleno da cidadania.

No interior desse percurso histórico insere-se o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), instituído em 2023. Elaborado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o programa estabelece como finalidade garantir a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, bem como recuperar a aprendizagem dos estudantes do 3º, 4º e 5º ano afetados pela pandemia. Considerando as disputas históricas em torno das concepções de alfabetização e a centralidade das políticas públicas na organização das práticas educativas, torna-se relevante analisar criticamente os sentidos, diretrizes e mecanismos por meio dos quais o programa orienta e induz sua implementação nas redes de ensino.

Nessa direção, esta pesquisa formula a seguinte problemática: Em que medida o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) contribui para o desenvolvimento integral das crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental, à luz das

contradições entre seu discurso de garantia do direito à alfabetização e os interesses político-econômicos que permeiam suas diretrizes?

Em consonância com essa problemática, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a formulação do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com foco nas diretrizes e dispositivos normativos que orientam e induzem sua implementação, buscando identificar concepções de alfabetização, atores, interesses e sentidos hegemônicos presentes nos documentos oficiais do programa, bem como suas implicações para a alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa estrutura-se a partir de objetivos específicos que orientam o percurso analítico do estudo. Busca-se, inicialmente, investigar as bases e os pressupostos ideológicos contidos nos documentos que influenciaram a produção e implementação do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Em seguida, pretende-se analisar os princípios organizativos e operacionais presentes nos documentos que regulamentam o programa. Também se propõe realizar uma análise crítica, a partir de documentos oficiais, do conteúdo e das ações desenvolvidas no âmbito do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Outro objetivo consiste em examinar criticamente a metodologia de monitoramento do programa e suas implicações para a autonomia docente e para a gestão da alfabetização. Por fim, a pesquisa busca contribuir para o debate crítico sobre as políticas públicas de alfabetização no Brasil, evidenciando como se produzem sentidos e efeitos dessas políticas.

Parte-se da compreensão de que, por trás das políticas educacionais, frequentemente são propostas medidas que alegam neutralidade enquanto visam aumentar a “eficiência” e a qualificação da força de trabalho. Na prática, contudo, essas ações moldam currículos e metodologias de ensino, exacerbando desigualdades ao priorizar as demandas das elites econômicas em detrimento das necessidades formativas da classe trabalhadora. Essa abordagem resulta em uma educação que frequentemente não considera as especificidades culturais e sociais dos alunos, marginalizando suas experiências e contextos. Nesse sentido, torna-se imprescindível examinar criticamente as intenções que orientam tais políticas.

Por fim, espera-se que esta pesquisa contribua para o debate crítico sobre as políticas de alfabetização no Brasil, problematizando a materialidade do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) no contexto das reformas educacionais de cunho neoliberal. A relevância acadêmica deste estudo reside na possibilidade de realizar uma aproximação teórica entre o campo da análise de políticas públicas e a crítica aos paradigmas gerenciais na educação, explicitando as contradições inerentes aos programas que, sob um discurso de garantia de

direito e colaboração, podem perpetuar uma lógica tecnicista e orientada por resultados. Ao investigar os sentidos e os efeitos produzidos por essa política, este trabalho ambiciona fomentar a reflexão sobre os reais objetivos que têm orientado a alfabetização no país, sensibilizando gestores, formadores de professores e a comunidade acadêmica para os riscos da subordinação de um direito social fundamental aos imperativos de eficiência e aos interesses político-econômicos hegemônicos.

1.1 Metodologia: Os caminhos da pesquisa

Esta seção dedica-se à exposição dos procedimentos metodológicos que orientaram a investigação, reconhecendo que as escolhas teórico-metodológicas não são neutras, mas refletem um posicionamento epistemológico do(a) pesquisador(a). No campo das ciências humanas, assume-se que o(a) investigador(a) é um sujeito socialmente situado, cuja subjetividade interage dialeticamente com o objeto de estudo. Nessa perspectiva, alinha-se ao entendimento de Minayo (2007, p. 14):

[...] entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade). A Metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está referida a elas.

Essa definição ressalta o caráter complexo e não linear do processo investigativo, no qual a rigorosidade técnica deve articular-se à sensibilidade analítica do(a) pesquisador(a). Desse modo, a metodologia configura-se não como um simples rol de técnicas, mas como uma trajetória de pensamento intencional e criticamente orientada. É precisamente essa natureza compreensiva e interpretativa que fundamenta a opção pela pesquisa qualitativa neste estudo. Como sintetiza Galvão (2019, p. 1), “a pesquisa é um dos modos, ao lado de tantos outros, de compreender, explicar e interpretar o mundo em que vivemos”. Tal entendimento corrobora a ideia de que a produção do conhecimento é uma atividade humana vinculada à busca de sentido e à interpretação da realidade social em sua multiplicidade.

Nesse contexto, a abordagem qualitativa revela-se particularmente fértil para apreender as nuances do objeto em análise. Conforme Minayo (2007, p. 21), essa perspectiva “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Trata-se, portanto, de um paradigma investigativo que não se restringe à

quantificação de fenômenos, mas busca penetrar na trama complexa de significados que os constitui.

É essa capacidade de acessar e interpretar dimensões simbólicas, políticas e ideológicas que torna a pesquisa qualitativa adequada para examinar o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), permitindo analisar criticamente seus fundamentos e seus mecanismos de operacionalização, bem como os desdobramentos previstos em seus documentos para a alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental. A opção pela análise documental, nesse quadro qualitativo, possibilita não apenas descrever o conteúdo dos documentos oficiais, mas, sobretudo, compreender os projetos de sociedade e as concepções de educação neles materializados.

1.2 Pesquisa documental e bibliográfica

Para dar conta dos objetivos propostos, este estudo adota a pesquisa documental como delineamento principal, um método que se mostra particularmente adequado para investigar a gênese, a estruturação e os desdobramentos de políticas públicas educacionais. De forma concisa, Gil (2017, p. 46) define que a pesquisa documental “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Essa natureza maleável e aberta a reinterpretções confere ao método documental uma particular proficuidade para examinar o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) a partir de enquadramentos teóricos, permitindo desvelar nuances e contradições que análises convencionais poderiam negligenciar.

A pesquisa documental configura-se como essencial ao presente estudo por possibilitar o exame de fontes primárias que oferecem evidências originais e não mediadas sobre o fenômeno investigado. Nesse sentido, Pádua (1997, p. 62) define que a pesquisa documental:

é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências [...]

Apoiada na abordagem qualitativa, a pesquisa documental, em conjugação com a pesquisa bibliográfica, constitui o alicerce metodológico para enfrentar o problema de investigação formulado. Gil (2017, p. 34) elucida a relação e distinção entre estas duas modalidades:

A pesquisa documental é utilizada em praticamente todas as ciências sociais e constitui um dos delineamentos mais importantes no campo da História e da Economia. Como delineamento, apresenta muitos pontos de semelhança com a pesquisa bibliográfica, posto que nas duas modalidades utilizam-se dados já existentes. A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc.

Assim, enquanto a pesquisa bibliográfica fornece o suporte teórico e analítico a partir da literatura especializada, a pesquisa documental se debruça sobre a materialidade da política em seus decretos, portarias, resoluções, editais, notas técnicas e orientações oficiais. Trata-se de documentos produzidos como parte integrante do funcionamento do Estado, e não primordialmente para fins acadêmicos.

No entanto, o trabalho com fontes documentais exige rigor que ultrapassa a simples coleta de informações. Cellard (2012, p. 298) adverte que:

[...] a pesquisa documental exige, desde o início, um esforço firme e inventivo, quanto ao reconhecimento dos depósitos de arquivos ou das fontes potenciais de informação, e isto não apenas em função do objeto de pesquisa, mas também em função do questionamento. Uma preparação adequada é também necessária, antes do exame minucioso de fontes documentais previamente identificadas. Nesse estágio, o principal erro consiste em se precipitar sobre o primeiro bloco de documentos obtidos, antes de realizar um inventário exaustivo e uma seleção rigorosa da informação disponível.

Esse alerta é fundamental para a integridade da investigação. O método adotado seguiu essa orientação, envolvendo o mapeamento dos documentos oficiais relacionados ao CNCA e, posteriormente, a seleção criteriosa daqueles com maior potencial para evidenciar bases ideológicas, mecanismos operacionais e contradições internas do programa. Assim, assegura-se que a análise se construa sobre um corpus documental representativo e pertinente. Nos quadros a seguir, apresentam-se os documentos selecionados, organizados por data de publicação.

Quadro 1 – Principais legislações analisadas na pesquisa documental sobre o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Data da publicação	Dispositivo legal	Ementa	Conteúdo analisado
2023	Decreto nº 11.556 de 12 de junho de 2023	Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.	Art. 1º ao art. 36º

2023	Portaria nº 1.435, de 25 de julho de 2023:	Dispõe sobre a designação dos membros do comitê Estratégico Nacional do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - Cenac	Art. 1 ao 3
2023	Portaria nº 351, de 4 de agosto de 2023:	Estabelece diretrizes e orientações para que os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ofereçam subsídios para o monitoramento do CNCA.	Art. 1º ao art. 14º
2023	Portaria nº 1773, de 1º de setembro de 2023	Institui a Comissão de Acompanhamento Permanente do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	Art. 1º ao art. 8º
2023	Portaria nº 1.774, de 1º de setembro de 2023	Dispõe sobre as atribuições, a composição e o funcionamento da Renalfa e define os valores para o pagamento de bolsas de formação continuada para os articuladores do CNCA.	Art. 1º ao art. 18º
2023	Resolução nº 19, de 29 de setembro de 2023	Estabelece as regras e os procedimentos para o pagamento de bolsas de formação continuada aos articuladores da Renalfa, no âmbito do CNCA.	Art. 1º ao art. 21º
2023	Resolução nº 22, de 24 de outubro de 2023:	Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros destinados, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), às escolas públicas de anos iniciais do ensino fundamental participantes do CNCA, instituído pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023	Art. 1º ao art. 15º
2023	Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2023	Estabelece critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, para a implementação do CNCA em regime de colaboração, por meio do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR).	Art. 1º ao art. 16º
2024	Portaria nº 506, de 28 de maio de 2024	Institui as estratégias, os fluxos de trabalho, os eixos estruturantes e as diretrizes para o cronograma de implementação de ações complementares no âmbito do Compromisso Nacional Criança	Art. 1º ao art. 19º

		Alfabetizada, que garantam o direito à alfabetização das populações específicas, observadas as modalidades educacionais previstas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e fortaleçam a implementação das políticas de Educação em Direitos Humanos, Educação Ambiental e Educação para as Relações Étnico-Raciais, nos contextos educativos da alfabetização.	
2024	Portaria nº 634 de 10 de julho de 2024	Aprova o Regimento Interno do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - Cenac.	Art. 1º ao 32º
2024	Decreto nº 12.191, de 20 de setembro de 2024	institui o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.	Art. 1º ao 11º
2024	Edital nº 10 de 26 de setembro de 2024	Edital de convocação para concessão do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização	
2025	Edital nº 1/2025	Chamada para apresentação de propostas para oferta de formação continuada aos professores da pré-escola no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	
2025	Edital MEC nº 10, de 22 de agosto de 2025	Convocação para a segunda edição do Selo Nacional Compromisso Com A Alfabetização - 2025	
2025	Edital nº 16/2025	Alteração do Edital nº 10/2025, que trata da Convocação para a Segunda Edição do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização.	

Fonte: Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/legislacao>. Acesso em dezembro/2025

Quadro 2 – Documentos oficiais do governo federal analisados na pesquisa documental sobre o Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Tipo de documento	Assunto
Panorama da educação no Brasil	O documento organiza informações sobre a composição da rede em termos de dependência administrativa e infraestrutura das escolas, sobre a distorção idade-série e sobre o aprendizado dos estudantes dos anos iniciais avaliados pelo Saeb em 2019 e 2021.
Nota Técnica nº 35/2024/DPDI/SEB/SEB	Plataforma de avaliações periódicas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Nota Técnica Conjunta nº 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB/SEB	Metodologia adotada para priorização de territórios estaduais na distribuição de apoio financeiro, por meio do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR), para a iniciativa nº2 (formações tipo 2), objeto “formação continuada”, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), a partir de critérios definidos no Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023 e na Resolução nº 5 de 10 de novembro de 2023.
Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem	Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem – do que é avaliado aos resultados alcançados
Orientações para a oferta de material didático complementar para os estudantes de Ensino Fundamental no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	Orientações específicas referentes ao processo de solicitação da assistência técnica e financeira do Ministério da Educação para a oferta dos dois tipos de material didático complementar
Documento de Orientações para Formulação e Implementação das Estratégias de Formação Continuada no Âmbito do CNCA	Apresenta um conjunto de orientações técnicas para o desenho e a implementação de estratégias e ações de formação dos Profissionais da Educação no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.
Documento de Apresentação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	O documento apresenta e descreve os objetivos, premissas e eixos do Compromisso Nacional
Orientações sobre o desenho da governança e o funcionamento do Comitê Estratégico Estadual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	Esse documento visa reafirmar alguns conceitos estruturantes para o exercício do regime de colaboração da política.
Ofício Circular Nº 109/2024/DPDI/SEB/SEB-MEC	Continuidade da ação “PDDE Cantinho da Leitura”.

Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/documentos> Acesso em dezembro/2025

Complementarmente à investigação documental, a pesquisa bibliográfica constitui o alicerce teórico-conceitual deste estudo, proporcionando o diálogo necessário com o conhecimento já produzido sobre políticas educacionais, alfabetização e o contexto histórico-institucional do CNCA. Conforme Lakatos e Marconi (2001, p. 183), esta modalidade de pesquisa:

[..] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]

Dessa forma, a pesquisa bibliográfica não apenas fornece o arcabouço teórico para a análise, mas também possibilita situar a investigação no debate acadêmico mais amplo, identificando contribuições, lacunas e perspectivas analíticas relevantes para a compreensão crítica do Programa. A articulação entre a análise documental e a revisão bibliográfica permitirá, portanto, confrontar as diretrizes oficiais do CNCA com as reflexões da literatura, aprofundando a discussão sobre seus fundamentos, contradições e impactos no processo de alfabetização.

1.3 Análise da política

Para a análise política do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), adota-se a Abordagem do Ciclo de Políticas, formulada por Bowe, Ball e Gold (1992). O estudo concentra-se em dois de seus contextos o de influência e o de produção de texto por constituírem dimensões para as quais há fontes documentais consolidadas e adequadas ao escopo e ao recorte temporal definidos para esta pesquisa.

Cabe ressaltar que os contextos da prática, dos efeitos e da estratégia política não serão examinados nesta dissertação, uma vez que o programa ainda se encontra em fase de implementação. Essas dimensões demandam evidências empíricas sistemáticas, cuja análise se mostra mais apropriada para pesquisas futuras. Conforme assinalam Bowe, Ball e Gold (1992), os cinco contextos não constituem etapas lineares, mas dimensões interdependentes de um mesmo processo político, atravessado por disputas simbólicas, econômicas e ideológicas. O reconhecimento dessa interdependência fundamenta a adoção de uma perspectiva analítica crítica e dialética.

Nesse sentido, conforme destacam Mainardes e Stremel (2015, p. 5), o ciclo de políticas:

Oferece uma estrutura conceitual para a análise da trajetória de políticas, subsidiando a análise das influências no processo de formulação, as interpretações e complexidades do processo de implementação, os resultados e impactos das políticas e ainda das estratégias de intervenção necessárias para se enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas pelas políticas. Rompe-se dessa forma, com os modelos lineares de análise de políticas (agenda, formulação, implementação, avaliação, reformulação).

Do ponto de vista teórico, esta investigação fundamenta-se na Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), formulada por Dermeval Saviani. Ancorada no materialismo histórico-dialético, essa perspectiva compreende a educação escolar como uma prática social responsável pela

formação humana por meio da socialização do conhecimento historicamente produzido pela humanidade. Nessa concepção, a escola assume papel central na garantia do acesso ao saber sistematizado, condição fundamental para que os sujeitos possam compreender criticamente a realidade social e ampliar suas possibilidades de participação na vida social (Saviani, 2008). A adoção desse referencial justifica-se, nesta pesquisa, pela possibilidade de analisar a alfabetização não apenas como aquisição de habilidades instrumentais, mas como processo de apropriação da linguagem escrita enquanto instrumento cultural fundamental ao desenvolvimento intelectual dos estudantes.

Assim, a Abordagem do Ciclo de Políticas constitui-se como um referencial analítico capaz de iluminar as contradições e os efeitos sociais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Longe de colidir com o referencial da Pedagogia Histórico-Crítica, essa abordagem o complementa ao possibilitar:

1. Conexão macro/micro: a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) oferece categorias teóricas que situam a educação na totalidade social e nas relações de classe. O Ciclo de Políticas, por sua vez, fornece o percurso analítico que permite rastrear como essas determinações estruturais se materializam em textos normativos, arranjos institucionais e dispositivos de gestão da política.

2. Mediações concretas: enquanto o materialismo histórico-dialético explicita fundamentos econômicos e ideológicos das políticas, a abordagem de Ball evidencia as mediações, atores, discursos e dispositivos, por meio das quais tais interesses se convertem em diretrizes, normas e mecanismos institucionais. Dessa forma, a crítica dialética é enriquecida empiricamente, evitando reduções economicistas e revelando a dinâmica das disputas de projetos no interior do Estado.

Nesse sentido, Mainardes e Stremel (2015) observam que o ciclo de políticas fornece elementos para a análise crítica de textos de políticas — como materiais impressos, documentos oficiais, vídeos e folhetos — ao permitir captar suas intencionalidades e contradições. Em razão dessas potencialidades analíticas, a investigação desenvolvida neste trabalho concentra-se em dois contextos inter-relacionados do ciclo de políticas:

- Contexto de influência: identifica atores, coalizões e discursos (governo federal, fundações empresariais, organismos internacionais) que moldam a formulação do CNCA;
- Contexto da produção de texto: examina a elaboração dos documentos oficiais, ressaltando suas intencionalidades político-ideológicas e as escolhas curriculares subjacentes.

Dessa forma, a articulação entre a Pedagogia Histórico-Crítica e o Ciclo de Políticas permite compreender o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada em sua totalidade e

singularidade, evidenciando tanto as determinações estruturais que atravessam a alfabetização pública quanto as mediações institucionais e políticas por meio das quais tais determinações se expressam nos textos, normas e dispositivos que organizam essa política.

1.4 Organização dos capítulos da dissertação

Esta pesquisa organiza-se em cinco capítulos e considerações finais. O Capítulo 1 expõe os fundamentos que justificam a eleição da temática investigada, delineando o problema de pesquisa, os objetivos e a metodologia adotada. Essa apresentação visa proporcionar ao(à) leitor(a) uma compreensão clara do percurso investigativo realizado, consolidando, paralelamente, o arcabouço teórico-metodológico que servirá de base para a análise desenvolvida nos capítulos posteriores.

O Capítulo 2 examina a reforma empresarial da educação no contexto da ascensão do neoliberalismo. Nesse cenário, a educação foi reconfigurada como ferramenta de adaptação às demandas do mercado, privilegiando competências técnicas, eficiência administrativa e lógicas competitivas. Analisam-se medidas implementadas sobretudo no governo FHC, como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), os sistemas de avaliações padronizadas e a expansão de parcerias público-privadas, bem como seus efeitos no aprofundamento das desigualdades, na perda de autonomia docente e na mercantilização do conhecimento.

A análise demonstra que, ao assumir um papel regulador, o Estado subordinou a educação aos interesses do capital, impactando a profissão docente por meio da perda de autonomia pedagógica e da imposição de critérios meritocráticos. O capítulo evidencia, ainda, como tais políticas tendem a perpetuar a hegemonia das elites econômicas, naturalizando disparidades sociais. Por fim, discute caminhos de resistência contra-hegemônica, em defesa de um projeto educacional público, democrático e emancipatório.

O Capítulo 3 fundamenta-se na Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) para compreender a alfabetização como prática social emancipatória, tomando como horizonte a superação das desigualdades por meio do acesso ao saber objetivo. A partir desse referencial, discute-se o papel da escola como instância mediadora do conhecimento sistematizado e defende-se a centralidade do professor como agente transformador, responsável pelo planejamento de intervenções pedagógicas intencionais que articulem os conteúdos clássicos às realidades dos educandos.

Nesse capítulo, também são abordadas contribuições específicas da PHC para a alfabetização, incluindo sua crítica tanto aos métodos tradicionais, em razão de tendências à

mecanização, quanto a vertentes do construtivismo que, em seu espontaneísmo, negligenciam a necessária transmissão do saber historicamente acumulado. Com base nesses pressupostos, o capítulo discute em que medida a política educacional em análise se aproxima ou se distancia de uma concepção de alfabetização entendida como apropriação efetiva da linguagem escrita, para além da mera decodificação grafêmica, visando à formação de sujeitos autônomos e críticos.

O Capítulo 4 apresenta uma análise crítica do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), utilizando como instrumento heurístico a abordagem do Ciclo de Políticas, formulada por Bowe, Ball e Gold (1992). A investigação concentra-se em dois dos contextos propostos pelo modelo, o de influência e o de produção de texto, justificando esse recorte pela disponibilidade de fontes documentais consolidadas e passíveis de exame sistemático. Por meio da análise de documentos oficiais, busca-se compreender processos de formulação, disputas, atores e influências que conformaram a política e se expressam em sua documentação.

O Capítulo 5 apresenta o Produto Educacional desta pesquisa, que consiste em um caderno formativo destinado a alfabetizadores. Seu objetivo central é evidenciar como determinadas políticas públicas contemporâneas, notadamente aquelas sustentadas por discursos de “eficiência” educacional e qualificação da força de trabalho, podem influenciar currículos e metodologias de ensino em consonância com interesses de elites econômicas. Para tanto, o caderno formativo estrutura-se em quatro seções principais, concebidas para oferecer aos educadores subsídios teóricos e práticos de natureza crítica: (I) contextualização histórica das políticas educacionais no Brasil; (II) discussão dos fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica e de suas implicações para compreender a alfabetização como mediação cultural e prática social; (III) análise crítica do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, à luz da abordagem do Ciclo de Políticas; e (IV) considerações finais, nas quais se retomam os principais achados e reflexões desenvolvidas ao longo do material.

Ao problematizar a suposta neutralidade técnica dessas políticas, o caderno formativo busca demonstrar como elas tendem a acirrar desigualdades sociais ao privilegiar demandas do mercado em detrimento das necessidades formativas dos estudantes, especialmente daqueles oriundos das classes populares. Espera-se que esse material fomente uma postura crítica por parte dos docentes diante dessas diretrizes, incentivando práticas pedagógicas mais conscientes, autônomas e comprometidas com a formação humana omnilateral. Na perspectiva da Pedagogia Histórico-Crítica, a omnilateralidade refere-se ao desenvolvimento integral do ser humano, em

oposição à formação fragmentada e utilitarista produzida pela divisão social do trabalho na sociedade capitalista (Duarte, 2016).

Por fim, as Considerações Finais sintetizam os principais achados da pesquisa, discutem suas contribuições para a compreensão crítica das políticas de alfabetização e para a prática docente comprometida com a formação humana e indicam perspectivas para investigações futuras.

2. CONJUNTURA DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

Este capítulo examina como a reforma empresarial e o ideário neoliberal passaram a influenciar a política educacional brasileira a partir da década de 1990. Conforme analisa Freitas (2018), o neoliberalismo difunde a organização empresarial como modelo de racionalidade para as instituições sociais, promovendo a incorporação de princípios gerenciais e de eficiência na gestão de áreas públicas como a educação. Nesse contexto, apresenta-se inicialmente o percurso histórico dessas reformas, destacando o protagonismo crescente do setor privado e a consolidação de uma lógica gerencial baseada em metas, avaliações padronizadas e mecanismos de responsabilização.

Em seguida, analisa-se a reconfiguração do papel do Estado, que passa a atuar predominantemente como regulador das políticas educacionais, incorporando dispositivos de controle e monitoramento, como testes censitários, rankings e parcerias público-privadas. O capítulo discute também os efeitos da privatização e da terceirização na educação pública, evidenciando processos de ampliação das desigualdades educacionais, de redirecionamento de recursos públicos e de difusão de concepções que tendem a aproximar a educação de uma lógica de serviço competitivo.

Aborda-se, ainda, o impacto dessas políticas no cotidiano escolar e no trabalho docente, marcado pela padronização curricular, pela intensificação de práticas burocráticas e por tensões relacionadas à função formativa da escola. A partir da categoria gramsciana de hegemonia, demonstra-se como tais políticas contribuem para a naturalização de interesses empresariais no campo educacional, produzindo consensos e moldando subjetividades no interior da escola consolidando a lógica de mercado como senso comum educacional.

Por fim, o capítulo apresenta movimentos de resistência e alternativas contra-hegemônicas, defendendo políticas democráticas, avaliação formativa, valorização docente e a preservação da escola pública como espaço de emancipação. Conclui apontando que o CNCA atualiza essa matriz empresarial, reforçando a necessidade de referenciais críticos, como a Pedagogia Histórico-Crítica, para orientar práticas educativas comprometidas com a transformação social.

2.1 A reforma empresarial da educação no Brasil: Um breve contexto histórico

A partir da década de 1990, o Brasil passou a incorporar preceitos do projeto neoliberal, processo que implicou a redefinição do papel do Estado e das finalidades atribuídas à educação pública. Sob a égide de uma racionalidade econômica orientada por princípios de eficiência

gerencial, competitividade e lógica de mercado, as políticas educacionais foram progressivamente reformuladas em consonância com as transformações do capitalismo contemporâneo. Nesse contexto, observa-se a difusão de princípios de gestão por resultados, monitoramento de desempenho e responsabilização que passam a orientar a condução das políticas educacionais (Freitas, 2018). Nesse contexto, este trabalho analisa essa reconfiguração, traçando a trajetória de como o ideário empresarial, promovido por fundações e organismos privados, tornou-se hegemônico na educação brasileira.

O percurso investigativo parte das reformas implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso, passa pela consolidação de agendas como o “Compromisso Todos pela Educação”, nos anos 2000, e chega à contemporaneidade, demonstrando como o atual Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) personifica a atualização e o ápice dessa mesma matriz gerencial na alfabetização.

Nesse processo, a escola foi convertida em instrumento de formação de uma mão de obra “flexível” e “autogerida”, favorecendo a constituição de sujeitos adaptáveis e autodisciplinados, em conformidade com as exigências do novo modelo produtivo (Laval, 2004; Freitas, 2018). Tal transformação integra uma reconfiguração mais ampla do capitalismo, que reposicionou a economia no centro da vida individual e coletiva, erigindo como “únicos valores sociais legítimos os da eficácia produtiva, da mobilidade individual, mental e afetiva e do sucesso pessoal” (Laval, 2004, p. 15). A lógica econômica neoliberal, portanto, redefine não apenas o papel da escola, mas também valores que estruturam a sociedade.

A educação, antes concebida como instrumento de emancipação, passa a ser orientada pelos princípios da produtividade, da competitividade e da adaptação constante às exigências do mercado. Freitas (2018) destaca que o neoliberalismo concebe a educação sob a ótica do livre mercado, no qual a concorrência, supostamente, depura a ineficiência e impulsiona o avanço social. Nessa perspectiva, a escola perde seu caráter público e sua historicidade, transformando-se em uma miniempresa de prestação de serviços, a exemplo do que ocorre em outros setores fundamentais.

No Brasil, a interdependência entre o poder público e interesses econômicos persiste desde a Proclamação da República, condicionando a formulação de políticas públicas. Esse vínculo tornou-se ainda mais explícito nos anos 1990. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o país consolidou a implementação de políticas econômicas e sociais alinhadas aos princípios neoliberais, reforçando a influência do capital financeiro sobre as decisões nacionais.

Entre os anos de 1990 e 1994, foram mantidas as tensões políticas vividas pela burguesia na fase final do desenvolvimentismo. Superada essa fase, a burguesia brasileira conseguiu transformar a tensão em unidade política em torno de um único projeto de sociabilidade, alcançando no século XXI a condição de se manter como classe dominante e dirigente. (Neves, 2005, p. 138).

Essa inflexão não se limitou à esfera econômica, mas também teve impactos significativos nas políticas educacionais, que passaram a adotar critérios de eficiência, competitividade e avaliação de resultados, promovendo a redução do investimento público, a ampliação da lógica gerencialista e a mercantilização do ensino. Além disso, a expansão de parcerias público-privadas e a priorização de modelos de financiamento baseados em metas e desempenho contribuíram para aprofundar desigualdades educacionais, enfraquecendo o papel da escola como espaço de formação crítica e emancipatória. Neves (2005, p. 210) observa que:

A reforma educacional brasileira encaminhada a partir dos anos 1990 se autorreferenciou com o slogan 'Educação para a cidadania'. Nesse sentido, incorporando a seu modo muitos princípios gerais defendidos pelo movimento dos educadores para melhorar a qualidade da educação nos anos 1980 e primeira metade dos 1990, o Ministério da Educação (MEC) - ainda no primeiro governo FHC - deu início a um programa de reforma educacional afinado à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tendo como um de seus pilares a reformulação curricular da educação básica (fundamental e média). Assim, teve início a elaboração de um material para orientar os professores no que se refere aos conteúdos e práticas em sala de aula - os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

Sob a égide do ideário neoliberal, a educação foi reformulada para atender às exigências do mercado de trabalho, priorizando a qualificação técnica e a eficiência na gestão escolar. Ball e Mainardes (2011, p. 226) destacam que tais políticas “enfaticavam a necessidade de qualificação da força de trabalho por meio do desenvolvimento de competências básicas essenciais ao novo paradigma tecnológico e organizacional, condição indispensável para garantir a competitividade industrial”.

Para os autores, a reforma propunha a descentralização das atividades escolares, a implementação de mecanismos de avaliação dos resultados e a responsabilização de todos os “atores sociais” pelas mudanças. Empresários assumiram papel central na formulação dessas políticas, organizando seminários e promovendo debates para consolidar consensos e fortalecer seu protagonismo junto ao governo.

Silva, Rodrigues e Melo (2022) apontam como marco desse movimento o Fórum Capital/Trabalho, realizado na Universidade de São Paulo (USP), em 1992, que reuniu empresários e lideranças sindicais para debater os “problemas básicos da sociedade brasileira”

e elaborar a Carta Educação. O documento defendia a descentralização da gestão escolar, a avaliação do desempenho dos alunos e a necessidade de ampla mobilização social para viabilizar as mudanças.

No ano seguinte, o Instituto Herbert Levy (IHL) e a Gazeta Mercantil publicaram *Educação Fundamental e Competitividade Empresarial* como eixo da política educacional. Como apontam Ball e Mainardes (2011), o documento reafirmava a necessidade de maior eficiência na gestão escolar e buscava consolidar um consenso entre os empresários. Essas propostas foram amplamente divulgadas e debatidas em eventos promovidos pelas federações industriais e pela grande imprensa, em especial pela Gazeta Mercantil, que organizou uma linha editorial para difundir o programa Educação para a Competitividade, legitimando a pauta empresarial junto à opinião pública.

Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, o projeto de reformas orientado pelo ideário neoliberal ganhou maior impulso, materializando-se na formulação de novas diretrizes para a educação. Em 1995, esse movimento foi reforçado pela produção de diagnósticos e relatórios que buscavam redefinir os rumos das políticas educacionais. Ball e Mainardes (2011) registram que a comissão presidida por Nassim Mehedeff, vinculada ao Ministério do Trabalho, apresentou o relatório *Questões Críticas da Educação Brasileira*, no qual se reafirmava a centralidade da educação no novo cenário econômico, criticava-se a ineficácia das políticas educacionais anteriores e defendia-se a necessidade de reformas estruturais no setor.

Nos anos 2000, o protagonismo do setor privado na definição de agendas educacionais intensificou-se no Brasil. Nesse contexto, destaca-se a atuação do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe (Preal), criado em 1996 e sediado no Chile. Conforme analisam Werlang e Viriato (2012), o programa é codirigido pelo Diálogo Interamericano e financiado por organismos internacionais, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de desenvolver pesquisas frequentemente encomendadas ou financiadas pelo Banco Mundial e contar com apoio de fundações empresariais. Tal configuração evidencia a inserção do Preal em redes transnacionais de produção e difusão de orientações para reformas educacionais na América Latina.

Nesse cenário, a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau organizaram, em 2006, a Conferência *Ações de Responsabilidade Social em Educação*, realizada com apoio do Preal. Do encontro resultou o movimento *Todos pela Educação*, cuja agenda passou a defender metas nacionais de aprendizagem, monitoradas por avaliações em larga escala e acompanhadas de incentivos institucionais vinculados ao desempenho. Como analisa Pinheiro

(2018), a constituição do Todos pela Educação expressa a crescente articulação de fundações empresariais e organizações da sociedade civil na formulação e difusão de diretrizes para a política educacional brasileira, contribuindo para a consolidação de mecanismos de responsabilização e gestão por resultados no campo educacional.

A reforma neoliberal da educação alterou também o discurso sobre a qualidade. Na década de 1990, a qualidade era associada à lógica empresarial da “qualidade total”. A partir dos anos 2000, entretanto, Ball e Mainardes (2011, p. 237) sustentam que não houve ruptura, mas reconfiguração: manteve-se a lógica de eficiência gerencial e a responsabilização individual, agora justificada pelo argumento de que “a educação de má qualidade constitui desperdício para a nação, gera custos e problemas pessoais e sociais”.

Com a divulgação de indicadores educacionais nas décadas seguintes, setores empresariais passaram a demandar do Estado não apenas funções de regulação, mas também maior eficácia na execução das políticas educacionais. Nesse contexto, consolidou-se um modelo em que o Estado permanece ativo na implementação das reformas, orientado por mecanismos de controle, monitoramento de resultados e responsabilização. Como observam Ball e Mainardes (2011, p. 242), “os indicadores educacionais resultantes da reforma neoliberal levaram os empresários a abandonar o discurso do Estado apenas como regulador ou indutor, mas, ao contrário, agora cobram deste uma execução eficaz das políticas”.

A incorporação desses mecanismos contribuiu para difundir princípios de eficiência, competitividade e desempenho na gestão educacional, aproximando-a de uma racionalidade empresarial. Para Frigotto (2010), tal processo expressa a crescente subordinação da educação às exigências do capitalismo contemporâneo. De modo convergente, Peroni (2016) demonstra que a ampliação da atuação de fundações empresariais e organizações privadas na formulação e implementação de políticas educacionais integra um movimento mais amplo de redefinição das fronteiras entre o público e o privado, marcado pela disputa pelo fundo público e pela difusão de mecanismos gerenciais na gestão da educação. Nesse cenário, a escola tende a ser orientada por parâmetros associados à produtividade e à empregabilidade, tensionando sua função formativa e a perspectiva de uma educação voltada ao desenvolvimento humano crítico e emancipatório.

Nesse quadro, as políticas educacionais foram moldadas para priorizar a formação de trabalhadores flexíveis, adequados às exigências do capitalismo globalizado, em detrimento do desenvolvimento crítico e emancipatório. A escola passa a orientar-se de modo crescente pelas necessidades da acumulação de capital e pela lógica da empregabilidade.

O ideal de referência da escola é, daí em diante o 'trabalhador flexível', segundo os cânones da nova representação do empregador não esperaria mais do assalariado uma obediência passiva a prescrições precisamente definidas, gostaria que ele utilizasse as novas tecnologias, que ele compreendesse melhor o conjunto do sistema de produção ou de comercialização no qual se insere sua função, desejaria que ele pudesse fazer face à incerteza, que ele provasse ter liberdade, iniciativa e autonomia. (Laval, 2004, p. 15).

As transformações estruturais do capitalismo nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI aceleraram processos já em curso, redefinindo as relações de poder e o modo de organização do trabalho. Para Neves (2005, p.20):

As novas alterações no conteúdo e na forma de organização do trabalho e da produção, nas relações de poder e nas relações sociais globais que correspondem a um patamar superior da civilização urbano-industrial, resultante de movimentos contraditórios, inerentes às relações sociais capitalistas.

Nesse contexto, estudos de Freitas (2018) e Laval (2004) mostram que a escola foi progressivamente mercantilizada, com expansão de parcerias público-privadas e ênfase em eficiência e competitividade. Essas mudanças, embora justificadas pelo discurso da modernização e da qualidade, aprofundaram desigualdades educacionais, reforçaram a lógica meritocrática e esvaziaram a dimensão social e coletiva da escola. A formação de sujeitos flexíveis e adaptáveis ao mercado tornou-se prioritária, em detrimento de uma formação voltada ao desenvolvimento crítico e emancipatório.

Em síntese, o itinerário de reformas iniciado nos anos 1990 encontra hoje expressão no Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), instituído pelo Decreto nº 11.556/2023. Concebido como resposta “eficiente” ao fracasso escolar precoce, o programa retoma a matriz gerencial ao deslocar responsabilidades para escolas e famílias, submeter o currículo a metas de curto prazo e reforçar dispositivos de controle externo. Além disso, fixa metas nacionais de alfabetização até o 2º ano e condiciona a liberação do Bloco II de recursos ao cumprimento progressivo do Indicador Criança Alfabetizada (ICA). Dessa forma, o CNCA atualiza, no presente, a política educacional brasileira segundo os moldes da reforma empresarial discutida neste tópico. O detalhamento do programa será analisado nos capítulos seguintes.

2.2 O papel do estado como regulador e executor das políticas educacionais no contexto neoliberal

No âmbito das transformações socioeconômicas impulsionadas pelo neoliberalismo, o papel do Estado na esfera educacional tem sido profundamente reconfigurado. De agente responsável pela garantia dos direitos sociais, o Estado passou a atuar como um ente regulador que opera sob a lógica mercantil, subordinando a educação aos imperativos do capital. Essa reestruturação não ocorre de forma isolada, mas integra um projeto global que redefine o sentido e a função da educação, transformando-a de um direito universal em um serviço passível de aquisição no mercado. Como destaca Freitas (2018, p. 29), “a educação tem sido sequestrada pelo empresariado para atender a seus objetivos de disputa ideológica”, o que justifica sua privatização e a perda de seu caráter público.

Essa reconfiguração é viabilizada pela incorporação de mecanismos de gestão inspirados no setor privado e pelo avanço da influência empresarial na formulação das políticas públicas. Ball e Mainardes (2011, p. 225) assinalam que, ao promover um “grande pacto social em prol de algo tão caro a todos nós como é a educação”, o empresariado redefine os sentidos da educação pública e procura alinhá-la a interesses de mercado. A intervenção não se limita à definição de currículos e metodologias: alcança a própria gestão das instituições, que passam a ser organizadas por princípios empresariais. Nesse sentido, Freitas (2018) argumenta que a desestruturação do sistema público ocorre gradualmente pela introdução de objetivos e processos típicos das organizações empresariais no interior das instituições escolares, convertendo a escola em “empresa educacional” pautada por padronizações e controles.

A destruição do sistema público se dá paulatinamente pela introdução dos objetivos e processos das organizações empresariais no interior das instituições públicas. Com isso, a escola passa a ser uma “empresa” educacional, com procedimentos operacionais e não mais procedimentos típicos de uma instituição pública, homogeneizando-a na forma de uma “operação empresarial” com objetivos, processos, tempos e formas de controle definidos. Isso ainda permite que outro objetivo central do neoliberalismo seja atingido: ao obter, pelo acesso à gestão, o controle do processo educativo da juventude, instala a hegemonia das ideias neoliberais. (Freitas, 2018, p.55).

A face regulatória dessa transformação também se expressa na maneira como o Estado avalia e controla as instituições educacionais. Ball (2013) identifica três tecnologias políticas centrais: criação de mercados educacionais, gestão empresarial das instituições e performatividade³ baseada em indicadores. Ao ampliar a concorrência e impor padrões, essas tecnologias tendem a desconsiderar desigualdades estruturais entre redes, regiões e escolas. A performatividade, isto é, a exigência de resultados mensuráveis, funciona como dispositivo de

controle: estabelece metas, indicadores e comparações que passam a orientar decisões e práticas conforme critérios de mercado.

A intersecção entre Estado e capital evidencia que a formulação das políticas educacionais não é neutra. Como analisado por Marx e Engels (2005), o Estado capitalista constitui instrumento de dominação de classe. Nessa perspectiva, as políticas educacionais tendem a ser estruturadas de modo a preservar a hegemonia da classe dominante e a garantir a reprodução das relações de produção. Sob gestão neoliberal, a educação pública corre o risco de ser capturada como espaço de reprodução da ideologia dominante, conformando-se às necessidades do mercado e enfraquecendo seu potencial emancipador.

Neves (2005) aprofunda essa leitura ao sustentar que o Estado, longe de ser esfera autônoma em relação à economia, é atravessado e dirigido por organismos privados de hegemonia burguesa, voltados à produção de consenso em torno de um modelo de sociabilidade que conserva relações de exploração:

O estado, longe de ser uma esfera separada do plano econômico, social e cultural - tal como a visão liberal a compreende, sofreu um intenso processo de ampliação e hoje é dominado e dirigido por organismos privados de hegemonia da burguesia, que trabalham diuturnamente para obter o consenso do conjunto das classes sociais para o desenvolvimento de um modelo de sociabilidade que beneficia a conservação das relações de exploração vigentes. É precisamente por isso que as estratégias educacionais mais do que nunca ganham importância vital na difusão dos conteúdos, habilidades e valores ligados a esse modelo de sociabilidade” (Neves 2005, p. 209).

Nesse contexto, a educação é tensionada a cumprir função de produção de mão de obra flexível e adaptável. Laval (2004) argumenta que o objetivo político central é fazer da escola uma “máquina eficaz a serviço da competitividade econômica”, deslocando valores intelectuais e morais em favor da produtividade pedagógica e da competição. Essa lógica é reforçada por mecanismos de avaliação e por indicadores que substituem o julgamento público pelo jogo da concorrência, redefinindo critérios de qualidade e produzindo novas formas de vigilância e controle sobre o trabalho docente:

O fim político é, com efeito, fazer da escola uma máquina eficaz a serviço da competitividade econômica. Não é mais a vigilância moral e política sobre os professores que importa, principalmente. Se é preciso aumentar as vigilâncias de detalhe, impor um poder de proximidade, é sobretudo para aumentar a "performance" dos professores e melhor fazê-los servir aos novos objetivos econômicos e sociais da escola. O critério de avaliação, afirma-se, não é mais tanto a conformidade às normas intelectuais, morais ou simplesmente administrativas como na escola antiga, mas a "produtividade" pedagógica dependente de uma avaliação supostamente objetiva do "valor agregado", pelo estabelecimento escolar. (Laval, 2004, p.261)

Dessa forma, o Estado regulador e executor, no contexto neoliberal, tende a subordinar a educação aos interesses do capital. Como consequência, enfraquece-se o caráter público da educação, que passa a ser reorganizada por dinâmicas de mercado e por mecanismos de responsabilização. Freitas (2018) assinala que a reforma empresarial opera com uma “agenda oculta” para além do discurso da qualidade, direcionada à corrosão do sistema público e à sua conversão em organização empresarial inserida no livre mercado. Nessa direção, políticas educacionais passam a priorizar eficiência, competitividade e privatização, em detrimento do acesso universal e da qualidade socialmente referenciada, reduzindo a potência transformadora da escola pública e reforçando desigualdades sociais e econômicas.

O Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) confirma essa inflexão ao vincular a liberação do Bloco II de recursos federais ao cumprimento progressivo das metas do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), reforçando a lógica de responsabilização por resultados característica da reforma empresarial da educação (Brasil, 2023).

2.3 - As Transformações da escola pública frente às políticas de privatização e terceirização da educação

Nas últimas décadas, a privatização e a terceirização da educação consolidaram-se como eixos centrais das reformas educacionais orientadas pelo ideário hegemônico de mercado. Nesse movimento, o Estado brasileiro deixa de ser identificado prioritariamente como garantidor de direitos sociais e passa a operar como regulador e executor de políticas alinhadas à racionalidade mercantil. Segundo Freitas (2018, p. 114), “no mundo regido pela lógica de mercado, a finalidade educativa da escola é vista como uma ‘oportunidade’ que o aluno tem para ‘competir’, independentemente das suas condições de vida”. Essa perspectiva individualista e meritocrática desconsidera desigualdades sociais e econômicas, transferindo ao estudante a responsabilidade de demonstrar “resiliência” diante das adversidades, em vez de problematizar as estruturas que sustentam e reproduzem tais disparidades.

Essa racionalidade de mercado, embora muitas vezes camuflada por um discurso de “eficiência”, sustenta-se na tecnologia da performatividade. Como aponta a abordagem do Ciclo de Políticas, a performatividade não é apenas uma forma de avaliação, mas um dispositivo de controle que exige que os sujeitos se tornem “mensuráveis”, submetendo a escola pública a uma pressão permanente por resultados que simula a dinâmica de competitividade do setor privado.

A privatização da educação, além de reforçar desigualdades, redefine objetivos escolares ao alinhá-los às demandas do capital. Laval (2004, p. 12) ressalta que “a escola neoliberal pretende também elevar a qualidade da força de trabalho no seu conjunto, sem elevar o nível dos impostos e mesmo, tanto quanto possível, reduzindo a despesa pública”. Trata-se de uma racionalidade que privilegia a redução de custos em detrimento do investimento público e evidencia uma concepção de educação voltada predominantemente à formação de mão de obra ajustada às exigências do mercado, em prejuízo de uma formação integral e emancipatória.

Freitas (2018, p. 62) destaca que “a privatização da gestão da educação, na proposta da reforma, caminha, fundamentalmente, por duas maneiras não excludentes entre si: pela terceirização das escolas, concedidas à iniciativa privada; e pela adoção de programas de vouchers”. Os vouchers, segundo o autor, são mecanismos de financiamento que permitem às famílias utilizar recursos públicos para matricular seus filhos em instituições privadas, prática legitimada por discursos de “liberdade de escolha” e estímulo à concorrência. No entanto, essa política tende a beneficiar famílias com maior capital cultural e econômico, mais aptas a acessar determinadas instituições, enquanto populações vulnerabilizadas permanecem em escolas públicas progressivamente fragilizadas, “reservando a eles uma escola com seu orçamento dilapidado pelo desvio de recursos públicos para a iniciativa privada” (Freitas, 2018, p. 73). Com isso, perpetuam-se dinâmicas de segregação e aprofundam-se desigualdades.

No contexto da mercantilização da educação, emergem “provedores privados de educação”, redefinindo a natureza do serviço educacional. A priorização de eficiência e rentabilidade, em detrimento da equidade, tende a marginalizar sujeitos e territórios que não se enquadram em critérios mercadológicos, fragilizando o caráter público da educação e comprometendo o acesso democrático a uma educação de qualidade.

Historicamente, os vouchers surgiram nos Estados Unidos, nos anos 1950, como estratégia para contornar a segregação racial imposta às escolas públicas. Décadas depois, foram apropriados e reformulados pelo ideário neoliberal, sendo apresentados como “direito democrático dos pais a escolher a escola de seus filhos” e, em versão mais recente, como “direito dos pobres de frequentar as mesmas escolas particulares dos ricos”. A experiência, contudo, aponta em sentido inverso: em vez de democratizar o acesso, os vouchers reforçam recortes raciais e de renda, consolidando um sistema educacional estratificado. Nesse sentido, criam-se:

[...] "trilhas" que escolhem os estudantes segundo o dinheiro que carregam no bolso: uma elite (branca e mais rica) estuda em escola privada e quando necessário tem os vouchers para pagá-la com dinheiro público; uma classe média branca estuda em escolas privadas de menor custo ou públicas terceirizadas e pode também pagá-las com voucher, adicionando algum pagamento extra; e os muito pobres (e negros) continuam estudando nas escolas públicas que sobreviveram à privatização, ou nas terceirizadas de baixa qualidade. (Freitas, 2018, p. 18).

Para além do financiamento, a privatização incorpora técnicas de gestão empresarial, como cumprimento de metas, avaliações padronizadas e pressão permanente sobre escolas e professores para adequação a resultados esperados. Dardot e Laval (2016, p. 294) descrevem um tripé no qual cada unidade torna-se “autônoma” e ‘responsável’ (*accountability*): recebe metas, é avaliada periodicamente e pode ser sancionada positiva ou negativamente conforme seu desempenho. Quando as instituições não alcançam as metas estabelecidas, são submetidas a medidas como fechamento, terceirização ou adoção de vouchers, reforçando a dinâmica de mercado no interior do sistema educacional.

Sob essa lógica, o processo educativo é traduzido em métricas de eficiência e produtividade, que tendem a desconsiderar fatores estruturais do ensino e da aprendizagem. A autonomia anunciada converte-se em responsabilização: metas definidas externamente são impostas sem que, necessariamente, existam recursos e condições adequadas para alcançá-las. Em vez de enfrentar obstáculos estruturais que impactam a educação pública, como redução do número de alunos por turma, valorização docente e enfrentamento da pobreza, tais políticas apostam na definição de “padrões” que elevam exigências sem remover entraves que afetam as redes públicas. Como sintetiza Freitas (2018, p. 81), “essa política não reconhece limites estruturais da ação da escola e prega a definição de ‘padrões’ que permitam a ‘elevação da régua’ nos testes, ou seja, acrescentam mais exigências sem remover os impedimentos que afligem as redes públicas”.

Nesse contexto, os testes padronizados, também previstos na Portaria nº 351, de 4 de agosto de 2023, no âmbito do CNCA, transformam-se em critério central de definição de qualidade da escola pública. Quando resultados ficam aquém das metas, governos recorrem a “remédios de mercado”, como fechamento de escolas, terceirização da gestão ou ampliação de programas de vouchers, expandindo a privatização do sistema. Ao analisar o desempenho de estudantes em escolas *charters* e em sistemas de vouchers, em comparação com escolas públicas, em países como Estados Unidos, Chile e Suécia, Freitas (2018) observa resultados iguais ou inferiores aos de pares que permanecem na rede pública, mesmo após controle de renda, raça e escolaridade familiar.

Essa evidência sugere que o mero acesso a uma instituição privada não assegura qualidade superior. Ademais, reforça a compreensão de que o financiamento público direcionado a escolas privadas não se traduz, necessariamente, em melhoria da aprendizagem e pode, inclusive, acentuar desigualdades ao desviar recursos da rede pública sem benefícios tangíveis aos estudantes. Como afirma Freitas (2018, p. 74), “[...] os processos de privatização eticamente não têm sustentação como uma alternativa, pelos graves problemas já apontados nos estudos”.

No Brasil, um exemplo recente dessa lógica é o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, criado pelo Decreto nº 11.556/2023. O programa estabelece metas nacionais de alfabetização e prevê a divulgação anual do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), mecanismo que ranqueia redes e escolas com base em testes padronizados. Desempenhos aquém das metas podem acionar intervenções técnico-pedagógicas externas, estimulando a busca por soluções de mercado e reforçando formas de privatização indireta da gestão pedagógica. É fundamental compreender que, embora o CNCA não adote vouchers ou a terceirização direta em seu texto legal, ele consolida a mesma matriz gerencial ao instituir o ICA e o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização (Decreto nº 12.191/2024).

Esses dispositivos operam como mecanismos de ranqueamento e visibilidade que, ao premiar as redes com melhor desempenho (categorias Bronze, Prata e Ouro), instituem uma regulação simbólica baseada na comparação. Assim, ao condicionar o reconhecimento e parte dos recursos ao cumprimento progressivo de metas mensuráveis, o CNCA atualiza a lógica da performatividade, preparando o terreno para que o sucesso escolar seja visto como um produto de gestão eficiente, o que fragiliza a defesa da alfabetização como um direito humano integral.

Conforme Dardot e Laval (2016), a governança neoliberal opera pelo tripé metas, avaliação e sanção: cada escola torna-se “autônoma” e “responsável”, mas sem que sejam enfrentados obstáculos estruturais, como turmas superlotadas, baixos salários docentes e pobreza local. O resultado é previsível: mais instituições são rotuladas como ineficientes e, assim, tornam-se “candidatas” a processos sucessivos de privatização.

Essa lógica de regulação, que submete a escola pública a critérios de eficiência e competitividade típicos do setor privado, não se limita a uma reforma nas estruturas de financiamento ou gestão macroestatal. Seus desdobramentos penetram no interior das instituições, alterando profundamente o cotidiano escolar e a subjetividade dos sujeitos que nele atuam. Ao priorizar o atingimento de métricas em detrimento das condições reais de ensino, o modelo neoliberal desencadeia um processo de fragmentação que atinge diretamente o sentido do fazer pedagógico e a autonomia de quem o executa. Assim, a seção a seguir analisa como

essa racionalidade gerencial impacta a organização interna das escolas e as condições em que o trabalho docente é realizado, resultando em um esvaziamento da função social e formativa da instituição escolar.

2.4 - A desintegração da instituição escolar e as condições do trabalho docente no modelo neoliberal

A expansão das políticas neoliberais desencadeia um processo de fragmentação institucional que tende a reduzir a escola à condição de prestadora de serviços e o professor à função de executor de metas. Nesse contexto, o trabalho docente é progressivamente esvaziado de sua dimensão pedagógica e reconfigurado como atividade tecnicista orientada à obtenção de resultados mensuráveis. Para Freitas (2018), trata-se de um modelo de “alinhamento” no qual o Estado define o que ensinar, testa o que foi ensinado e sanciona quem não atinge os resultados. Diagnóstico convergente aparece em Laval (2004, p. 12), ao afirmar que as reformas “são, essencialmente, centradas na produtividade”, subordinando a formação docente à lógica da competitividade econômica: “A padronização dos objetivos e dos controles, a descentralização, a mutação do gerenciamento educativo, a formação dos docentes são, essencialmente, reformas centradas na produtividade”.

Segundo Freitas (2018), a privatização por meio de terceirização e vouchers é acompanhada por processos de padronização curricular, exemplificados pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e por avaliações censitárias, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), integradas a políticas de responsabilização. Soma-se a isso o controle sobre agências formadoras de professores e sobre a organização da instrução, por meio de materiais didáticos, sistemas apostilados e plataformas de aprendizagem. Esse conjunto de medidas contribui para a intensificação da burocratização e para o aumento de pressões por resultados, enquanto as escolas passam a ser cercadas por um mercado de consultorias e assessorias que promete “soluções” para o cumprimento das exigências impostas.

Organizações internacionais e governos difundem, nesse cenário, uma concepção concorrencial de escola, na qual a educação deixa de ser direito social e se converte em mercadoria regulada pela lógica do mercado. Como afirma Laval (2004, p. 4), “a educação não traz apenas uma contribuição essencial à economia, ela não é somente um 'input' em uma função de produção, ela é, daqui em diante, compreendida como um fator cujas condições de produção devem ser submetidas à lógica econômica”. A racionalidade gerencial, por sua vez, impõe padronizações e dispositivos de responsabilização baseados em desempenho.

Freitas (2018, p. 28) argumenta que, ao se pensar a escola como empresa, instala-se uma lógica seletiva: unidades “ineficientes” são fechadas, estudantes de baixo rendimento são reprovados em sucessivos testes e docentes passam a ser avaliados segundo metas externas, com risco de demissão. O resultado tende a ser o aprofundamento das desigualdades, uma vez que as condições de ensino e aprendizagem diferem acentuadamente entre redes e territórios.

A gestão escolar, assim, distancia-se de princípios democráticos e passa a operar sob diretrizes mercadológicas: competição entre unidades, busca permanente de eficiência e controle por resultados. Para os docentes, isso se expressa na intensificação burocrática, na instabilidade contratual e no esvaziamento da dimensão intelectual do ofício, uma vez que o trabalho passa a ser orientado por metas definidas externamente. A padronização curricular e as avaliações em larga escala reforçam esse quadro, pois delimitam o que deve ser aprendido, de que forma será aferido e quais recompensas ou sanções serão aplicadas (Freitas, 2018).

Os processos de testagem, padronização e accountability não atingem apenas os professores, mas também as crianças e jovens, criando 'padrões cognitivos e morais' que passam a ser objetos de avaliação nacional. A diversidade cultural e histórica, ainda que admitida, não é reconhecida, já que os processos de avaliação são conduzidos a partir da 'cultura oficial' das bases nacionais curriculares. (Freitas, 2018, p. 113).

Na mesma direção, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada institucionaliza, por meio da Portaria nº 351/2023 no âmbito do CNCA, uma bateria anual de avaliações cujos resultados alimentam o Indicador Criança Alfabetizada (ICA). Esse mecanismo ranqueia municípios e escolas, reforça padrões curriculares uniformizados e amplia a responsabilização tanto dos professores, pressionados a adequar práticas e preencher relatórios, quanto das próprias crianças, avaliadas precocemente por critérios padronizados.

A competitividade imposta transforma o espaço escolar em arena de ganhadores e perdedores, incentivando o individualismo em detrimento do interesse coletivo:

A luta de todos contra todos no mundo escolar, à qual conduz a concorrência dos estabelecimentos, reparte de fato os pais, os alunos e os professores, em ganhadores e perdedores. Cada um, sejam quais forem suas convicções e seus engajamentos, é chamado a participar e a fazer valer seu interesse pessoal mais do que o interesse geral. Certos profissionais do ensino entram, a diversos títulos, na lógica da concorrência e aceitam de bom ou malgrado participar de um 'jogo' que permite aos melhores estabelecimentos recrutar os melhores alunos (e frequentemente aqueles que têm as melhores qualidades sociais) enquanto os estabelecimentos menos bem colocados no mercado têm dificuldade em manter os 'cabeças da classe'. (Laval, 2004, p. 301).

Assim, reformas ancoradas em modelos empresariais não apenas fragilizam a escola pública, como também tendem a reforçar desigualdades sociais, transformando a educação em instrumento de reprodução de lógicas de mercado e acelerando a desintegração da instituição escolar como espaço de formação integral e cidadã.

2.5 Hegemonia, controle social e interesses das classes dominantes: a influência do neoliberalismo nas políticas educacionais

No capitalismo contemporâneo, as políticas educacionais evidenciam que a escola é um terreno de disputa ideológica. Inspiradas pelo neoliberalismo, muitas dessas políticas convertem o direito à educação em instrumento de empregabilidade, naturalizam desigualdades e apresentam interesses do capital como verdades universais. A categoria de hegemonia, em Gramsci, contribui para compreender esse movimento: o domínio de uma classe não se sustenta apenas na coerção, mas, sobretudo, na produção de consenso cultural e político que legitima determinadas concepções de mundo.

No campo educacional, essa hegemonia se expressa na formulação de políticas que subordinam o ensino às demandas do mercado e, simultaneamente, moldam subjetividades, restringindo possibilidades de pensamento crítico e de emancipação. No entendimento de Gramsci, Moraes (2010, p. 54) destaca que:

A hegemonia pressupõe a conquista do consenso e da liderança cultural e político-ideológica de uma classe ou bloco de classes sobre as outras. Além de congregar as bases econômicas, a hegemonia tem a ver com entrecosques de percepções, juízos de valor e princípios entre sujeitos da ação política.

No neoliberalismo, a hegemonia burguesa se consolida mediante a reconfiguração simultânea do Estado, do mercado e das instituições sociais, entre elas a escola, de modo a reproduzir a acumulação de capital e preservar o poder das elites. Essa supremacia não é fruto de imposição súbita; trata-se de um processo histórico. Vázquez (2007) lembra que, durante o feudalismo, a burguesia ocupava posição subordinada. Com a Revolução Industrial e a expansão do mercado global, converteu-se em classe dirigente, assumindo controle político por meio do Estado representativo moderno e projetando seus interesses como se fossem universais.

A hegemonia, portanto, excede a esfera econômica: implica controle ideológico e cultural. Ao controlar o poder político, a burguesia influencia instituições, práticas culturais e ideologias, legitimando sua dominação e assegurando a reprodução do sistema capitalista. No capitalismo contemporâneo, essa liderança manifesta-se na redefinição das políticas públicas,

inclusive as educacionais, ajustadas às necessidades do capital. No Brasil, a partir dos anos 1990, esse processo se aprofunda, acompanhando transformações da economia global. Neves (2005) observa que, nesse contexto, a educação passa a orientar-se para formar um sujeito funcional à lógica neoliberal, técnica e eticamente moldado para o empreendedorismo e para a colaboração passiva:

As reformas educacionais brasileiras já implementadas ou em processo de implantação visam, do ponto de vista técnico, à formação de um homem empreendedor e, do ponto de vista ético-político, à formação de um homem colaborador, características essenciais do intelectual urbano na atualidade, nos marcos da hegemonia burguesa. (Neves, 2005, p. 105).

Assim, reformas educacionais deixam de ser meros ajustes pedagógicos: cumprem papel estratégico na legitimação da hegemonia burguesa, ao alinhar currículo, avaliação e formação docente à racionalidade empresarial e à produção do “intelectual urbano” requerido pela ordem neoliberal. Neves (2005) também aponta que, nesse movimento, o trabalhador vai abdicando da função militante e convertendo-se em “cidadão colaborador”, deslocamento que enfraquece a organização coletiva e a defesa de direitos:

O trabalhador contemporâneo vai paulatinamente abdicando de sua função militante e transmutando-se em voluntário. Ele vai, no seu próprio ambiente de trabalho, transfigurando-se em um cidadão colaborador, que abdica espontaneamente do enfrentamento ao patrão na defesa de seus direitos e das condições de trabalho. (Neves, 2005, p. 89).

Essa transmutação do trabalhador em “cidadão colaborador” integra um arsenal de legitimação burguesa que busca neutralizar contradições do capitalismo e dificultar a formação de um bloco histórico antagônico. Tais estratégias não se restringem ao espaço produtivo; articulam-se a mecanismos mais amplos de dominação e legitimação. Nesse quadro, o discurso do “pensamento único” neoliberal cumpre função decisiva ao desmobilizar resistências e naturalizar o mercado como horizonte incontornável.

A educação, nesse contexto, assume papel central na reprodução da hegemonia burguesa. Laval (2004, p. 47) afirma que o ensino, remodelado “segundo as vontades dos chefes de empresa”, tende a levar o assalariado a absorver e reproduzir discursos corporativos, aderindo a retóricas mobilizadoras e respondendo às exigências de uma autonomia controlada. A escola converte-se, assim, em instrumento de conformação ideológica: pauta-se pela noção de capital humano e restringe-se à transmissão de competências estritamente funcionais ao mercado. Saberes que não se alinham às demandas produtivas são desqualificados, e o espaço

escolar deixa de favorecer formação crítica e emancipatória, tornando-se mecanismo de ajustamento às necessidades do capital.

Nessa mesma direção, a lógica do capital humano reorienta o currículo e tende a reduzir a dimensão crítica da educação. As reformas educacionais dos anos 1990 expressam essa racionalidade. Neves (2013) aponta que a formação básica da classe trabalhadora passa a responder a uma cidadania restrita e à preparação genérica para ocupações flexíveis, esvaziando o potencial contestador da educação.

A hegemonia burguesa, contudo, não se realiza apenas por meio do Estado. Ela se apoia em uma ampla rede de organismos empresariais e de aparelhos da sociedade civil, voltados a assegurar consentimento ativo ou passivo das classes populares. Como aponta Neves (2005):

A história da hegemonia burguesa no Brasil, porém, não se restringe à sua atuação na aparelhagem estatal. Ela se amplia por meio da construção, na sociedade civil, de uma diversificada rede de organismos de obtenção do consentimento ativo e/ou passivo do conjunto da sociedade, comprometidos, em níveis diversos, com diferentes projetos societários, e da atração de outros sujeitos políticos coletivos e de seus aparelhos a esses projetos. (Neves, 2005, p. 87).

Esse arranjo conferiu sustentação a um projeto desenvolvimentista que prometeu altas taxas de crescimento econômico, mas aprofundou a concentração de renda e a exploração do trabalho. O desenvolvimento econômico no Brasil, portanto, não se traduziu em maior equidade social, mas ampliou contradições próprias do capitalismo (Neves, 2005). No plano educacional, a escola tende a converter-se em instrumento de adaptação às demandas do mercado, tornando-se “uma máquina para discriminar as crianças das classes populares” (Laval, 2004, p. 72). Ranqueamentos e vouchers, por sua vez, podem redistribuir recursos em favor de quem já possui vantagens, reforçando desigualdades estruturais.

Essa metáfora sublinha o papel de dispositivos de mercado (rankings, vouchers e testes padronizados) na legitimação de desigualdades. No contexto brasileiro, tais mecanismos reaparecem na reforma empresarial da educação e constituem pano de fundo das metas de desempenho com as quais o CNCA dialoga. Nessa direção, a crítica de Laval fornece base teórica para problematizar se o CNCA, ao priorizar resultados padronizados, reforça ou desafia a função seletiva historicamente atribuída à escola.

Dessa forma, o CNCA pode ser compreendido como uma expressão contemporânea da disputa hegemônica em torno do sentido social da alfabetização: de um lado, o discurso do direito e da equidade; de outro, a centralidade de metas, monitoramento e comparação de desempenhos, que tendem a reorientar o trabalho escolar para a lógica da responsabilização.

Assim, ao longo dos tópicos seguintes, a análise busca examinar em que medida os dispositivos do programa reafirmam mecanismos de controle e seletividade ou abrem margens para interpretações e práticas contra-hegemônicas no interior das redes e das escolas.

2.6 Movimentos contra hegemônicos e estratégias de resistência às políticas educacionais

A reforma empresarial converte a educação em mercadoria e submete a escola à lógica da eficiência financeira. Essa orientação, como alerta Freitas (2018, p. 125), viola um princípio ético elementar:

Não parece ético que a educação seja colocada a serviço dos interesses de um setor da sociedade fortemente determinado a controlar os conteúdos, métodos e finalidades da educação, ou seja, o empresariado e suas fundações. Não é ético que continuemos a colocar na prática das redes públicas ideias que atingem milhões de jovens, se já temos o alerta de um conjunto de estudos significativo mostrando seus efeitos nefastos. Mesmo que a evidência disponível não seja declarada conclusiva, o nível de questionamento posto à reforma empresarial da educação recomenda que ela seja mantida fora das escolas e da política pública. Esta dupla interdição é uma questão ética, antes que científica.

A inserção da educação na dinâmica do mercado converte a escola em unidade operacional, pressionada a gerar lucro ou, no mínimo, evitar prejuízos, desconsiderando as particularidades do processo formativo e sua função social. Para Freitas (2018, p. 127), “a ideia de um país que coloca seu sistema de ensino na lógica do mercado deveria, por si, ser perturbadora”. Reduzida à condição de mercadoria, a educação perde parte de seu potencial formativo, e a escola deixa de ser espaço de construção do conhecimento para tornar-se instrumento de interesses econômicos.

Diante disso, torna-se fundamental ampliar o debate sobre modelos alternativos que não reduzam a educação à lógica mercadológica. Nesse sentido, é necessário repensar políticas educacionais a partir de uma perspectiva democrática e participativa, capaz de deslocar o eixo da responsabilização verticalizada e instaurar processos de construção coletiva nas redes e nas escolas. Freitas (2018, p. 102) destaca que:

O fato é que para melhorarmos a educação não existe somente a alternativa da inserção da educação no livre mercado, regada a políticas de *accountability*, currículo padronizado e testes censitários. As estratégias alternativas precisam ganhar espaço para serem construídas com parâmetros diferentes dos que orientaram até agora a reforma empresarial da educação. Trata-se de construirmos um tipo de responsabilização que seja horizontalizado, que

aposte nos nossos professores, estudantes e gestores. Que seja planejada com eles e não contra eles. (Freitas, 2018, p. 102).

Nesse contexto, a alfabetização assume papel estratégico na resistência às tendências que esvaziam a função formativa da escola. Como discutido anteriormente, alfabetizar constitui tarefa essencial ao processo de humanização e deve ser realizada com rigor teórico e pedagógico, considerando as características dos sujeitos, as condições concretas de ensino e a sólida formação docente. Em contraposição à hegemonia de métodos fragmentados e à centralidade conferida a resultados quantificáveis, consolida-se uma compreensão contra-hegemônica de alfabetização, não como técnica operacional, mas como condição fundamental da formação humana integral.

Esse movimento pode se materializar em estratégias de resistência concretas: defesa de um currículo que considere saberes e a realidade cultural dos educandos; implementação de processos avaliativos formativos, em oposição a testes censitários de caráter punitivo; e, sobretudo, luta por formação docente contínua, crítica e valorizada, capaz de sustentar a apropriação da linguagem escrita em sua plenitude. Articulada ao princípio da contradição, essa perspectiva reconhece que a escola é campo de luta, no qual a função emancipatória da alfabetização confronta diretamente sua instrumentalização para o adestramento e a manutenção das desigualdades.

Quando fundamentadas em uma concepção crítica de formação humana, políticas educacionais podem contribuir para reduzir desigualdades educacionais e sociais, garantindo a sujeitos concretos a possibilidade de apropriação da linguagem escrita e de participação plena na vida social, cultural e política. É essa perspectiva de alfabetização, comprometida com o princípio da formação humana, que será detalhada a seguir, ao se discutir os fundamentos da alfabetização na perspectiva histórico-crítica.

A resistência a essas políticas, portanto, deve ser compreendida como defesa da educação pública enquanto espaço de emancipação e transformação social. A privatização introduz formas de gestão empresariais e verticalizadas que, ao incentivar individualismo e competição, reforçam modelos limitados e injustos. Ademais, tais dinâmicas podem aprofundar processos de invisibilização de diferenças raciais e de gênero e reduzir o debate educacional à lógica do desempenho. Freitas (2018, p. 102) afirma:

A fixação em soluções como as que acabamos de examinar tem um efeito dramático para os países que entram nesta política: como vimos, elas não geram mais qualidade, além disso, adicionam efeitos colaterais negativos (padronização cultural, mais segregação), destroem a escola pública (sugando seus recursos financeiros) e ainda impedem que elas construam,

conjuntamente com suas redes públicas, soluções alternativas para melhorar a qualidade de sua educação.

Enfrentar a mercantilização implica afastar interesses privados e a ideologia gerencial que colonizam a escola. Políticas públicas precisam priorizar equidade e gestão democrática, assegurando financiamento adequado, currículo plural e valorização docente. A defesa de uma educação pública de qualidade exige o enfrentamento das dinâmicas de mercantilização e a construção de alternativas que fortaleçam a escola como direito universal e espaço de emancipação social. Laval (2004, p. 321) sublinha:

Para impedir que a educação se torne sempre mais uma mercadoria, é preciso impor um recuo dos interesses privados e da ideologia gerencial que hoje em dia colonizam a escola. Não são palavras vagas ou regulamentos burocráticos que serão suficientes, mas uma política visando a maior igualdade das condições concretas de ensino para todos os alunos.

Diante da ofensiva mercadológica, torna-se urgente articular professores, estudantes, gestores e comunidades na defesa da escola pública como espaço de emancipação. Políticas democráticas exigem participação efetiva na formulação do currículo, no uso do orçamento e na avaliação dos processos e resultados educacionais. Freitas (2018, p. 138) considera:

A resistência a essas políticas se fortalecerá no interior das escolas, liderada pelo magistério, pelos estudantes e pelos pais. As universidades podem ajudar com seu conhecimento a desvendar os meandros de tais reformas, mas o embate tem lugar e hora marcada no interior das escolas e deverá ser sistematizado e organizado com apoio dos sindicatos dos professores e com as organizações estudantis. É para isso que eles servem e é por isso que são tão odiados pela política neoliberal ao redor do mundo.

Nesse cenário, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada tem sido alvo de críticas por parte de sindicatos e redes de pesquisadores. Um argumento recorrente é que o programa condiciona financiamento ao cumprimento de metas padronizadas, ampliando a lógica de ranqueamento escolar e reduzindo a complexidade pedagógica a indicadores quantitativos. Diante disso, essas entidades defendem que a política seja revisada a partir de diálogo efetivo com as comunidades escolares, de modo a realinhá-la aos princípios de gestão democrática e ao respeito à diversidade curricular.

O caminho, portanto, não é apenas barrar reformas empresariais, mas construir alternativas que assegurem gestão pública sólida, respeitem especificidades locais e promovam justiça social. Isso implica contestar dispositivos centralizados de metas e substituir a lógica da

competição por processos de avaliação formativa e cooperação entre escolas e redes. Freitas (2018, p. 128) lembra:

Os processos e a vivência dos espaços da escola ensinam[...] se estamos comprometidos com a democracia, todos os espaços da escola devem permitir a vivência da democracia; [...] O conhecimento que se adquire nos processos escolares deve ser um instrumento de luta voltado para esses objetivos e não simplesmente algo a ser apresentado por ocasião dos testes e provas.

Considerando esse contexto, uma mobilização ampla e social é indispensável para preservar a educação pública como direito fundamental e manter seu caráter emancipatório. Modelos gerenciais e privatizantes comprometem a qualidade do ensino, acentuam desigualdades estruturais e restringem a formação crítica dos estudantes. Para enfrentar a lógica mercantil, torna-se necessário construir políticas democráticas que envolvam professores, estudantes, gestores e comunidades nas decisões pedagógicas. A resistência precisa organizar-se dentro das próprias escolas, articulada a sindicatos e organizações estudantis, não apenas para conter retrocessos, mas para avançar em alternativas que assegurem à escola o papel de espaço de produção de conhecimento, desenvolvimento humano e fortalecimento da cidadania.

Diante do exposto, este trabalho assume a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) como referencial teórico para a análise da alfabetização, por compreendê-la como teoria pedagógica intrinsecamente contra-hegemônica, capaz de oferecer fundamentos para confrontar a lógica mercantil da reforma empresarial da educação. Conforme Saviani (2013, p. 26), “uma de suas características fundamentais é que ela se posiciona claramente a favor dos interesses dos trabalhadores, isto é, da classe fundamental dominada na sociedade capitalista. Daí seu caráter de pedagogia contra hegemônica inserindo-se na luta pela transformação da sociedade atual”.

Ao se alinhar aos interesses da classe trabalhadora, essa perspectiva rejeita a função de neutralização das contradições sociais e assume papel transformador, posicionando-se de modo antagônico ao projeto hegemônico vigente. Os fundamentos dessa teoria pedagógica serão aprofundados no capítulo subsequente.

Nesse sentido, a escolha pela PHC justifica-se por sua capacidade de orientar uma prática educativa que não apenas interprete criticamente a estrutura social vigente, mas mobilize e instrumentalize a escola como espaço de sua superação. Como sintetiza Saviani (2013, p. 44), “a pedagogia histórico-crítica vem sendo construída como uma teoria pedagógica empenhada em elaborar as condições de organização e desenvolvimento da prática educativa escolar como um instrumento potencializador da luta da classe trabalhadora pela transformação estrutural da sociedade atual”.

Assim, ao adotar esse referencial, assume-se o compromisso de que a ação pedagógica, especialmente no campo da alfabetização, se vincule conscientemente a um projeto histórico de emancipação humana, recusando a função meramente reprodutivista atribuída à escola. Trata-se de assumir, como postula Saviani (2013, p. 26), o papel de “explicitar as contradições da estrutura, acelerar a marcha da história, integrando-se na luta de classes do proletariado e contribuindo, assim, para a transformação estrutural da sociedade”.

Com isso, o capítulo seguinte aprofunda os fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica e explicita suas implicações para compreender a alfabetização como mediação cultural, acesso ao saber sistematizado e prática educativa intencionalmente orientada à formação humana integral.

3. A PEDAGOGIA HISTÓRICO-CRÍTICA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ALFABETIZAÇÃO

Este capítulo discute as implicações teóricas e práticas da Pedagogia Histórico-Crítica para o campo da alfabetização. Inicialmente, são apresentados os fundamentos que sustentam essa perspectiva pedagógica, destacando a compreensão da educação como processo essencial para a humanização e a defesa do acesso ao conhecimento sistematizado como meio de superação das desigualdades sociais.

Com base nessa fundamentação teórica, o texto analisa os princípios que orientam a organização do trabalho pedagógico nessa concepção. Enfatiza-se a função social da escola como espaço privilegiado de transmissão e assimilação do patrimônio cultural produzido historicamente, em contraposição aos saberes fragmentados da experiência cotidiana. Nessa mesma direção, destaca-se o papel do professor como agente fundamental que, com domínio do conhecimento e intencionalidade didática, garante a mediação entre o saber elaborado e o estudante.

Na parte final, o capítulo aborda as implicações específicas dessa perspectiva para a prática da alfabetização. Defende-se que a alfabetização é um direito inalienável e um instrumento de emancipação intelectual, exigindo um ensino que supere tanto o espontaneísmo quanto o treino mecânico. Propõe-se uma abordagem que articula, de forma dialética o domínio do código escrito à apropriação de significados culturalmente ricos, por meio do uso de textos significativos e da literatura clássica.

Assim, o capítulo busca evidenciar como a Pedagogia Histórico-Crítica constitui um referencial consistente para pensar a alfabetização comprometida com a formação humana integral ao garantir, de modo sistemático e crítico, a apropriação do saber elaborado pelas classes trabalhadoras e sua transformação em instrumento de emancipação.

Dessa forma, a Pedagogia Histórico-Crítica se distancia profundamente da lógica que orienta o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Embora o programa destaque a importância da alfabetização nos primeiros anos, sua concepção está ancorada em um modelo de gestão focado em metas, métricas e desempenho, restringindo o processo educativo a indicadores quantitativos. A PHC, ao contrário, concebe a alfabetização como formação humana e cultural complexa, vinculada à formação plena dos sujeitos e à sua inserção crítica no mundo. Nessa perspectiva, o ensino da leitura e da escrita deve ir além do cumprimento de metas externas, sustentando-se em um projeto pedagógico comprometido com a emancipação

e com a superação das desigualdades sociais, em vez de subordinar-se às demandas gerencialistas.

3.1 Os Fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica

A Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) configura-se como uma teoria pedagógica brasileira fundamentada no materialismo histórico-dialético, oferecendo uma compreensão crítica da função social da educação. Desenvolvida por Dermeval Saviani no final da década de 1970, essa perspectiva concebe o processo educativo como processo essencial de humanização, situando a formação humana no âmbito da prática social. A PHC emerge em um contexto de redemocratização do país e de busca por alternativas às teorias educacionais hegemônicas, propondo a superação tanto das pedagogias centradas na espontaneidade como o escolanovismo. Nesse movimento, coloca o acesso sistemático ao conhecimento científico e elaborado no centro do debate pedagógico, reafirmando-o como condição para a emancipação intelectual e cultural das classes trabalhadoras.

Diante desse referencial, opta-se pela Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) neste trabalho em razão de sua capacidade de oferecer instrumentos teóricos consistentes para a análise das contradições da educação contemporânea, especialmente no que se refere ao acesso ao conhecimento sistematizado e à função social da escola. Em um contexto marcado por políticas educacionais que frequentemente precarizam a formação intelectual e técnica das classes populares, a PHC configura-se como um referencial sólido para orientar práticas pedagógicas comprometidas com a redução das desigualdades sociais e com a promoção da emancipação cultural e intelectual dos estudantes.

Nessa direção, partindo de uma concepção de homem como ser social e histórico, constituído por meio das relações sociais e do trabalho, a PHC estabelece que, diferentemente de outros animais, cuja existência é largamente determinada por instintos naturais, o ser humano deve produzir ativamente as condições de sua própria existência. Saviani (2020, p. 25) afirma que:

Se a existência humana não é garantida pela natureza, mas deve ser produzida pelos próprios homens, isto significa que o homem não nasce homem. Ele se forma homem. Ele não nasce sabendo produzir-se como homem. Ele necessita aprender a ser homem, precisa aprender a produzir sua própria existência. E isso só pode ocorrer socialmente, isto é, na relação com os outros homens.

Essa premissa desloca a humanidade do plano biológico para o histórico-social: o indivíduo não nasce com a humanidade, mas apropria-se dela por meio da educação e da interação social. Nesse sentido, a educação é compreendida como o processo pelo qual cada indivíduo apropria-se da humanidade historicamente produzida pelo conjunto dos homens. Assim, a educação não é um acréscimo à condição humana, mas uma necessidade ontológica, por meio da qual o indivíduo incorpora as conquistas materiais, intelectuais e artísticas acumuladas historicamente. Conforme Saviani (2020, p. 30), essa compreensão fundamenta a formulação da PHC e orienta sua concepção de método pedagógico, que toma a prática social como ponto de partida e de chegada da atividade educativa.

Para sistematizar a tarefa própria da educação de produzir em cada indivíduo singular a humanidade que é produzida historicamente pelo conjunto dos homens é que foi formulada essa nova teoria da educação, a pedagogia histórico-crítica, que continua em desenvolvimento. Nessa teoria o método pedagógico tem como ponto de referência a prática social. A educação é entendida como uma mediação no interior da prática social. Esta, portanto, se constitui ao mesmo tempo como o ponto de partida e o ponto de chegada da educação.

Partindo desse referencial, a Pedagogia Histórico-Crítica adota a dialética como método de compreensão da realidade social e educacional, permitindo analisar a educação em sua totalidade concreta e em suas determinações históricas. Nessa perspectiva, a sociedade é compreendida como uma totalidade estruturada por relações sociais que articulam as condições materiais de produção da vida social e as formas políticas, jurídicas e ideológicas que delas decorrem. Como destaca Saviani (2011), a educação integra esse conjunto de práticas sociais e, por isso, não pode ser compreendida de maneira isolada, estando inserida nas contradições e disputas que atravessam a organização da sociedade.

Sob essa perspectiva, a atividade educativa deixa de ser compreendida de maneira secundária e passa a ser entendida como mediação fundamental no processo de humanização, assegurando que o sujeito se aproprie da herança cultural e científica produzida historicamente pelo gênero humano no interior da prática social. Nessa direção, Saviani (2011) enfatiza que a função específica da escola consiste na socialização do conhecimento sistematizado, possibilitando às novas gerações a apropriação dos conteúdos historicamente elaborados pela humanidade. Assim, políticas educacionais, currículos e formas de organização escolar expressam disputas e interesses presentes na sociedade, evidenciando que a educação se relaciona com as condições históricas e sociais mais amplas.

Contudo, essa relação não se estabelece de forma mecânica ou determinista. Embora condicionada pelas estruturas sociais mais amplas, a educação também atua como mediação no interior dessas relações, podendo contribuir tanto para a reprodução quanto para a problematização das formas sociais existentes. Nesse sentido, a abordagem dialética permite compreender a escola como um espaço atravessado por contradições, no qual se articulam determinações sociais e possibilidades de ação pedagógica voltadas à formação de sujeitos capazes de compreender criticamente a realidade e intervir nela.

Para Saviani (2011, p. 26), a prática educativa é uma atividade inserida no interior da prática social, com uma função articuladora: “A primeira condição para se atuar de forma consistente no campo da educação é conhecer, da forma mais precisa possível, o modo como se encontra estruturada a sociedade na qual se desenvolve a prática educativa. Como sabemos, a forma de sociedade vigente no mundo atual e, portanto, também no Brasil, define-se pelo domínio do capital.” Compreender a sociedade capitalista é, portanto, condição importante para entender os desafios e possibilidades da prática educativa.

O conhecimento é produzido coletivamente ao longo da história e constitui patrimônio da humanidade. Nesse contexto, a educação escolar tem a função específica de garantir o acesso sistemático a esse saber elaborado. Enquanto em outras esferas sociais o conhecimento é apropriado de forma fragmentada, na PHC a escola organiza e transmite intencionalmente o conjunto de saberes científicos, artísticos e filosóficos produzidos historicamente, contribuindo de forma decisiva para a humanização. Ao afirmar o caráter político da educação e rejeitar qualquer possibilidade de neutralidade, a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) parte do princípio de que, em uma sociedade dividida em classes, a educação não pode ser imparcial. Saviani (2013, p. 26) expõe esse fundamento ao explicar que:

A sociedade capitalista é, portanto, dividida em classes com interesses antagônicos. Desse caráter da estrutura social capitalista decorre que o papel da educação escolar será um se ela for posta a serviço do desenvolvimento do capital, portanto, a serviço dos interesses da classe dominante. E será outro, se ela se posicionar a favor dos interesses dos trabalhadores. E não há possibilidade de uma terceira posição. A neutralidade é impossível.

O conhecimento é concebido como força produtiva na sociedade capitalista, explicando as contradições em torno de seu acesso. Saviani (2020, p. 24) afirma que “O saber se converteu, com a sociedade capitalista, em força produtiva, em meio de produção; e como nessa sociedade os meios de produção são propriedade privada, entende-se a dificuldade que a sociedade capitalista tem de estender o saber para todos”. O acesso restrito ao conhecimento consolidado perpetua relações de dominação, ao passo que a produção capitalista demanda força de trabalho

qualificada, evidenciando uma contradição estrutural. Essa contradição estrutural evidencia a necessidade de políticas que ampliem o acesso ao conhecimento elaborado, sob pena de perpetuar relações de dominação.

A não-neutralidade do processo educativo exige posicionamento em favor da classe trabalhadora, garantindo acesso ao conhecimento mais desenvolvido, à cultura erudita e à ciência de ponta. Conforme Saviani (2008, p. 45): “O dominado não se liberta se ele não vier a dominar aquilo que os dominantes dominam. Então, dominar o que os dominantes dominam é condição de libertação.” A emancipação decorre do domínio dos instrumentos intelectuais e materiais necessários para compreender e transformar o mundo.

A Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) estrutura seu processo de ensino com base no método dialético, tomando a prática social como ponto de partida e de chegada (Saviani, 2020). O conhecimento espontâneo do aluno é problematizado e elevado ao nível do saber elaborado, retornando à prática social instrumentalizado pelo conhecimento científico para uma intervenção crítica e transformadora. Esse saber, então, retorna à prática social, agora instrumentalizado pelo conhecimento científico, permitindo uma intervenção crítica e transformadora na realidade. Dessa forma, a educação constitui um movimento circular que parte do concreto imediato, avança em direção à abstração científica e a ele retorna, agora enriquecido e potencializado pelo saber sistematizado. A dimensão transformadora da educação manifesta-se na apropriação do conhecimento elaborado, possibilitando aos trabalhadores compreender e transformar a realidade social. A educação escolar, portanto, constitui uma instância fundamental para a emancipação, fornecendo instrumentos para leitura crítica do mundo e para atuação como sujeitos históricos conscientes.

A especificidade da escola reside em sua capacidade de realizar, de forma sistemática e intencional, o processo de humanização. Negar essa especificidade implica esvaziar seu potencial emancipatório. Para Saviani (2020) a PHC parte do princípio de que a escola deve garantir o acesso ao saber elaborado, contrariando tendências pedagógicas que restringem o conhecimento ao local ou à experiência imediata do aluno.

A educação, na perspectiva histórico-crítica, é compreendida como elemento constitutivo da humanidade, conforme assinala Saviani (2016, p. 59): “Desde que o homem é homem ele vive em sociedade e se desenvolve pela mediação da educação”. Embora suas formas e objetivos variem historicamente, refletindo as contradições das sociedades de classes, a educação conserva em si o potencial de superação dessas mesmas desigualdades, ao possibilitar a apropriação crítica da herança cultural da humanidade.

Ao situar a educação no contexto das lutas sociais e da transformação histórica, a PHC oferece uma base teórico-filosófica consistente que defende o acesso universal ao conhecimento como condição indispensável para a libertação humana. Diante dos ataques à educação pública e da desvalorização do conhecimento científico, a PHC mantém sua relevância ao fornecer fundamentos para uma prática pedagógica comprometida com a emancipação das classes trabalhadoras.

É importante ressaltar que a PHC não se apresenta como um corpo teórico encerrado, mas como um projeto em constante desenvolvimento, conforme salienta o próprio Saviani (2020, p. 30): “Essa nova teoria da educação, a pedagogia histórico-crítica, continua em desenvolvimento”. Este caráter dinâmico e histórico da teoria é precisamente o que lhe confere atualidade e vigor analítico, permitindo que a PHC ofereça lentes críticas para desvelar programas e políticas contemporâneas, como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), que não existiam no momento da formulação inicial da teoria, mas cujas contradições e pressupostos gerencialistas podem ser apreendidos a partir de suas categorias fundamentais. Seu desafio permanente reside em concretizar, nas específicas condições brasileiras, o princípio de garantir a todos o domínio do conhecimento elaborado, transformando-o, efetivamente, em um instrumento de libertação à disposição da classe trabalhadora.

3.2 A Função da escola na perspectiva Histórico-Crítica

A Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) define com precisão a função social da escola ao atribuir-lhe a tarefa específica de assegurar o acesso sistemático, organizado e crítico ao patrimônio cultural produzido historicamente pela humanidade. Nessa perspectiva, a escola é concebida como instituição socialmente necessária, responsável pelo processo de transmissão e assimilação do saber elaborado, condição fundamental para o desenvolvimento humano.

A especificidade da escola relaciona-se diretamente ao tipo de conhecimento com que trabalha. Saviani (2020, p. 29) afirma que " a escola diz respeito ao conhecimento elaborado e não ao conhecimento espontâneo; ao saber sistematizado e não ao saber fragmentado; à cultura erudita e não à cultura popular. A escola tem a ver com o conhecimento científico e não com o conhecimento cotidiano; com o saber metódico e não com o saber de senso comum". Essa distinção é decisiva, pois, enquanto a família, a comunidade e a mídia fornecem saberes imediatos e vinculados ao cotidiano, à escola cabe proporcionar o acesso ao conhecimento científico e filosófico, sequencialmente organizado para uma assimilação crítica pelos estudantes.

Ao privilegiar os interesses momentâneos e os saberes da experiência imediata, as pedagogias do espontaneísmo negam a especificidade do trabalho escolar. Tal postura, por consequência, priva os estudantes sobretudo os oriundos das classes trabalhadoras dos instrumentos de pensamento necessários para transcender sua condição imediata. Essa crítica conecta-se diretamente ao perigo de metas puramente quantitativas: ao focar apenas em índices (como o ICA), a escola corre o risco de abandonar o 'clássico' e o 'elaborado' para focar no que é 'testável', resultando no esvaziamento do conteúdo que Saviani critica e na redução da alfabetização a um desempenho mecânico. Martins (2018, p.96) argumenta que:

[...] o ensino que se volta aos objetivos desenvolventes não é aquele que reproduz na escola a cotidianidade, marcada pela heterogeneidade, pelo espontaneísmo, por ações assistemáticas e por atividades lúdicas tais como as que podem e devem ocorrer fora da escola; também não é aquele que esvazia a educação escolar dos conteúdos científicos, artísticos e filosóficos em nome de conteúdos de senso comum, de conceitos espontâneos e de pseudoconceitos. Igualmente, não é aquele que atribui as possibilidades de aprendizagem às características dos alunos empíricos – tais como manifestas em seu nível de desenvolvimento real, mantendo-os reféns do que são em detrimento daquilo que podem vir a ser.

Dessa especificidade, decorre a centralidade dos conteúdos relevantes. Para Saviani (2008, p. 45), "sem conteúdos relevantes, conteúdos significativos, a aprendizagem deixa de existir, ela transforma-se num arremedo". Para evitar esse esvaziamento, a seleção deve seguir critérios claros, priorizando os conhecimentos clássicos. Martins e Marsiglia (2015, p.83), afirmam que:

Para a pedagogia histórico crítica, a seleção de conteúdos escolares deve ter como critério os conhecimentos clássicos, como aqueles que são modelares, exemplares, que se firmam como os mais representativos para o desenvolvimento dos indivíduos. Do mesmo modo que as questões gramaticais não podem ser aligeiradas e devem ter o seu planejamento realizado com base nos conteúdos clássicos, isso vale também para a literatura.

O domínio da língua padrão, das leis científicas, do raciocínio matemático e das obras fundamentais fornece instrumentos cognitivos para uma leitura de mundo que ultrapassa a aparência imediata. É nessa relação entre conteúdo escolar e desenvolvimento das funções psicológicas superiores¹ que se expressa a função propulsora da escola.

¹ As funções psicológicas superiores são os processos tipicamente humanos como: memória, atenção e lembrança voluntária, memorização ativa, imaginação, capacidade de planejar, estabelecer relações, ação intencional, desenvolvimento da vontade, elaboração conceitual, uso da linguagem, representação simbólica das ações propositadas, raciocínio dedutivo, pensamento abstrato (Soutro Maior; Wanderley, 2016, p. 2)

Do ponto de vista da psicologia histórico-cultural, a escola não se limita a um espaço de transmissão de informações, mas constitui-se como ambiente privilegiado para a promoção do desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, o acesso aos bens culturais sistematizados é o mecanismo pelo qual as potencialidades naturais do indivíduo são transformadas e ampliadas. Martins e Marsiglia (2015, p. 32) explicam que

Os conteúdos escolares são o substrato do desenvolvimento das funções psicológicas, graças aos quais o legado pela natureza na forma de funções psíquicas elementares adquire novas propriedades, instituindo-se como funções superiores, culturalmente formadas. A compreensão dessa relação torna possível entender por que não é qualquer conteúdo que pode ser considerado curricular. A determinação dos conteúdos fundamentais está intimamente relacionada às possibilidades de esse conhecimento contribuir no desenvolvimento do indivíduo.

As funções psicológicas como: sensação, percepção, atenção, memória, linguagem, imaginação, emoções e sentimentos são funções que, conforme Saviani (2020, p. 34), "exigem formalização e elaboração, e que requerem a intervenção da escola". A escola é, portanto, espaço fundamental para o desenvolvimento deliberado das capacidades intelectuais superiores.

Contudo, a mera seleção dos conteúdos clássicos não garante, por si só, a efetividade de sua função formadora. Para que essa potencialidade se concretize, é necessário superar a visão ingênua de que o conhecimento sistematizado é simplesmente transposto de forma mecânica para o currículo. Saviani (2016, p. 57) esclarece que "para a escola existir, não basta apenas a presença do saber sistematizado. É necessário viabilizar as condições de sua transmissão e assimilação, o que implica dosá-lo e sequenciá-lo". Este processo de dosagem e sequenciamento, que considera a lógica do conhecimento e o desenvolvimento do aluno, constitui o "saber escolar", a forma pela qual o conhecimento universal se torna acessível no processo de aprendizagem.

A implicação pedagógica desse processo é a defesa de um ensino intencionalmente planejado para impulsionar o aluno para além de suas capacidades imediatas. Martins (2018, p. 96) adverte que um ensino transformador "não é aquele que atribui as possibilidades de aprendizagem às características dos alunos empíricos [...] mantendo-os reféns do que são em detrimento daquilo que podem vir a ser". É nesse sentido que a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), alinhando-se ao conceito vigotskiano de "zona de desenvolvimento proximal", postula que a função da escola é precisamente criar os desafios cognitivos necessários para que o estudante transcenda seu desenvolvimento real e atinja níveis mais complexos de pensamento.

Contudo, essa potência transformadora não se realiza em abstrato, mas no interior de uma sociedade marcada pela luta de classes. Para compreender os rumos concretos que a educação pode tomar, é fundamental reconhecer sua natureza intrinsecamente política. Nesse sentido, Saviani (2013, p. 26) expõe esse fundamento ao explicar que:

A sociedade capitalista é, portanto, dividida em classes com interesses antagônicos. Desse caráter da estrutura social capitalista decorre que o papel da educação escolar será um se ela for posta a serviço do desenvolvimento do capital, portanto, a serviço dos interesses da classe dominante. E será outro, se ela se posicionar a favor dos interesses dos trabalhadores. E não há possibilidade de uma terceira posição. A neutralidade é impossível. É isso o que se quer dizer quando se afirma que a educação é um ato político.

Ao assumir que a educação é um ato político e que sua função emancipatória está vinculada aos interesses da classe trabalhadora, torna-se necessário traduzir esse posicionamento em uma prática pedagógica concreta. Isso implica superar a oposição simplista entre métodos tradicionais e renovados, criando uma abordagem que aproveite os aspectos válidos de cada um. Neste contexto, Saviani (2008, p.55) defende que:

Uma pedagogia articulada com os interesses populares valorizará, pois, a escola; não será indiferente ao que ocorre em seu interior. Estará empenhada em que a escola funcione bem; portanto, estará interessada em métodos de ensino eficazes. Tais métodos se situarão para além dos métodos tradicionais e novos, superando por incorporação as contribuições de uns e de outros. Serão métodos que estimularão a atividade de iniciativa dos alunos sem abrir mão, porém da iniciativa do professor; favorecerão o diálogo dos alunos entre si e com o professor, mas sem deixar de valorizar o diálogo com a cultura acumulada historicamente; levarão em conta os interesses dos alunos, os ritmos de aprendizagens e o desenvolvimento psicológico, mas sem perder de vista a sistematização lógica dos conhecimentos, sua ordenação e gradação para efeitos do processo de transmissão-assimilação dos conteúdos.

A materialização desses princípios na prática escolar, contudo, esbarra na formação docente. A formação inicial insuficiente e a precarização do trabalho docente constituem obstáculos estruturais, como destaca Martins (2018, p. 96) alerta que a implementação da PHC "demanda fortes investimentos na formação contínua dos professores, haja vista que a formação inicial ainda se faz, via de regra, em anuência ao ideário construtivista". Sem formação sólida que garanta aos professores domínio dos conteúdos e dos fundamentos da PHC, a função específica da escola dificilmente se concretizará. A precarização da formação docente atua como mecanismo de manutenção das desigualdades.

Diante desse cenário, evidencia-se o papel estratégico da escola como instância de articulação entre as condições objetivas e subjetivas da transformação social. Saviani (2020, p.

24) ressalta que "a educação desempenha um papel importante. E não só a educação em geral, mas também e principalmente a escola". Se as condições objetivas dizem respeito às contradições materiais da sociedade capitalista, as subjetivas referem-se ao desenvolvimento da consciência crítica. É nesse interstício que a escola atua de forma insubstituível: ao fornecer instrumentos intelectuais para a análise concreta da realidade e ao desvelar as estruturas de dominação, possibilita não apenas compreender o mundo, mas atuar na sua transformação.

Esse papel exige uma prática pedagógica comprometida com a superação das desigualdades sociais e com a garantia do direito ao conhecimento para aqueles que historicamente foram excluídos. Dangió e Martins (2018, p. 40) reforçam que "é a escola que pode, por meio de suas ações intencionalmente programadas, garantir à classe trabalhadora o acesso aos bens culturais"

Dessa forma, a função da escola na perspectiva da Pedagogia Histórico-Crítica transcende os limites da instrução voltada ao mercado. Ela se projeta como dimensão estruturante da prática social, na qual o acesso ao patrimônio cultural elaborado se consolida não como privilégio, mas como direito universal e instrumento de emancipação da classe trabalhadora.

3.3 O Professor como agente intencional do conhecimento

A concepção do professor como agente do conhecimento constitui um dos pilares da Pedagogia Histórico-Crítica, distinguindo-a de outras correntes pedagógicas. Nessa perspectiva, o docente não atua apenas como repassador mecânico de informações nem como facilitador de processos espontâneos de aprendizagem, mas como profissional que organiza e dirige o ensino de modo intencional, articulando os conteúdos ao desenvolvimento integral dos estudantes.

A transmissão intencional do conhecimento situa-se em um plano qualitativamente superior, articulando o domínio dos conteúdos científicos com a compreensão dos processos de desenvolvimento humano. Nesse sentido, Saviani (2011, p. 32) afirma que "o professor não é um simples elo de transmissão, mas o sujeito que domina o conhecimento e é capaz de reorganizá-lo para torná-lo acessível aos alunos". Cabe ressaltar que essa reorganização não equivale a simplificação, mas a uma reconstrução didática que preserva a integridade epistemológica do saber.

Essa atuação sustenta-se no princípio de que "o professor é o profissional que estudou e deve dominar os conceitos teóricos e metodológicos para ensinar e intervir ao identificar

dificuldades nos processos de ensino e aprendizagem" (Carvalho, 2019, p. 63). Longe de ser neutra, a prática docente na perspectiva histórico-crítica é intencional e diretiva, concretizando-se no planejamento e na execução de sequências didáticas sistemáticas. Tais procedimentos são essenciais para assegurar o acesso dos educandos ao patrimônio cultural sistematizado.

O trabalho docente, nessa perspectiva, situa-se para além da oposição entre as concepções pedagógicas tradicionais e as propostas renovadoras, constituindo-se como uma síntese crítica que supera os limites de ambas. Rejeita o autoritarismo característico da escola tradicional, ao mesmo tempo em que se contrapõe ao espontaneísmo presente em pedagogias centradas exclusivamente no aluno. O ensino é compreendido como uma atividade intencional e diretiva, orientada à apropriação sistemática do conhecimento, promovendo a formação omnilateral dos educandos. Nesse quadro, os métodos de ensino não se limitam às abordagens tradicionais ou renovadoras, mas são orientados pelas exigências da prática educativa e pela mediação consciente do professor no processo de socialização do conhecimento. Saviani (2011, p. 79) ressalta que:

Se situarão para além dos métodos tradicionais e novos, superando por incorporação as contribuições de uns e de outros. Portanto, serão métodos que estimularão a atividade e iniciativa dos alunos sem abrir mão, porém, da iniciativa do professor; favorecerão o diálogo dos alunos entre si e com o professor, mas sem deixar de valorizar o diálogo com a cultura acumulada historicamente; levarão em conta os interesses dos alunos, os ritmos de aprendizagem e os desenvolvimentos psicológicos, mas sem perder de vista a sistematização lógica dos conhecimentos.

A escola configura-se, assim, como espaço privilegiado de sistematização e transmissão dos saberes socialmente produzidos, garantindo às novas gerações o acesso às formas mais elaboradas da cultura humana. A transmissão realizada pelo professor adquire centralidade porque, por meio dela, o estudante supera o nível do senso comum e alcança compreensão teórica e conceitual da realidade.

A contribuição da Psicologia Histórico-Cultural é fundamental para compreender a função do professor na promoção do desenvolvimento cognitivo. Ela evidencia o papel do docente como aquele que atua na distância existente entre o nível de desenvolvimento real e o potencial dos estudantes. Nessa perspectiva, o professor não se limita a avaliar o que o aluno já domina, mas organiza e dirige situações de aprendizagem que favorecem a expansão de suas capacidades. A intervenção pedagógica planejada torna-se, assim, o motor do desenvolvimento das funções psicológicas superiores, e a transmissão de conteúdos deixa de ser um fim em si

mesma, passando a constituir uma ação intencional capaz de promover avanços qualitativos no pensamento. Martins (2018, p. 93) ressalta que:

A psicologia histórico-cultural postula que o bom ensino é aquele que se adianta ao desenvolvimento para promovê-lo, e não aquele que segue a reboque do desenvolvimento já alcançado espontaneamente pela criança. Afirmado que a educação escolar não deve operar nem aquém nem além dos patamares de desenvolvimento afetivo-cognitivo dos alunos, estabelece uma distinção entre ‘nível de desenvolvimento efetivo’, expresso naquilo que a criança é capaz de fazer autonomamente posto que suas estruturas cognitivas já estão aptas para tanto e ‘área de desenvolvimento iminente’, referente ao que a criança ainda não domina mas será capaz de fazê-lo pela mediação do ensino (do professor) que, assim procedendo, complexifica continuamente as referidas estruturas.

Saviani (2013) ressalta que a prática docente está inserida nas contradições sociais e políticas da sociedade. Ao ensinar, o professor pode tanto reforçar a ordem social vigente, contornando as contradições estruturais, quanto atuar de forma transformadora, explicitar essas contradições e contribuir para a mudança social. Nesse sentido, o domínio da tríade conteúdo–forma–destinatário torna-se central: o professor deve conhecer profundamente os conteúdos, organizar suas formas de apresentação e considerar as características, necessidades e possibilidades de seus destinatários.

No entanto, o domínio da tríade deve estar articulado a uma concepção de mundo que defenda a função mais relevante da escola: “[...] ofertar o que há de mais elaborado em termos de cultura letrada para que todas as crianças tenham acesso a condições humanizadoras de vida e de educação” (Saviani, 2013, p. 27). Assim, a prática docente combina técnica e compromisso ético-político, unindo o planejamento sistemático das sequências didáticas ao dever de ensinar e ao direito de aprender. Dessa forma, o professor que domina a tríade e atua com consciência política garante aos educandos o acesso ao conhecimento sistematizado, promovendo avanços concretos em seu desenvolvimento cognitivo, cultural e humano. Para Martins (2018, p. 95):

A pedagogia histórico-crítica anuncia a tríade conteúdo – forma – destinatário como princípio básico para o planejamento pedagógico, de sorte que a defesa radical da pedagogia histórico-crítica em relação à natureza dos conteúdos de ensino não se identifica com nenhuma proposta centrada unilateralmente nos conteúdos (não se trata de uma pedagogia “conteudista”), posto que nenhum dos elementos da referida tríade, esvaziados das conexões que os vinculam podem, de fato, orientar o trabalho pedagógico.

Complementando essa perspectiva, Saviani (2016, p. 57) esclarece que, para a escola cumprir sua função, não basta a presença do saber sistematizado: é necessário viabilizar sua transmissão e apropriação, o que implica dosá-lo e sequenciá-lo cuidadosamente. Essa dosagem

e sequenciação exige do professor domínio dos conteúdos e das formas adequadas de apresentá-los pedagogicamente. A ação docente se concretiza por meio de estratégias de ensino planejadas, capazes de criar situações desafiadoras que promovam avanços na zona de desenvolvimento proximal. Essas estratégias articulam-se com os conteúdos e os objetivos de formação, garantindo que a transmissão do conhecimento seja efetivamente orientada à apropriação crítica e sistemática da cultura letrada.

Nesse sentido, Martins (2018, p. 96) corrobora essa visão ao afirmar que um ensino transformador “não é aquele que atribui as possibilidades de aprendizagem às características dos alunos empíricos [...] mantendo-os reféns do que são em detrimento daquilo que podem vir a ser”. As estratégias devem, portanto, visar não à acomodação ao existente, mas à superação do desenvolvimento real, em direção a patamares superiores.

A diversificação de estratégias é igualmente importante, desde que orientada por critérios claros. O professor seleciona intencionalmente diferentes métodos expositivos, dialógicos, problematizadores conforme a natureza dos conteúdos, as características dos estudantes e os objetivos específicos de cada situação de ensino. Essa flexibilidade estratégica, longe de representar ecletismo, expressa o domínio da arte de ensinar.

Diante do papel central do professor na apropriação crítica dos saberes, torna-se evidente que sua atuação exige formação sólida e continuada. A formação docente requer, em primeiro lugar, pleno domínio dos conteúdos disciplinares que leciona, ultrapassando a mera familiaridade ou instrumentalização e incluindo compreensão das estruturas conceituais, dos métodos de pesquisa e das formas de validação próprias de cada campo do saber. Martins e Marsiglia (2015, p. 31) afirmam que:

O educador é o portador dos signos que medeiam a relação da criança com o mundo, tendo a experiência do uso social dos objetos culturais, por meio das quais proporciona à criança a vivência de operações que organizam atividades intersíquicas. Essas, internalizadas por ele na medida em que também tiver a experiência individual, permitem-lhe se objetivar naquele objeto da cultura que lhe foi apresentado.

O exercício dessa prática também requer compromisso político e ético, orientando a intencionalidade educativa e definindo os fins do processo de ensino. Saviani (2013, p. 26) afirma que “a neutralidade é impossível” na educação, destacando que o professor deve assumir seu papel na promoção da equidade educacional, defendendo o direito de todos os estudantes ao acesso ao conhecimento elaborado. Esse compromisso se manifesta no respeito aos estudantes, na exigência intelectual acompanhada de apoio e na convicção da educabilidade de todos, rejeitando explicações fatalistas ou deterministas sobre o fracasso escolar.

A prática docente, no contexto atual, enfrenta obstáculos concretos, como condições precárias de trabalho, turmas numerosas, excesso de burocracia e desvalorização social da profissão. A pressão por resultados imediatos, frequentemente mensurados por avaliações padronizadas, tende a reduzir o espaço para um ensino aprofundado, favorecendo práticas fragmentadas e superficiais. Tais desafios exigem do professor planejamento rigoroso, reflexão constante e capacidade de adaptação, buscando soluções viáveis dentro das condições existentes sem comprometer a qualidade do ensino.

Superar esses obstáculos demanda investimento contínuo na formação docente, fortalecimento da identidade profissional e reflexão crítica sobre a prática. A articulação em comunidades de prática, grupos de estudo e entidades representativas permite o compartilhamento de experiências, a construção de alternativas pedagógicas e a resistência coletiva à precarização do trabalho docente. Além disso, políticas educacionais que garantam condições materiais adequadas, autonomia profissional e valorização do professor são fundamentais para a atuação qualificada. Saviani (2009, p. 11) afirma que:

A questão da formação de professores não pode ser dissociada do problema das condições de trabalho que envolvem a carreira docente, no âmbito da qual devem ser equacionadas questões como salário e jornada de trabalho. As condições precárias de trabalho não apenas neutralizam a ação dos professores, ainda que bem formados, como também dificultam uma boa formação, pois atuam como fator de desestímulo tanto à procura pelos cursos de formação docente quanto à dedicação aos estudos.

O professor como transmissor intencional do conhecimento representa mais do que uma função técnica ou metodológica: constitui um projeto civilizatório que afirma a educação como direito fundamental e via de acesso à humanização plena. Por meio de sua ação consciente e planejada, possibilita que as novas gerações se apropriem criticamente do patrimônio cultural historicamente construído, transformando-o em instrumento para compreender e intervir na realidade.

A pedagogia histórico-crítica apresenta uma proposta sistematizada de ensino voltada à formação omnilateral e à emancipação humana. Para orientar o trabalho pedagógico, essa concepção organiza-se em momentos metodológicos que funcionam como mediações no processo de ensino e aprendizagem. Como destaca Saviani (2011), esses momentos incluem prática social inicial, problematização, instrumentalização, catarse e prática social final, formando um movimento dialético que parte da prática e a ela retorna de forma transformada.

A prática social inicial representa o primeiro contato do estudante com o conteúdo. Nessa fase, a visão do aluno é sincrética, ou seja, os conhecimentos ainda não foram

sistematizados ou problematizados. O papel do professor, então, é assumir uma postura crítica, conduzindo o processo com clareza e planejamento. Ao dialogar com os estudantes, o docente identifica os saberes prévios e os vincula ao conteúdo escolar, criando elo entre experiência cotidiana e conhecimento sistematizado. Dominschek, Silva e Souza (2016, p. 118) afirmam:

A prática social, na didática da P.H.C, consiste, no primeiro contato que o aluno mantém com o conteúdo trabalhado pelo professor. Sendo a visão do aluno, sincrética, onde tudo de certa forma aparece como natural. Nesta fase, deve, então, o professor, posicionar-se em relação à mesma realidade de maneira mais clara e, ao mesmo tempo, com uma visão mais sintética, a fim de conduzir o processo pedagógico com maior segurança e realizar o planejamento de suas atividades antecipadamente. Ao dialogar com seus alunos sobre o tema a ser estudado, mostrará a eles o quanto já conhecem sobre o assunto, evidenciando que a temática desenvolvida em sala de aula está presente na prática.

O processo avança para a etapa da problematização, quando o professor desafia a visão inicial dos alunos, promove a reflexão crítica e rompe com a naturalização dos saberes. Essa etapa reorganiza a percepção sincrética, abrindo espaço para a síntese e a apropriação consciente dos conceitos científicos. Dominschek, Silva e Souza (2016, p. 119) explicam que: “o segundo passo constitui o elo entre a prática e a instrumentalização. [...] Na instrumentalização o aluno e o professor efetivam o processo dialético de construção do conhecimento que vai do empírico ao abstrato chegando, assim, ao concreto, ao realizável”.

Na instrumentalização, os conteúdos científicos são apresentados e sistematizados, o que permite transformar o saber sincrético em síntese teórica. No processo alfabetizador, o professor garante que o aluno domine as relações grafofônicas não como treino mecânico, mas como instrumentos para acessar textos literários clássicos que se tornam objeto da catarse intelectual. A seguir, ocorre a catarse, etapa em que o estudante reorganiza o conhecimento e constrói uma compreensão mais elaborada e crítica. Esse momento representa o ponto alto do processo educativo.

Cumprido destacar, contudo, que os momentos do método da Pedagogia Histórico-Crítica não se configuram como etapas rígidas ou estanques, nem como uma sequência didática mecânica. Ao contrário, constituem dimensões inter-relacionadas de um mesmo movimento pedagógico, que se articulam dialeticamente no interior da prática educativa, evitando interpretações didaticistas ou reducionistas do método. Nesse sentido Dominschek, Silva e Souza (2016, p. 119) ressaltam que:

Na catarse podemos considerar este como o momento culminante do processo educativo, momento de mediação, à síntese, que é o momento em que o

educando estrutura, em nova forma, seu pensamento sobre as questões que o conduziram à construção do conhecimento. E finalmente a prática social final que traz uma nova proposta de ação a partir dos conteúdos apreendidos.

A prática social final retoma a realidade inicial, agora enriquecida pela apropriação do saber sistematizado. Marsiglia e Saviani (2017, p. 4) assinalam que “a proposta metodológica da pedagogia histórico-crítica parte da prática social e retorna a ela de forma enriquecida; vai da síntese à síntese pela mediação da análise”.

Essa prática transforma a sala de aula em um espaço de democratização do conhecimento, em que conteúdos clássicos deixam de ser privilégio de poucos e se tornam ferramentas de pensamento disponíveis a todos. Em um contexto de desigualdades e tentativas de desqualificação da escola pública, a transmissão intencional do conhecimento adquire caráter urgente, recusando tanto o fatalismo que naturaliza o fracasso escolar quanto o abandono da escola à própria sorte. Afirma-se, assim, a necessidade de uma escola que cumpra plenamente sua função democratizadora.

3.4 Alfabetização como direito e instrumento de emancipação

A análise dos fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica e de suas implicações para a função da escola e o papel do professor, desenvolvida nos capítulos anteriores, estabelece as bases teóricas essenciais para compreender a alfabetização em sua dupla dimensão: como um direito humano fundamental e como um instrumento basilar para a emancipação intelectual e social do indivíduo. Nesse contexto, a apropriação da língua escrita ultrapassa a concepção tecnicista de domínio de um código neutro, assumindo o caráter de um processo dialético de humanização.

Trata-se de um acesso importante ao patrimônio cultural objetivado, que permite ao sujeito interpretar, intervir e ressignificar a realidade que o cerca. Tal compreensão demanda, portanto, um projeto pedagógico que não se limite à instrução, mas que se comprometa com a formação de um sujeito histórico, capaz de ler o mundo e atuar criticamente nele. É nesse sentido que Dangió e Martins (2018, p. 242) afirmam ser:

[...] imperioso conceber um ensino calcado na transmissão das máximas elaborações da humanidade, o que, no âmbito da língua portuguesa, se materializa na possibilidade de 'uma plena alfabetização por meio do ensino dos conhecimentos clássicos da literatura, bem como a apropriação da estrutura da língua materna e de sua função social.

A defesa de um ensino ancorado nas conquistas máximas da cultura não é um gesto elitista, mas sim a garantia de que todos, independentemente de sua origem, possam ter acesso aos instrumentos mais refinados de pensamento e expressão, condição indispensável para uma participação social autônoma. Nessa perspectiva, o aprendizado da leitura e da escrita configura-se como um direito subjetivo inalienável, um bem simbólico cuja privação constitui violação da condição humana em sociedade. Não se trata apenas de uma habilidade útil, mas de uma chave de acesso à cidadania plena e ao universo do conhecimento sistematizado. Nesse sentido, Carvalho (2019, p. 141) enfatiza:

[...]aprender a ler e a escrever é um direito subjetivo inalienável que deve ser garantido a todos os indivíduos do gênero humano. Na sociedade contemporânea, a instituição que tem a função precípua de ensinar é a escola, portanto, a alfabetização ocorre, ou pelo menos deveria ocorrer, de maneira privilegiada no ambiente escolar tendo em vista que se trata de uma instituição composta por profissionais com conhecimentos específicos para o ensino da leitura e da escrita.

A ênfase na escola como lócus privilegiado decorre justamente de sua natureza institucional, criada para a transmissão sistemática dos saberes elaborados. A escola, portanto, emerge como a arena social e institucional responsável pela materialização desse direito, constituindo-se em espaço decisivo para a democratização do acesso aos bens culturais. Essa afirmação encontra respaldo em Martins e Marsiglia (2015, p. 1), que explicitam a relação indissociável entre domínio da escrita e participação social: "à educação escolar cabe a tarefa de ensinar a ler e escrever (bem como os conteúdos pertinentes às outras áreas do conhecimento). Dominar leitura e escrita é condição sine qua non para participar da sociedade contemporânea, visto que ela é letrada".

Em uma sociedade mediada pela escrita, cujas estruturas de poder, comunicação e produção de conhecimento se fundamentam na cultura letrada, a não apropriação desse código significa, na prática, exclusão dos mecanismos centrais de deliberação e participação social.

Contudo, a natureza específica da linguagem escrita sendo um sistema simbólico historicamente construído e não espontâneo demanda uma ação pedagógica intencional e sistematizada, radicalmente distinta dos processos orgânicos de aquisição da oralidade. Enquanto a linguagem oral se desenvolve na imersão das interações cotidianas, quase de forma imperceptível, a escrita exige mediação qualificada, planejamento didático rigoroso e intervenção docente fundamentada. A escola, como instituição especializada, não é uma opção entre outras, mas a forma social historicamente constituída para realizar essa mediação complexa. Saviani (2020, p. 31) elucida essa distinção de forma categórica:

O analfabeto sabe se expressar de forma clara em termos orais; para o aprendizado da linguagem oral não se necessita da escola. Aprende-se espontaneamente. Como a linguagem escrita não é uma linguagem espontânea, mas codificada, formal, ela precisa de processos também formais para sua aquisição. A escola foi organizada com essa finalidade e até hoje não se encontrou uma forma melhor, o que se pode aferir pela comparação com as campanhas de alfabetização.

Essa constatação se contrapõe a visões que, sob a égide do naturalismo ou do espontaneísmo, desconsideram a especificidade do objeto de conhecimento e, conseqüentemente, a necessidade de um ensino estruturado. A apreensão da escrita requer, portanto, uma educação formal e sistemática, como destacam Martins e Marsiglia (2015, p. 10):

A linguagem escrita, por não ser espontânea e 'natural' como a linguagem oral, mas formal e codificada, requer para a sua assimilação, processos também formais, sistemáticos e codificados. Não pode, portanto, ser aprendida por um processo educativo espontâneo e assistemático. Requer para ser instituída, uma educação específica, formalmente construída. E a instituição escolar veio para cumprir essa exigência.

Nesse cenário, a atuação do professor como mediador intencional do conhecimento, conforme discutido no tópico anterior, adquire centralidade. É o domínio teórico e metodológico que capacita o educador a organizar o processo de transmissão-assimilação, diagnosticar dificuldades e intervir de forma precisa, garantindo que a alfabetização transcenda o treino de habilidades mecânicas e se torne uma apropriação significativa. Carvalho (2019, p. 63) define esse saber especializado do docente ao afirmar que "o professor é o profissional que estudou e deve dominar os conceitos teóricos e metodológicos para ensinar e intervir ao identificar dificuldades nos processos de ensino e aprendizagem".

Cabe a ele, portanto, a tarefa complexa de selecionar, sequenciar e apresentar os conteúdos de modo acessível, sem perder seu caráter essencial, criando as condições didáticas necessárias para que a aprendizagem ocorra. Martins e Marsiglia (2015, p.73) sintetizam essa tarefa ao afirmar que se trata de:

[...] nortear o ensino de maneira que garanta a apropriação da escrita como instrumento cultural complexo, pois só assim esse ensino contribuirá no desenvolvimento efetivo do indivíduo, ultrapassando as barreiras da execução mecânica e da alfabetização inundada de erros ortográficos e repertório linguístico restrito.

Um ensino que se restringe à mera decodificação ou à produção escrita acrítica e precária não apenas frustra seus propósitos formativos, mas também replica, no âmbito

pedagógico, as próprias desigualdades sociais que deveria superar. A complexidade inerente ao processo de alfabetização reside justamente na necessidade de articular, de modo dialético, a dimensão técnica do código, envolvendo grafemas, fonemas e convenções ortográficas, à dimensão social e significativa da linguagem. Reduzir a alfabetização à simples decodificação equivale a mutilar a língua, convertendo-a em um artefato inerte, esvaziado de historicidade e potencial criativo. Nesse sentido, como destacam Dangió e Martins (2018, p. 25): "a apropriação da escrita pela criança não se limita a aprendizagem de sons das letras, como simples soletração, devendo ser compreendido o seu processo histórico, a sua origem na humanidade e suas relações para converter-se nesse poderoso meio cultural".

Isso significa que, simultaneamente ao aprendizado das correspondências entre letras e sons, é fundamental que a criança compreenda a escrita como uma invenção humana, uma ferramenta que transformou a história e que carrega, em sua estrutura e usos, as marcas da cultura. Essa compreensão alinha-se à visão de Vigotski (2000, p. 465) sobre a dinâmica entre sentido e significado, que evidencia porque o ensino puramente fônico é insuficiente:

[...] o sentido de uma palavra é a soma de todos os eventos psicológicos que a palavra desperta em nossa consciência. É um todo complexo, fluido e dinâmico, que tem várias zonas de estabilidade desigual. O significado é apenas uma das zonas do sentido, a mais estável e precisa. Uma palavra adquire o seu sentido no contexto em que surge; em contextos diferentes altera o seu sentido. O significado permanece estável ao longo de todas as alterações do sentido".

Ensinar apenas o significado estável, descolado do sentido vivo que a palavra adquire nos textos e nas interações, é oferecer uma versão empobrecida da linguagem, incapaz de sustentar o pensamento crítico e a expressão autoral. Com base nessa compreensão unitária e dialética, superam-se as falsas dicotomias entre métodos puramente fônicos ou globalistas. A superação, no sentido dialético, implica incorporar elementos válidos de diferentes abordagens, subordinando-os a um princípio superior: a apropriação da escrita como unidade de sentido.

Nesse movimento, a análise sonora da palavra é incorporada, mas não como fim em si mesma ou a partir de fonemas isolados. Trata-se de um processo de superação por incorporação, característico do materialismo histórico-dialético, que reconhece a importância do domínio das relações grafofônicas sem perder de vista a palavra e o texto como unidades portadoras de significado social. A mera exposição à língua não substitui a necessidade de uma ação pedagógica que dirija a atenção do aprendiz para as regularidades do sistema. Como elucidam Mazzeu e Francioli (2018, p. 225):

O contato direto e imediato com a língua, seja por meio da fala que a criança em parte já domina, seja por meio da escrita presente em textos, embora necessário, não oferece base suficiente para a compreensão do sistema de escrita, que requer um ensino sistemático, metódico, que eleva o pensamento da criança do nível sincrético (empírico), mediado pela análise e por conceitos gerais e abstratos, compreensão das múltiplas determinações dessa forma de linguagem.

O ensino sistemático é, portanto, a alavanca que promove a passagem de uma percepção sincrética e global da escrita para uma compreensão analítica e posteriormente, para uma síntese superior, na qual a técnica está a serviço da expressão e da compreensão. Desse modo, o conhecimento da escrita envolve processos cognitivos complexos, reflexão, análise, generalização que não emergem espontaneamente nem são garantidos por repetições vazias. É necessário que o ensino provoque uma reestruturação do pensamento, conduzindo o aluno a estabelecer relações, formular hipóteses e testá-las. Martins e Marsiglia (2015, p. 75) explicam:

O conhecimento da escrita envolve processos de reflexão, análise e generalização, que não se dão espontaneamente, como quer o construtivismo, nem pela mera repetição vazia de significados, como faziam as cartilhas. A repetição é um processo importante para a construção de automatismos, mas a cerne do problema está na repetição sem compreensão, ou seja, como ato imitativo, que, não garante a internalização de signos.

A internalização efetiva, que transforma um signo externo em ferramenta interna de pensamento, pressupõe mediação que crie zonas de desenvolvimento proximal, isto é, desafios que o aprendiz só supera com ajuda de alguém mais experiente. Gomes e Monteiro (2005, p. 28) destacam essa dimensão relacional e significativa da aprendizagem:

Aprender a ler e a escrever é muito mais do que adquirir habilidades básicas de decifração e escrita de palavras e pseudotextos. É, principalmente, construir, obter e atribuir sentido para o que se aprende, por meio de usos funcionais da linguagem, que sejam relevantes e significativos para os aprendizes. Sendo assim, no processo de ensino-aprendizagem da leitura e da escrita, deve-se enfatizar a criação de contextos sociais que estimulem a produção de zonas de desenvolvimento proximal, entendidas como espaços de possibilidades que se estabelecem com base nas capacidades ou competências já consolidadas pela criança, em direção a outras que estão em vias de se tornar desenvolvimento efetivo, graças à ajuda ou mediação de outro mais experiente – como é o caso do professor.

O professor, assim, não é um transmissor passivo, mas organizador de ambientes de aprendizagem ricos em desafios e significação. O cerne da alfabetização reside na garantia de que o aprendiz se aproprie da escrita como objetivação humana plena de sentido, e não como um código morto ou ritual vazio. A escrita só se realiza como tal quando preserva seu vínculo

orgânico com a prática social e com a necessidade humana de comunicação, registro e reflexão. Martins e Marsiglia (2015, p. 73) afirmam:

A alfabetização compreende um processo de apropriação, pelos indivíduos, de uma forma específica de objetivação humana: a escrita. Essa objetivação é produto histórico do trabalho, da vida social e, como tal, assenta-se, necessariamente, na prática social. Se isso confere, quando a escrita deixar de ser compreendida como uma unidade de sentido nas práticas sociais, quando se aliena daquilo que lhe confere fundamento, tal fato resulta do fracasso no processo de transmissão, portanto não há alfabetização.

Esse fracasso é frequentemente agravado e perpetuado não por falhas individuais dos professores, mas por políticas públicas que, sob aparência de inovação, promovem na verdade o empobrecimento do ensino. Carvalho (2019, p. 29) denuncia essa estratégia e seu caráter de classe:

[...] a classe dominante tem plena consciência da importância da alfabetização para o pensamento, para o conhecimento e para o poder político e, por saber, cria mecanismos, por meio do Estado, para oferecer cada vez mais uma educação pobre para o pobre. Tais mecanismos materializam-se na forma de políticas públicas, que, na aparência, são inovações no ensino da língua escrita, no entanto, na essência, trata-se de esvaziamento e empobrecimento do ensino ofertado às classes populares.

Políticas que priorizam a mensuração de índices em detrimento da formação humana, que fragmentam o processo de alfabetização em habilidades isoladas ou que substituem textos literários por pseudotextos constituem exemplos concretos desse empobrecimento programado.

Para contrapor-se a essa lógica, a seleção dos conteúdos de ensino na alfabetização deve ser rigorosa e pautada pelo que há de mais elaborado na cultura letrada. Não se trata de impor conteúdos arbitrários, mas de garantir o acesso ao universal e ao humanizador. Dangió (2018, p. 320) defende que os conteúdos:

[...] carecem ser representativos das máximas conquistas já alcançadas no que diz respeito aos domínios da língua materna, não limitando o complexo processo de alfabetização à mera codificação e decodificação das palavras que povoam a cotidianidade dos alunos. Este ensino deverá ser apoiado em textos significativos, especialmente os literários, e não em pseudotextos ou em textos-matraca (cartilhescos).

Nesse sentido, a literatura clássica na alfabetização constitui a antítese dos 'pseudotextos' ou 'textos-matraca' que muitas vezes saturam os materiais didáticos estruturados induzidos pelo CNCA por meio do seu eixo de infraestrutura. Essa análise detalhada dos

materiais e dispositivos do programa será apresentada no Capítulo 4, no qual se examinará a materialidade da política sob a ótica do Ciclo de Políticas.

A utilização de textos da literatura clássica e de outros gêneros discursivos dotados de riqueza cultural é fundamental para que as crianças possam reproduzir e produzir formas de pensamento mais elaboradas, superando a mera reprodução do cotidiano imediato. Esses textos atuam como modelos de linguagem e de pensamento, ampliando o horizonte expressivo dos alunos. Carvalho (2019, p. 64) adverte:

[...] as crianças reproduzem no discurso escrito as relações sociais (materiais e imateriais) que vivenciam, deste modo, destacamos a necessidade de a escola ensinar a produção de textos mais elaborados e que superem o cotidiano imediato e pragmático dos alunos; de fato, o ensino da língua escrita não se reduz à aprendizagem da escrita de letras, palavras, frases e textos, ou seja, além dos aspectos morfológicos da língua, aprender a ler e a escrever envolve as questões semânticas, discursivas, enfim, o sentido, o significado, a constituição, o uso e a função social e histórica da língua escrita.

Sem essa dimensão semântica e discursiva, a alfabetização permanece incompleta, incapaz de cumprir seu papel emancipatório. A defesa de um ensino denso e significativo adquire urgência política quando se considera a desigualdade estrutural de acesso à cultura letrada fora do ambiente escolar. Para muitas crianças das classes trabalhadoras, a escola é a única oportunidade real de contato com esse patrimônio. Dangió e Martins (2018, p. 241) explicitam:

Em se tratando do contato com a palavra escrita, historicamente a leitura encontra-se presente em muitas residências de famílias letradas, com boas condições econômicas para a aquisição de livros e revistas, oportunizando a seus filhos o acesso a literatura infantil e à função social da escrita. Entretanto, isso não é prevalente na realidade dos lares da classe trabalhadora – muitas delas iletradas ou semiletradas -, de modo que seus filhos subordinam-se à entrada na escola para terem acesso a livros. Sendo assim, reiteramos que cabe à escola ofertar o que há de mais elaborado em cultura letrada para que todas as crianças tenham acesso a condições humanizadoras de vida e de educação.

Desse modo, a escola assume uma função equalizadora e democratizante. Oferecer um ensino empobrecido, ancorado em textos simplificados e em habilidades fragmentadas, constitui não apenas a perpetuação, mas a legitimação da exclusão social, configurando uma negação de sua função social primordial.

O processo de internalização da escrita, quando bem-sucedido, é irreversível e transformador. Representa um salto qualitativo no processo de humanização, ampliando as capacidades de pensamento abstrato, reflexão crítica e intervenção consciente no mundo. Uma vez apropriados, os instrumentos da cultura letrada reconfiguram a relação do indivíduo consigo

mesmo e com a sociedade. Saviani (2020, p. 31) assinala: “Quando o indivíduo se alfabetiza, isto é, quando se apropria dos instrumentos da cultura letrada, ele passa a agir na sociedade como um alfabetizado e, portanto, com os recursos todos que o mundo da cultura escrita possibilita. E como isso foi incorporado, não é possível voltar atrás”.

Alfabetizar, portanto, vai muito além de cumprir uma etapa prevista no currículo: trata-se de um compromisso ético e político, indispensável à humanização. Nesse sentido, Martins e Marsiglia (2015) destacam que essa responsabilidade deve ser realizada com o máximo de rigor e cuidado, considerando quem são os alunos, as condições concretas de ensino e a sólida formação dos professores envolvidos. Assim, a qualidade desse processo torna-se uma exigência inerente à própria dignidade do direito que se pretende assegurar.

Desse modo, a alfabetização consolida-se como um poderoso instrumento de emancipação. Ao se apropriar da escrita, o indivíduo não adquire apenas uma ferramenta de comunicação; ele se instrumentaliza com um meio de pensamento complexo, de acesso crítico ao conhecimento historicamente acumulado e de participação consciente na vida social e política. A palavra escrita torna-se uma arma crítica, permitindo decifrar, questionar e propor. Dangió e Martins (2018, p. 25) afirmam:

[...] ao nos determos sobre a alfabetização de todos e de cada um de nossos alunos, elevamos a importância do ensino ao status de condição sine qua non na apropriação da palavra, em suas faces fonética e semântica, pelo homem do povo. Nessa perspectiva, torna-se fundamental a elaboração de uma metodologia de caráter pedagógico e educativo propulsora do sucesso no processo de alfabetização por meio de uma aprendizagem efetiva e de qualidade, promovendo, dessa forma, um desenvolvimento humano consciente.

Uma organização do ensino coerente com essa perspectiva não pode dissociar a dimensão técnica da escrita de seus significados sociais e culturais, nem separar forma e conteúdo ou indivíduo e sociedade. Ao contrário, requer que o ensino da leitura e da escrita seja conduzido de modo sistemático e intencional, articulando o domínio das relações grafofônicas e das convenções do sistema de escrita à compreensão de seu caráter histórico e social. Nesse sentido, Dangió e Martins (2018, p. 316) assinalam que o princípio orientador do processo de alfabetização deve ser a compreensão da “escrita como uma objetivação da humanidade a que todos têm o direito de se apropriar”. Garantir esse direito de forma plena e qualificada constitui, portanto, uma tarefa histórica e política da escola, que se realiza por meio de um ensino comprometido com a socialização do conhecimento e com a superação das desigualdades.

É precisamente por se orientar nessa direção transformadora, concebendo a educação como prática social indissociável da luta por uma sociedade mais justa, que a Pedagogia Histórico-Crítica foi escolhida como fundamentação teórica central desta pesquisa. Seus princípios oferecem suporte teórico consistente para analisar políticas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, posicionando-se explicitamente a serviço da superação das desigualdades educacionais ao defender que a escola garanta, de forma sistemática, intencional e crítica, a apropriação do saber elaborado, transformando-o, nas mãos das classes trabalhadoras, em instrumento de luta por sua efetiva libertação e emancipação humana.

Assim, ao reafirmar a alfabetização como direito inalienável e instrumento de emancipação humana, conclui-se este capítulo ressaltando que a defesa de um ensino sistemático, intencional e socialmente referenciado vincula-se diretamente à crítica das políticas que condicionam sua materialização. A partir dos fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica, estabelecem-se as categorias teóricas que orientarão a análise do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

No capítulo seguinte, essa discussão se aprofunda com o exame do CNCA à luz da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Bowe, Ball e Gold (1992), especialmente nos contextos de influência e de produção de texto, buscando apreender os interesses e disputas que atravessam sua formulação. Tal transição desloca o foco do plano teórico para a análise concreta da política, articulando, de modo dialético, os fundamentos aqui discutidos às mediações institucionais e ideológicas que conformam a política nacional de alfabetização.

4. O PROGRAMA COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA: ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO CICLO DE POLÍTICAS

Este capítulo realiza uma análise crítica do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), instituído em 2023, tomando o Ciclo de Políticas de Stephen Ball como instrumento metodológico de análise. Parte-se da compreensão de que as políticas educacionais não se reduzem a prescrições técnicas, mas constituem processos históricos e discursivos, atravessados por disputas, interesses e racionalidades, que se expressam tanto na sua formulação quanto nos textos que orientam e regulam a ação estatal.

Inicialmente, apresenta-se a caracterização do CNCA, situando-o no contexto recente das políticas nacionais de alfabetização e examinando sua estrutura, seus eixos de atuação e os principais dispositivos de gestão, avaliação e reconhecimento institucional que estruturam a política. Em seguida, o capítulo mobiliza o Ciclo de Políticas como ferramenta analítica para a leitura da política, delimitando a análise aos contextos da Influência e da Produção de Texto, em consonância com o recorte documental adotado nesta pesquisa e com o fato de a política ainda se encontrar em processo de implementação.

No Contexto da Influência, analisa-se a constituição da alfabetização como problema público, a atuação de diferentes atores e redes de influência e a produção de discursos hegemônicos que articulam noções como direito à aprendizagem, equidade e melhoria dos resultados avaliativos, evidenciando as racionalidades que orientam a definição das prioridades da política. No Contexto da Produção de Texto, investigam-se os documentos oficiais do CNCA, com foco na forma como a alfabetização é textualizada, na centralidade atribuída à avaliação e aos mecanismos de reconhecimento institucional, bem como nas representações construídas acerca do regime de colaboração federativa e dos sujeitos envolvidos na política.

À luz da análise empreendida, o capítulo busca explicitar as tensões e contradições que atravessam o CNCA, especialmente no que se refere à tendência de reduzir a alfabetização a um conjunto de habilidades mensuráveis e à incorporação de mecanismos de regulação e responsabilização, problematizando seus limites para a efetivação do direito à alfabetização e para a organização do trabalho pedagógico.

4.1 Caracterização do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

A alfabetização ocupa posição estratégica na agenda das políticas educacionais brasileiras, constituindo-se como um dos principais focos de intervenção do Estado nas últimas

décadas. Essa centralidade ultrapassa o campo estritamente pedagógico e integra um cenário mais amplo de disputas políticas, econômicas e ideológicas, no qual diferentes atores públicos e privados buscam influenciar concepções, métodos e formas de regulação do ensino da leitura e da escrita nos anos iniciais da escolarização.

Tal movimento tem sido reiteradamente sustentado por discursos que enfatizam os baixos índices de alfabetização na denominada “idade certa”, amplamente divulgados por meio de avaliações externas nacionais e internacionais. Esses instrumentos avaliativos passam, assim, a operar como referências para a formulação de políticas curriculares, programas de formação continuada de professores e mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos sistemas de ensino, induzindo prioridades e critérios de qualidade alinhados à lógica dos resultados.

Nesse contexto, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) foi instituído pelo Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, no âmbito do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fundamentando-se no regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O programa consolida-se como a política federal vigente direcionada à alfabetização e alcança quase total adesão em âmbito nacional: 100% dos estados e aproximadamente 99,8% dos municípios brasileiros, totalizando 5.558 municípios segundo dados oficiais (Brasil, 2025). Essa ampla adesão é acompanhada por expressivo aporte de recursos públicos, com previsão orçamentária de cerca de R\$ 3 bilhões em investimentos até 2026, o que reforça a relevância política e institucional do CNCA no interior das ações do Ministério da Educação.

Embora tenha sido formulado em um governo que se apresenta como progressista e comprometido com a ampliação dos direitos sociais, a materialização do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada evidencia a presença de dispositivos associados a formas contemporâneas de regulação das políticas educacionais. Neste trabalho, compreende-se por racionalidade gerencial o conjunto de orientações que estruturam a gestão pública a partir da definição de metas, do monitoramento sistemático de resultados e da responsabilização institucional pelos desempenhos alcançados. Ball e Mainardes (2011) analisam que, no campo educacional, a incorporação de avaliações externas, indicadores de desempenho e instrumentos de mensuração da aprendizagem integra um processo mais amplo de reconfiguração das formas de regulação das políticas públicas, no qual tais mecanismos passam a orientar a condução e o acompanhamento das ações governamentais. Embora esses instrumentos possam desempenhar funções técnico-administrativas de diagnóstico, monitoramento e planejamento das políticas educacionais, sua utilização também produz efeitos político-regulatórios e ideológicos, na

medida em que orienta a definição de metas, estabelece parâmetros de desempenho e induz formas específicas de condução das políticas públicas.

No caso do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, essa dinâmica se expressa na centralidade atribuída às avaliações externas, na definição de metas nacionais de alfabetização e no acompanhamento dos resultados por meio de indicadores específicos, entre os quais se destaca o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), utilizado como referência para monitorar o desempenho das redes de ensino. Esses instrumentos não se apresentam apenas como recursos técnico-administrativos de acompanhamento das políticas, mas integram um arranjo mais amplo de coordenação e indução da política educacional, no qual dimensões técnicas, político-regulatórias e ideológicas se articulam na organização das ações do programa e na definição das responsabilidades atribuídas aos entes federados. Nesse sentido, sua incorporação pode ser compreendida como parte de um processo de continuidade e reconfiguração das racionalidades gerenciais na condução das políticas de alfabetização. É nesse contexto que se insere o eixo de Gestão e Governança do programa, cuja análise permite compreender de que modo tais dispositivos se articulam à condução da política e às formas de regulação do trabalho educativo nas redes de ensino.

Essa permanência de dispositivos de regulação e responsabilização permite compreender que a filiação político-ideológica do governo não implica, necessariamente, uma ruptura com o modelo de condução das políticas educacionais brasileiras. Tal leitura é reforçada pela análise de Boito Jr. (2003), que discute as continuidades estruturais que atravessam o Estado brasileiro mesmo sob governos de orientação política distinta. Segundo o autor (2003, p. 34):

O governo Lula, ao aderir ao neoliberalismo, está elevando a uma etapa superior ao longo processo que resultou na implantação de uma nova hegemonia burguesa no Brasil – a hegemonia regressiva do modelo capitalista neoliberal periférico. Grande parte daquilo que faz hoje e os apoios políticos com que pode contar são, portanto, os mesmos utilizados por FHC. Lula herdou não só o modelo econômico, mas também a sua base de sustentação política. Herdou e reproduz o bloco no poder onde pontificam o grande capital, o capital estrangeiro e os bancos; herdou, também, os apoios que o neoliberalismo logrou obter no meio popular.

No caso específico do CNCA, essas continuidades estruturais expressam-se na incorporação de mecanismos de gestão e avaliação que subordinam o processo de alfabetização a metas universalizantes e a critérios de desempenho comparável entre redes de ensino. Desse modo, o programa pode ser compreendido como parte de um movimento de reconfiguração das estratégias de gestão da educação brasileira, no qual a garantia formal do direito à alfabetização

é acompanhada por crescente controle sobre o trabalho docente e sobre a organização das políticas locais.

A organização do CNCA em cinco eixos de atuação funciona como um dispositivo de indução de sentidos específicos sobre alfabetização, qualidade educacional e critérios de sucesso. Esses eixos: Gestão e Governança; Formação; Infraestrutura física e pedagógica; Reconhecimento de boas práticas; e Sistema de Avaliação estruturam o conjunto das ações previstas e não se configuram apenas como dimensões operacionais, mas como mecanismos político-administrativos que orientam práticas, definem prioridades, produzem indicadores e instituem formas de responsabilização das redes e das escolas pelos resultados alcançados.

Figura 1: Eixos do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)



Fonte: Brasil (2024) - Cartilha do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

4.1.1 Eixo de Gestão e Governança do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

O primeiro eixo estabelecido pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é o de Gestão e Governança, que assume centralidade na organização e na condução da política. Esse eixo enfatiza a articulação entre os diferentes entes federados e instituições parceiras, instituindo mecanismos de coordenação, pactuação de metas e monitoramento das ações desenvolvidas no âmbito do programa. Ao mesmo tempo, reforça a lógica da corresponsabilização dos sistemas de ensino e dos gestores locais, ao estabelecer formas de regulação que buscam alinhar as práticas educacionais às diretrizes nacionais, deslocando a gestão da alfabetização para um modelo orientado por resultados, prazos e indicadores de desempenho.

A centralidade atribuída à noção de governança no CNCA dialoga com transformações mais amplas na concepção e na ação do Estado contemporâneo. Conforme analisam Dardot e Laval (2016, p. 271):

A mudança na concepção e na ação do Estado imprimiu-se no vocabulário político. O termo “governança” tornou-se palavra-chave da nova norma neoliberal, em escala mundial. A própria palavra “governança” (gubernantia) é antiga. No século XIII, designava o fato e a arte de governar. Durante o período de constituição dos Estados-nações, o termo desdobrou-se progressivamente nas noções de soberania e governo

Essa racionalidade gerencial se materializa, no campo educacional, por meio de práticas e discursos que incidem diretamente sobre a organização da escola, o trabalho docente e os sujeitos envolvidos no processo educativo. Nessa direção, Ball e Mainardes (2011, p. 85) afirmam que:

As teorias do gerenciamento, como mecanismo de objetivação, definem os seres humanos como sujeitos a serem administrados. Esse é um "discurso de direita" que legitima o exercício da autoridade. Seu instrumento principal é a hierarquia de controle contínuo e funcional. A pesquisa sobre eficácia escolar pode ser vista como tendo exercido papel crucial na elaboração de um esboço de reconceitualização da escola, no qual o discurso do gerenciamento funciona e tem cumprido sua parte em fornecer uma tecnologia de controle e de mensuração organizacional.

A incorporação dessa lógica no CNCA evidencia que o eixo de Gestão e Governança não se limita a um arranjo administrativo, mas opera como dispositivo de regulação das práticas pedagógicas e do trabalho docente, subordinando a alfabetização a parâmetros de desempenho, mensuração e eficácia. Assim, a definição de responsabilidades, a instituição de comitês estratégicos e a exigência de elaboração de políticas locais em prazos rígidos revelam que a governança assume função estratégica na produção de conformidade às diretrizes nacionais. Essa racionalidade tende a reduzir a complexidade do processo de alfabetização a procedimentos técnicos de gestão e controle, obscurecendo o debate sobre as condições materiais e sociais necessárias para que o direito à aprendizagem se efetive de modo universal e socialmente referenciado.

A cartilha oficial do programa apresenta, de maneira sistematizada, as atribuições da União, dos estados e dos municípios no eixo de Gestão e Governança, evidenciando a centralidade conferida à pactuação de metas e ao acompanhamento permanente da implementação das políticas de alfabetização. O quadro 3 ilustra essa organização, explicitando

os papéis atribuídos a cada ente federado e os mecanismos de articulação, coordenação e monitoramento instituídos no âmbito do CNCA.

Quadro 3 – Eixo de Gestão e Governança do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

GESTÃO E GOVERNANÇA	Finalidade: garantir que 100% dos municípios e 100% dos estados elaborem e publiquem sua política de alfabetização municipal, territorial ou distrital em até 90 dias após a adesão ao Compromisso.		
	MEC:	ESTADOS:	MUNICÍPIOS:
	<ul style="list-style-type: none"> - Oferecer bolsas para articuladores estaduais, regionais e municipais. - Elaborar as diretrizes e o Guia de Elaboração das Políticas. - Realizar reuniões técnicas com Articuladores e acompanhar o processo de implementação das Políticas de Alfabetização. - Instituir o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso – Cenac e instituir a Rede Nacional de Articulação de Gestão e Formação – Renalfa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar Política de Alfabetização do Território Estadual, em articulação com os municípios. - Apoiar os municípios na construção de sua Política Municipal de Alfabetização. - Instituir o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso – Ceec. - Indicar os Articuladores Estaduais e Regionais de Gestão e de Formação. - Acompanhar a implementação da Política de Alfabetização do Território Estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participar da construção da Política de Alfabetização do Território Estadual. - Elaborar sua Política Municipal de Alfabetização, em alinhamento com o estado e o Compromisso Nacional. - Indicar o Articulador Municipal de Gestão do Compromisso. - Acompanhar a implementação da Política Municipal de Alfabetização

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Cartilha do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2024).

A organização apresentada no quadro 3 evidencia que o eixo de Gestão e Governança do CNCA se estrutura a partir de uma lógica hierarquizada de responsabilidades, na qual a União assume a coordenação normativa e a indução da política; os estados operam como instâncias intermediárias de articulação e acompanhamento; e os municípios tornam-se responsáveis diretos pela elaboração, implementação e monitoramento das políticas locais de alfabetização. Essa estrutura verticalizada já sinaliza o que será aprofundado na análise do contexto da produção de texto (item 4.4.4): a configuração de uma autonomia municipal limitada e tutelada, na qual a participação dos municípios ocorre de forma responsiva às

diretrizes centrais, sem arenas formais de deliberação estratégica, posicionando-os como executores de um projeto cuja condução permanece concentrada na esfera federal.

A definição de prazos previamente estabelecidos, a criação de redes e comitês estratégicos e a centralidade atribuída ao acompanhamento permanente da implementação reforçam uma concepção de gestão orientada pela regulação, pela padronização e pela responsabilização dos entes federados. Tal organização não apenas descreve um arranjo administrativo, mas expressa uma racionalidade política que subordina a política de alfabetização a metas e mecanismos contínuos de controle e mensuração, deslocando a gestão educacional de sua função de mediação do trabalho pedagógico para uma função predominantemente performativa.

4.1.2 Eixo de Formação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

O segundo eixo do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é o de Formação, que ocupa lugar estratégico na organização do programa ao concentrar ações voltadas à formação inicial e continuada de professores alfabetizadores e gestores escolares. A criação desse eixo explicita que a política federal atribui à capacitação dos profissionais da educação um papel decisivo para o alcance das metas e resultados definidos nacionalmente.

No âmbito do CNCA, as ações formativas são orientadas por concepções pedagógicas específicas e por referenciais apresentados como cientificamente validados, o que coloca em disputa os fundamentos teórico-metodológicos da alfabetização e os próprios sentidos atribuídos à formação docente. A definição de diretrizes nacionais, de critérios de credenciamento e de mecanismos de avaliação dos programas formativos tende a induzir processos de homogeneização das propostas, restringindo a autonomia das redes de ensino e reduzindo a diversidade de projetos formativos historicamente construídos nas universidades e nos sistemas públicos de educação.

Os efeitos desse movimento de regulação sobre a formação de professores já haviam sido amplamente problematizados por Freitas (2018, p.106). Segundo o autor:

Esse processo padroniza (pelos critérios do credenciamento) a formação e elimina a diversidade de projetos formativos nas agências de preparação de professores, ao mesmo tempo que permite uma formação aligeirada e em agências formativas improvisadas, já que é o controle pelo credenciamento, em exame posterior à formação inicial, o que define o exercício na profissão.

Quando transposta para o interior do CNCA, a crítica apresentada por Freitas permite compreender que o eixo da Formação expressa uma racionalidade política que ultrapassa a intenção de ampliar oportunidades formativas. Nesse modelo, a formação continuada passa a ser concebida como objeto de gerenciamento externo, orientado por parâmetros nacionais que definem conteúdos, programas elegíveis e critérios de certificação de qualidade. Tal orientação desloca o debate formativo do interior das escolas e das universidades públicas para instâncias técnico-administrativas, nas quais prevalece a adequação às exigências do programa e o alinhamento às metas de desempenho, especialmente às métricas sintetizadas pelo Indicador Criança Alfabetizada.

Essa racionalidade gerencial, centrada na obrigação de resultados e na padronização dos processos formativos, é analisada por Laval (2004) como um dos eixos estruturantes das reformas educacionais contemporâneas. Segundo o autor, políticas públicas orientadas pela lógica dos resultados participam diretamente de movimentos de competitividade e de normalização dos métodos e conteúdo de ensino, convertendo tanto a avaliação quanto a formação docente em mecanismos de controle dos sistemas educacionais. Essa leitura sustenta a compreensão de que, no CNCA, a formação assume um papel estratégico na indução de conformidade às diretrizes e metas estabelecidas, como sintetiza Laval ao afirmar que:

Os comportamentos esperados dos professores foram [...] melhor definidos, as tarefas e os objetivos foram formalizados para obter uma previsibilidade muito mais intensa dos resultados e um controle muito mais forte sobre o trabalho executado. A fabricação dos programas se caracteriza cada vez mais pela prescrição de tarefas, determinação fina das noções e conceitos sob o risco de explosão dos conteúdos, definição dos tempos de ensino para cada sequência e mesmo pela preconização do percurso pedagógico a seguir, até mesmo do plano de curso a respeitar (Laval, 2004, p. 267).

A organização desse eixo é apresentada de forma sistematizada nos documentos oficiais do programa. A cartilha do CNCA explicita as finalidades da Formação e a distribuição de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios, indicando plataformas, procedimentos de assistência técnica e critérios de credenciamento das propostas formativas. O quadro 4 permite visualizar essa estrutura, sintetizando o arranjo institucional que orienta a implementação das políticas territoriais ou municipais de formação docente.

Quadro 4 – Eixo de Formação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

FORMAÇÃO	Finalidade: garantir que 100% dos municípios e 100% dos estados implementem sua Política de Formação de Gestores(as) Escolares e sua Política de Formação de Professores(as) Alfabetizadores(as).
-----------------	--

	MEC:	ESTADOS:	MUNICÍPIOS:
	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar diretrizes para os programas de formação. - Disponibilizar a plataforma virtual AVA MEC Interativo. - Avaliar e credenciar programas de formação. • Disponibilizar assistência técnica e financeira 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar a Política Territorial de Formação, contemplando seus profissionais e os profissionais das redes municipais. - Pactuar com os municípios a formação de profissionais das redes municipais. - Operacionalizar, de modo regionalizado, as ações de formação 	<ul style="list-style-type: none"> - Aderir à Política Territorial de Formação; ou - Elaborar sua Política Municipal de Formação. • Operacionalizar a formação no âmbito de sua rede/sistema de ensino

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Cartilha do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2024).

A leitura das atribuições explicitadas no quadro 4 evidencia um arranjo de coordenação federativa estruturado a partir de competências diferenciadas entre os entes da federação. No âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a União exerce funções de coordenação normativa e de indução da política ao estabelecer diretrizes nacionais, definir critérios de avaliação e credenciamento de programas de formação e instituir mecanismos de acompanhamento das ações. Aos estados atribui-se a elaboração de políticas territoriais e a articulação regional das ações, enquanto os municípios participam da implementação das políticas, podendo aderir às propostas estaduais ou formular políticas próprias em alinhamento com os parâmetros nacionais. Embora esse desenho institucional esteja formalmente inscrito no regime de colaboração previsto na Constituição Federal, a distribuição das responsabilidades e dos instrumentos de gestão revela assimetrias na capacidade de definição e condução das políticas educacionais entre os entes federados, conferindo à União maior poder de orientação e indução sobre a organização das políticas de alfabetização.

Nesse contexto, mais do que uma hierarquia administrativa formal, observa-se a presença de mecanismos de coordenação centralizada e de indução intergovernamental que tendem a orientar a implementação das políticas de alfabetização a partir de parâmetros definidos no âmbito federal. A definição de diretrizes nacionais, a instituição de critérios de avaliação e a organização de programas de formação operam como instrumentos de coordenação da política educacional, condicionando, ainda que de forma indireta, as possibilidades de formulação das políticas locais. Ao mesmo tempo, a pactuação dessas ações envolve instâncias representativas interfederativas, como o Conselho Nacional de Secretários

de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que participam da mediação e da construção das políticas nacionais, reforçando o caráter colaborativo embora frequentemente tensionado do arranjo federativo.

No que se refere especificamente ao eixo de Formação, observa-se que a organização das ações formativas tende a orientar a capacitação docente a partir de referenciais nacionais e de critérios de acompanhamento definidos no âmbito do programa. Tal dinâmica não implica necessariamente subordinação normativa direta das redes de ensino, mas evidencia processos de padronização de referenciais formativos e de indução avaliativa que passam a orientar a organização da formação continuada. Dessa forma, os parâmetros definidos nacionalmente operam como instrumentos de coordenação das políticas de formação docente, produzindo efeitos na organização das ações formativas nas redes e no cotidiano do trabalho educativo, ao mesmo tempo em que delimitam as margens de autonomia das redes na definição de suas próprias estratégias formativas.

Em Minas Gerais, essa racionalidade de formação em rede se concretiza por meio da incorporação de parcerias institucionais que deslocam parte significativa da condução da formação docente para atores externos às redes públicas de ensino. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) tem assumido papel central nesse processo, ofertando cursos e ciclos formativos destinados a professores alfabetizadores das redes estadual e municipal, articulados ao Pacto Mineiro pela Alfabetização.

Embora apresentadas como ações de apoio técnico à melhoria das práticas pedagógicas, essas iniciativas ampliam a presença de um agente privado na definição dos conteúdos, dos formatos e dos percursos da formação continuada, reforçando uma concepção de capacitação orientada pela adesão a modelos previamente prescritos. Nesse contexto, a formação tende a operar menos como espaço de problematização crítica do trabalho docente e mais como instrumento de difusão de referenciais padronizados, alinhados às exigências de previsibilidade, monitoramento e resultados estabelecidas pelas políticas nacionais e estaduais de alfabetização.

A centralidade conferida a esse eixo prepara a transição para outro eixo igualmente estratégico do programa: o da Infraestrutura. Ao mesmo tempo em que estabelece que a melhoria da alfabetização depende da capacitação dos profissionais, a política afirma que ela requer a disponibilização de recursos materiais, tecnológicos e pedagógicos alinhados às orientações nacionais. Dessa forma, Formação e Infraestrutura passam a ser concebidas como dimensões complementares de uma mesma lógica de intervenção, na qual o alcance das metas do ICA é associado tanto à “capacitação” dos sujeitos quanto à provisão de insumos capazes de normalizar tempos, métodos e conteúdos do ensino da leitura e da escrita.

4.1.3 Eixo de Infraestrutura do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

O eixo da Infraestrutura, terceiro nível de organização do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, é apresentado na cartilha oficial como dimensão responsável por assegurar condições materiais e pedagógicas de apoio ao processo de ensino da leitura e da escrita. Essa dimensão abrange a provisão de materiais didáticos complementares, recursos tecnológicos e a instalação de espaços de incentivo à leitura adequados à faixa etária e ao contexto sociocultural dos educandos, indicando que a política federal compreende o sucesso da alfabetização como dependente de um conjunto articulado de insumos e dispositivos de apoio às redes públicas de ensino.

No estágio atual de implementação da política, observa-se que as ações da União têm se materializado principalmente por meio do repasse de verbas públicas destinadas à instalação de cantinhos de leitura nas escolas, com destaque para programas como o PDDE Cantinho de Leitura. Tal encaminhamento reforça uma concepção segundo a qual o enfrentamento dos problemas da alfabetização estaria diretamente associado à melhoria dos ambientes físicos e à ampliação da oferta de materiais estruturados de apoio ao trabalho docente.

A centralidade conferida aos repasses financeiros vinculados a finalidades previamente determinadas na legislação evidencia, contudo, que a autonomia da escola pública passa a ser exercida sob tutela normativa e administrativa. Essa dinâmica é problematizada por Costa (2011) ao analisar os efeitos desse modelo de financiamento sobre as unidades escolares. Segundo a autora:

O PDDE exemplifica como a autonomia da escola pública é tutelada, uma vez que a aplicação das verbas já vem determinada na legislação, dando à escola pouca margem de liberdade sobre a sua destinação. Trata-se de uma nova forma de intervenção da união nas instâncias estatais, por meio de uma maior rigidez no controle sobre a destinação das verbas, no sentido de garantir os interesses da classe hegemônica, de proporcionar uma escola pública para a classe trabalhadora e qualidade mínima. (Costa, 2011, p. 119)

Sob essa ótica, a autonomia tutelada não se restringe à dimensão financeira, mas estende-se à própria intencionalidade pedagógica da alfabetização. Ao induzir a aquisição de materiais didáticos e pedagógicos via repasses carimbados, o CNCA corre o risco de saturar o cotidiano escolar com materiais estruturados que, sob a justificativa de "apoio", podem atuar como os "textos-matraca" ou pseudotextos denunciados pela PHC no Capítulo 3. Tais materiais, focados em uma funcionalidade técnica e imediata, entram em contradição direta com a defesa

da literatura clássica e do saber elaborado, ferramentas essenciais para a humanização e emancipação das crianças das classes trabalhadoras, conforme discutido nos fundamentos teóricos desta pesquisa.

Essa lógica de indução e controle é apresentada de forma sistematizada na cartilha do governo que orienta o programa. O quadro 5, sintetiza as finalidades do eixo da Infraestrutura e explicita as atribuições de cada ente federado: União, estados e municípios no processo de avaliação, credenciamento, escolha e distribuição de materiais pedagógicos complementares, bem como na organização de espaços de incentivo às práticas de leitura apropriados à diversidade do público atendido.

Quadro 5 – Eixo de Infraestrutura do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

INFRAESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA	Finalidade: garantir que 100% dos municípios e 100% dos estados disponham de material didático complementar para a alfabetização, material pedagógico de apoio aos docentes da educação infantil e espaços de incentivo a práticas da leitura apropriados à faixa etária e ao contexto sociocultural, ao gênero e ao pertencimento étnico-racial dos educandos.		
	MEC:	ESTADOS:	MUNICÍPIOS:
	- Elaborar as diretrizes e realizar o processo de avaliação e credenciamento de materiais de apoio elegíveis no Compromisso. - Disponibilizar assistência técnica e financeira para que as redes possam dispor de materiais. - Assistência técnica e financeira do Ministério da Educação promoverá a instalação de espaços de incentivo a práticas da leitura.	- Realizar, em articulação com municípios, a escolha e indicação dos materiais didáticos complementares e pedagógicos para o território. - Garantir a distribuição dos materiais nas unidades educacionais do território.	- Aderir à seleção e indicação dos materiais didáticos complementares e pedagógicos feitas no âmbito territorial; ou - Realizar a escolha e indicação dos materiais para sua rede. - Garantir a distribuição nas unidades educacionais.

Fonte: Brasil (2024). Cartilha do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

4.1.4 Eixo das Boas Práticas no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

O eixo das Boas Práticas orienta-se pela identificação, reconhecimento e disseminação de experiências consideradas exitosas no campo da alfabetização, promovendo sua circulação como modelos a serem difundidos e replicados em diferentes contextos educacionais. Esse eixo parte do pressuposto de que determinadas iniciativas pedagógicas e de gestão, quando certificadas como eficientes, poderiam ser transferidas para outras redes de ensino como estratégia privilegiada de melhoria dos índices educacionais.

Tal concepção, embora apresentada nos documentos oficiais como mecanismo de valorização do trabalho desenvolvido nos territórios, tende a reduzir a complexidade dos processos educativos a um repertório de ações previamente tipificadas e avaliadas segundo parâmetros externos às escolas.

No âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a operacionalização desse eixo tem se materializado por meio do lançamento de editais federais para concessão do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização, já tendo ocorrido duas edições da iniciativa. Na 2ª edição, regulamentada pelo Edital MEC nº 10, de 22 de agosto de 2025, observa-se a instituição de um processo seletivo de caráter competitivo, no qual estados e municípios concorrem ao reconhecimento institucional mediante o atendimento a critérios previamente definidos, a apresentação de documentação comprobatória e a submissão a um sistema de avaliação e pontuação estabelecido pelo Ministério da Educação.

A estrutura do referido edital evidencia que o reconhecimento das chamadas boas práticas está diretamente condicionado à conformidade das redes de ensino às diretrizes nacionais do CNCA, abrangendo aspectos relacionados à gestão, à formação, à organização das políticas de alfabetização e, sobretudo, à obtenção de resultados educacionais mensuráveis por indicadores oficiais. O Selo é concedido em categorias hierarquizadas (Bronze, Prata e Ouro), sendo a categoria Ouro vinculada diretamente ao atingimento das metas estabelecidas pelo Indicador Criança Alfabetizada (ICA), o que reforça a centralidade dos indicadores de desempenho como critério privilegiado de valoração das políticas e práticas educacionais.

A organização desse arranjo institucional é apresentada de forma sintética no quadro 6 – Eixo das Boas Práticas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, extraída da cartilha oficial do programa, a qual explicita finalidades e responsabilidades atribuídas a cada ente federado. A figura demonstra que a União assume a função de definir diretrizes e critérios de identificação e premiação, enquanto estados e municípios se responsabilizam por reconhecer e disseminar, no interior de seus sistemas, as práticas alinhadas ao Compromisso. Esse desenho evidencia que o eixo das Boas Práticas opera como dispositivo de regulação simbólica, ao

induzir prioridades e formas de organização das redes de ensino para o atendimento aos critérios editalícios e para o alcance de metas certificáveis.

Quadro 6 – Eixo de Boas Práticas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

RECONHECIMENTO DE BOAS PRÁTICAS	Finalidade: identificar, reconhecer, premiar e disseminar práticas pedagógicas e de gestão exitosas no campo da garantia do direito à alfabetização.		
	MEC:	ESTADOS:	MUNICÍPIOS:
	- Elaborar diretrizes para identificar, reconhecer, premiar e disseminar práticas pedagógicas e de gestão exitosas no campo da garantia do direito à alfabetização. - Reconhecer, premiar e disseminar práticas pedagógicas e de gestão no campo da garantia do direito à alfabetização desenvolvidas por secretarias municipais, distrital e estaduais de educação.	- Reconhecer, premiar e disseminar práticas pedagógicas e de gestão no campo da garantia do direito à alfabetização desenvolvidas por secretarias municipais de educação e escolas	- Reconhecer, premiar e disseminar práticas pedagógicas e de gestão no campo da garantia do direito à alfabetização desenvolvidas por escolas e por professores.

Fonte: Brasil (2024). Cartilha do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

Essa racionalidade de modernização por meio da difusão de modelos eficientes insere-se em um movimento histórico mais amplo de valorização da eficácia e da competitividade no campo educacional. Conforme analisa Laval (2004, p.191):

Um verdadeiro culto da eficácia e da performance se instaura, o qual dá lugar à marcação e à calibragem das "boas práticas" inovadoras que deverão ser transferidas e estendidas a todas as unidades de ensino. Tudo é visto no novo discurso de modernização sob o ângulo da técnica. As dimensões políticas que impliquem em conflitos de interesse, de valores e de ideais são esvaziadas. A escola é intimada a ser "competitiva". Ela deve se adaptar ao desejo do usuário, segundo um procedimento de "serviço cliente".

No CNCA, o reconhecimento das Boas Práticas opera como mecanismo de comparação entre redes, favorecendo procedimentos concorrenciais e reforçando a responsabilização dos entes federados pelos resultados alcançados. Ao privilegiar práticas mensuráveis e passíveis de

certificação, o programa tende a invisibilizar as condições históricas, sociais e materiais desiguais em que se realizam os processos de alfabetização, naturalizando a competição entre estados e municípios como se todos partissem das mesmas condições estruturais. Além disso, estimula-se a promoção de ações como cantinhos de leitura, cursos de formação e uso de materiais didáticos credenciados como se tais iniciativas, por si mesmas, fossem suficientes para garantir o direito à alfabetização.

Tal movimento limita a possibilidade de construção coletiva e contextualizada de propostas alfabetizadoras e reforça uma racionalidade gerencialista que desloca o foco das finalidades educativas para o atingimento de pontuações e selos institucionais. Assim, apesar de anunciado como estratégia de valorização do esforço das redes públicas, esse eixo contribui para consolidar formas de regulação e padronização compatíveis com a privatização progressiva dos sentidos da alfabetização e com o controle contínuo sobre o trabalho docente.

4.1.5 Sistema de Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

O eixo Sistema de Avaliação ocupa lugar central no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada ao instituir mecanismos sistemáticos de acompanhamento do desempenho dos estudantes e das redes de ensino, consolidando as avaliações externas como dispositivos privilegiados de orientação da política. No CNCA, a avaliação deixa de desempenhar uma função subsidiária e passa a estruturar decisões de gestão, organização curricular e condução do trabalho pedagógico, assumindo papel decisivo na definição dos rumos da alfabetização.

Esse deslocamento expressa uma racionalidade que trata a alfabetização como processo passível de mensuração contínua, por meio de parâmetros nacionais que estabelecem expectativas de aprendizagem, tempos e ritmos considerados adequados. A política avaliativa do CNCA organiza-se em três ciclos, aplicados pelas próprias escolas e operacionalizados mediante o registro dos resultados em plataforma digital. O Ciclo I focaliza habilidades essenciais da etapa anterior; o Ciclo II articula habilidades da etapa precedente às do período em curso; e o Ciclo III concentra-se nas habilidades essenciais da etapa vigente. Tal estrutura revela uma concepção fragmentada e progressiva da aprendizagem, na qual o processo alfabetizador é decomposto em habilidades monitoráveis, reforçando mecanismos de controle permanente sobre o tempo, o ritmo e os resultados do ensino.

Quadro 7 – Eixo Sistema de Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO	Finalidade: promover a articulação entre os sistemas de avaliação educacional da educação básica, para a tomada de decisões de gestão, no âmbito da rede de ensino, da escola e do processo de ensino-aprendizagem e disponibilização de instrumentos diversificados de avaliação da aprendizagem dos educandos.		
	MEC:	ESTADOS:	MUNICÍPIOS:
	<ul style="list-style-type: none"> - Construir os parâmetros e métricas orientadores das escalas de avaliação. - Executar o Saeb Alfabetização. - Construir, com estados, parametrização das matrizes de avaliação nacional e estaduais. - Oferecer avaliações diagnósticas e formativas de apoio ao professor e às redes de ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alinhar a matriz de avaliação do sistema estadual aos parâmetros definidos pelo Inep. - Executar a avaliação anual de alfabetização, envolvendo as redes municipais de ensino. - Estabelecer a política de avaliação formativa da alfabetização, abrangendo redes municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aderir ao sistema estadual de avaliação da alfabetização. Aderir à política de avaliação formativa desenhada em nível estadual; OU - Estabelecer sua própria política de avaliação formativa da alfabetização.

Fonte: Brasil (2024). Cartilha do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

Considerada em sua integralidade, a organização apresentada no quadro 7 evidencia que as avaliações assumem uma função que extrapola o acompanhamento pedagógico e operam como instrumentos de regulação das redes e dos profissionais. À União cabe a definição de parâmetros, métricas e matrizes nacionais, bem como a execução do Saeb Alfabetização; aos estados compete alinhar suas matrizes aos referenciais do Inep e aplicar avaliações anuais; e aos municípios impõe-se a adesão às políticas estaduais ou a adequação de suas avaliações aos parâmetros nacionais. Esse arranjo reafirma a centralização normativa combinada à descentralização executora, deslocando para as escolas e professores a responsabilidade direta pela aplicação, registro e gestão dos resultados.

Tal configuração insere-se em um movimento histórico mais amplo de subordinação da educação aos imperativos econômicos. Como analisa Laval (2004), a expansão dos sistemas de avaliação e de comparação está associada à imposição da obrigação de resultados, característica das reformas educacionais orientadas pela competitividade e pela normalização dos métodos e conteúdos de ensino. No campo da alfabetização, essa lógica mostra-se particularmente

problemática, uma vez que os processos de apropriação da linguagem escrita envolvem dimensões históricas, culturais e cognitivas que não se reduzem à aferição periódica de habilidades.

Entretanto, no CNCA, a centralidade conferida aos ciclos avaliativos e ao Indicador Criança Alfabetizada (ICA) tende a deslocar o foco do processo formativo para os resultados mensuráveis, convertendo a avaliação em tecnologia de normalização pedagógica. A parametrização das habilidades essenciais, a fixação de metas universais e o lançamento sistemático dos desempenhos em plataforma digital configuram mecanismos que incidem diretamente sobre o trabalho docente e sobre a organização das redes, reforçando formas de controle contínuo à distância. Como sintetiza Freitas (2018), os resultados das avaliações passam a orientar a vida escolar, redefinindo a noção de qualidade e favorecendo a captura da ação pedagógica por critérios externos ao debate sobre as finalidades educativas.

No interior do CNCA, essa lógica se materializa na articulação entre os três ciclos avaliativos, os sistemas nacionais e estaduais e o Indicador Criança Alfabetizada, que passa a operar como referência central para o monitoramento das redes de ensino e para o reconhecimento institucional por meio do Selo Nacional. A responsabilização das escolas e dos professores pela aplicação, registro e gestão dos resultados intensifica os mecanismos de regulação sobre o trabalho pedagógico, transferindo para o cotidiano escolar o ônus do cumprimento de metas previamente estabelecidas.

Essa configuração não se limita a uma escolha técnica ou administrativa, mas se insere em uma dinâmica mais ampla de reconfiguração das políticas educacionais contemporâneas. Conforme analisam Bragamonte et al. (2024), os problemas da alfabetização vêm sendo apropriados por uma teia ampliada de especialistas, consultorias e organismos nacionais e internacionais, materializando-se em leis, planejamentos, normas de financiamento e programas avaliativos que redefinem o trabalho docente e os sentidos da ação pedagógica. No CNCA, essa tendência se expressa na tradução do direito à alfabetização em métricas, prazos e indicadores, orientando práticas e decisões em direção à conformidade e à elevação dos índices, ainda que às custas da complexidade histórica, pedagógica e social do processo alfabetizador.

Assim, o eixo Sistema de Avaliação configura-se como dispositivo estratégico da política de alfabetização. Longe de constituir um instrumento neutro ou meramente técnico, ele opera como tecnologia de poder que organiza tempos, conteúdos e práticas, subordinando a noção de qualidade educacional à lógica dos resultados e tensionando projetos comprometidos com a alfabetização compreendida como processo histórico, pedagógico e social.

Essa centralidade da avaliação articula-se aos demais eixos do programa e evidencia que a organização do CNCA por indicadores e metas expressa uma racionalidade gerencial que limita a compreensão da alfabetização como prática social e formativa. Conforme adverte Saviani (2016, p. 58), “de nada adiantaria democratizar a escola, isto é, expandi-la de modo a torná-la acessível a toda a população se, ao mesmo tempo, isso fosse feito esvaziando-se a escola de seu conteúdo específico, isto é, a cultura letrada, o saber sistematizado”.

Na próxima seção, será apresentada a abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball, mobilizando-se os contextos da influência e da produção de texto para a análise do CNCA, ao passo que os contextos da prática, dos efeitos e da estratégia política serão objeto de investigações posteriores.

4.2 O Ciclo de Políticas de Stephen Ball como Ferramenta Analítica para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)

A caracterização do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), desenvolvida na seção anterior, permitiu identificar a estrutura da política, seus eixos de atuação e os mecanismos institucionais que lhe dão sustentação, evidenciando sua configuração formal. Entretanto, tal movimento analítico não esgota sua compreensão. Compreender o CNCA para além dessa dimensão requer situá-lo como uma produção histórica e discursiva, resultante de disputas por sentidos e finalidades da educação pública, que se expressam tanto nos processos de formulação quanto nos textos que materializam a política.

Nessa direção, este estudo adota o Ciclo de Políticas (Policy Cycle), proposto por Stephen J. Ball e seus colaboradores (Ball, 1994, 2001; Bowe; Ball; Gold, 1992), como referencial teórico-analítico para a análise do CNCA. A adoção desse referencial permite superar leituras descritivas ou normativas, ao compreender a política educacional como processo, marcado por disputas, negociações e recontextualizações ao longo de sua trajetória.

Nessa perspectiva, o Ciclo de Políticas é concebido como um instrumento heurístico para a análise crítica das políticas públicas, permitindo compreendê-las como processos dinâmicos, constituídos por diferentes momentos inter-relacionados. Conforme destaca Mainardes (2006), essa abordagem possibilita examinar as políticas para além de uma lógica linear de formulação e implementação, considerando tanto os condicionantes do processo decisório quanto as mediações que atravessam sua materialização. É nesse sentido que Mainardes e Stremel (2015, p. 5) explicitam o alcance analítico do ciclo ao afirmarem que ele:

Oferece uma estrutura conceitual para a análise da trajetória de políticas, subsidiando a análise das influências no processo de formulação, as interpretações e complexidades do processo de implementação, os resultados e impactos das políticas e ainda das estratégias de intervenção necessárias para se enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas pelas políticas. (Mainardes; Stremel, 2015, p. 5).

Essa compreensão converge com a posição de Ball et al. (2013, p. 25), ao afirmarem que “[...] políticas não podem ser entendidas somente como textos; para se compreender como elas constituem as subjetividades docentes, precisam ser entendidas como discursos”. Nessa perspectiva, os textos da política são compreendidos como materializações de discursos mais amplos, que carregam concepções, valores e projetos educacionais em disputa. Assim, a análise do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada implica reconhecer que seus documentos expressam léxicos e significados tensionados por racionalidades distintas para a educação pública, não sendo neutros nem unívocos, mas produtos de disputas historicamente situadas.

Diferentemente de modelos lineares e sequenciais, o Ciclo de Políticas compreende a política como um processo contínuo e não hierarquizado, que se desdobra em diferentes contextos inter-relacionados, conforme sintetizado no Quadro 8. Nessa abordagem, as políticas públicas não são concebidas como produtos acabados, mas como processos em permanente construção, atravessados por disputas, interpretações e recontextualizações. O quadro a seguir cumpre a função de síntese operatória, orientando a delimitação analítica adotada nesta pesquisa.

Quadro 8: Contextos do Ciclo de Políticas propostos por Bowe e Ball (1992 - 1994)

a) Contexto de Influência	É identificado como o momento em que os distintos grupos se articulam para, num movimento de disputa de interesses, influenciar e apresentar as finalidades sociais da educação – é o espaço onde se iniciam as discussões em torno de uma política pública, sendo que neste os discursos políticos são construídos.
b) Contexto da Produção de Texto	Está imbricado com a linguagem do interesse público mais amplo. Os textos políticos produzidos são o resultado de disputas e acordos de interesses expostos nos distintos grupos – o que torna próximo o contexto de produção de textos do contexto de influência. O conjunto dos textos produzidos deve ser considerado na relação tempo-local onde são elaborados, uma vez que a exposição das ideias na definição de uma política não se esgota na produção do texto em si mesmo.
c) Contexto da Prática	É definido em torno do lugar onde a política é submetida à interpretação e recriação nos quais são possíveis de se constatar efeitos e consequências que podem representar

	mudanças e transformações significativas na política originalmente proposta.
d) Contexto dos Resultados/Efeitos	Reporta a análise dos impactos e interações das políticas em relação às desigualdades presentes na sociedade e está articulado às questões de como justiça social, igualdade e liberdade individual podem ser relevadas pelo poder público.
e) Contexto da Estratégia Política	Como componente essencial à pesquisa crítica articula-se com a identificação das distintas atividades sociais e políticas que seriam elementares para se trabalhar/operar com os problemas identificados, em especial as desigualdades que se originam da política que se encontra em observação.

Fonte: Retirado de Oliveira (2014, p.40)

Para os objetivos específicos desta pesquisa, orientada por uma análise de natureza documental, o foco recai sobre os contextos da Influência e da Produção de Texto. Essa delimitação constitui um recorte analítico, e não uma negação da relevância dos demais contextos do Ciclo de Políticas. Embora o Contexto da Prática seja uma dimensão central para a compreensão da política em ação, sua investigação requer procedimentos empíricos específicos. Conforme assinala Bowe et al. (1992, p. 22):

[...]os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa.

Essa advertência evidencia que a análise do Contexto da Prática, assim como dos Resultados/Efeitos e da Estratégia Política, requer procedimentos empíricos específicos, como observações prolongadas, entrevistas e investigações de natureza etnográfica, além de um tempo histórico mais amplo de consolidação da política. Considerando que o CNCA é uma política recente e ainda em processo de implementação, e que esta dissertação se fundamenta em análise documental, optou-se por concentrar o exame nos processos de influência que antecederam a formulação da política e nos textos oficiais que a materializam.

Desse modo, o recorte metodológico adotado, centrado nos contextos da Influência e da Produção de Texto, mostra-se coerente com os objetivos e os limites desta pesquisa. Tal delimitação possibilita analisar o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada como expressão de disputas políticas e institucionais em torno da alfabetização, evidenciando, de um lado, os

processos de influência e negociação que antecederam sua formulação e, de outro, os textos e documentos que materializam essas disputas. Na próxima seção, desenvolve-se a análise crítica do CNCA a partir desses dois contextos.

4.3 O Contexto da Influência no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

No âmbito do ciclo de políticas formulado por Ball (2012), o Contexto da Influência corresponde ao momento em que os problemas educacionais são socialmente construídos, hierarquizados e legitimados no debate público, constituindo o terreno no qual se definem as agendas políticas e as respostas consideradas legítimas pelo Estado. Trata-se de um espaço marcado por disputas simbólicas, políticas e ideológicas, no qual diferentes atores e redes de influência atuam na produção de consensos provisórios acerca da educação, da qualidade educacional e do papel do poder público. Nesse contexto, não se formulam ainda os textos oficiais da política, mas se estabelecem os marcos discursivos e conceituais que condicionam sua posterior elaboração.

À luz desse referencial, este item analisa o Contexto da Influência do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, buscando compreender os processos discursivos e políticos que antecedem a formulação de seus textos normativos. Inicialmente, examina-se a constituição da alfabetização como problema público na agenda das políticas educacionais, destacando os sentidos que passam a ser atribuídos a esse campo. Em seguida, analisam-se os atores e as redes de influência envolvidos nesse processo, bem como os discursos que se hegemonizam nesse contexto e os efeitos regulatórios que produzem sobre a política, ainda antes de sua materialização formal.

4.3.1 A alfabetização na agenda das políticas educacionais

Nesse espaço de disputas, conforme assinala Mainardes (2006), a produção dos discursos que sustentam as políticas encontra-se diretamente vinculada a interesses específicos e a orientações ideológicas. É a partir desse enquadramento analítico que se compreende a formulação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, inscrita em um cenário recente de reorganização da agenda educacional brasileira. Embora a alfabetização constitua tema recorrente nas políticas públicas, ela reassume centralidade nesse período, passando a ser apresentada como problema prioritário da educação básica. Tal centralidade não decorre exclusivamente de diagnósticos técnicos ou de evidências empíricas isoladas, mas resulta da

construção discursiva de uma narrativa de crise da alfabetização. Essa narrativa estrutura-se por meio da mobilização de indicadores educacionais, avaliações em larga escala e dados estatísticos produzidos e divulgados pelo próprio Estado, os quais passam a operar como fundamentos de legitimação da política.

Nesse processo, os resultados das avaliações nacionais assumem papel estratégico. Ao atribuir centralidade aos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o governo federal constrói um argumento que sustenta, no plano discursivo, a necessidade de uma intervenção nacional articulada, sob coordenação federal e com definição de metas comuns para os sistemas de ensino. Esse movimento evidencia, conforme problematiza Freitas (2018), que as avaliações em larga escala não se restringem à função de instrumentos técnicos de diagnóstico. Ao contrário, assumem função reguladora, redefinem os problemas educacionais a partir do que é mensurável e orientam as prioridades da ação estatal.

Essa racionalidade encontra-se explicitada nos relatórios técnicos e nas notas metodológicas da Pesquisa Alfabetiza Brasil, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), os quais detalham os critérios adotados para a definição do padrão nacional de alfabetização. Nesses documentos, estabelece-se o ponto de corte de 743 pontos na escala de proficiência do Saeb, parâmetro que fundamenta a construção do Indicador Criança Alfabetizada, utilizado pelo Ministério da Educação tanto para o monitoramento da alfabetização quanto para a definição de metas nacionais no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Inep, 2024). Ainda que tais definições se materializem nos textos oficiais da política, interessa aqui compreendê-las como efeitos antecipados do Contexto da Influência, uma vez que decorrem de disputas discursivas previamente legitimadas na arena pública.

A mobilização desses dados e a definição de padrões nacionais de desempenho constituem elementos importantes do discurso da política. Como assinala Mainardes (2006), os textos e discursos das políticas educacionais mantêm vínculos diretos com as conjunturas sociais, políticas e ideológicas do tempo histórico em que são produzidos e funcionam como mecanismos de legitimação de determinadas leituras da realidade educacional. Nesse sentido, os indicadores e parâmetros mobilizados no âmbito do CNCA expressam escolhas políticas e concepções específicas que delimitam os sentidos da alfabetização e os parâmetros a partir dos quais o sucesso escolar passa a ser avaliado.

Compreender o CNCA exige, portanto, situá-lo em um contexto histórico específico, marcado simultaneamente pela tentativa de reconstrução das políticas públicas após um período de descontinuidade institucional e pela permanência de racionalidades já consolidadas no

campo educacional. Nesse cenário, a alfabetização é redefinida como problema público por meio de uma narrativa que articula direito à aprendizagem, equidade educacional e necessidade de coordenação nacional. Essa articulação confere legitimidade à intensificação da intervenção estatal no campo da alfabetização, ao mesmo tempo em que delimita os contornos da política formulada.

Essa construção discursiva insere-se em uma trajetória histórica marcada por disputas em torno dos sentidos, métodos e finalidades da alfabetização no Brasil. Conforme aponta Mortatti (2009, p. 95), trata-se de um “[...] movimento complexo, marcado pela recorrência discursiva da mudança, indicativa da tensão constante entre permanências e rupturas, no âmbito de disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para a alfabetização”. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada deve, portanto, ser compreendido à luz dessa trajetória histórica, no interior da qual distintos projetos educacionais disputam a definição do que significa alfabetizar e qual deve ser o papel do Estado nesse processo.

Nesse movimento histórico, a revogação do Plano Nacional de Alfabetização (PNA), instituído em 2019, e a criação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), em 2023, configuram uma inflexão relevante no plano discursivo. O PNA, formulado no contexto do governo Jair Messias Bolsonaro (2019–2022), esteve fortemente orientado pela centralidade do método fônico e pela ênfase nos denominados componentes essenciais da alfabetização, com prioridade para os aspectos didático-pedagógicos do processo alfabetizador. Tal orientação expressava uma concepção restrita da alfabetização, com atenção reduzida às dimensões estruturais da política pública e aos mecanismos de coordenação federativa.

Em contraste, o CNCA incorpora, em seus princípios, noções como equidade educacional, pluralismo de ideias e valorização da diversidade. Esses elementos ampliam o vocabulário normativo da política e contribuem para a construção de uma imagem pública de compromisso com a justiça educacional. No entanto, quando analisados no Contexto da Influência, tais princípios devem ser compreendidos como componentes de uma estratégia discursiva de legitimação da política, e não como garantias, em si mesmos, de transformação das condições concretas de escolarização.

A incorporação desses princípios produz tensões analíticas quando confrontada com referenciais críticos da educação, como a Pedagogia Histórico-Crítica, a qual compreende a alfabetização como mediação cultural fundamental para a apropriação dos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade. A partir das contribuições de Saviani (2011), a alfabetização não pode ser reduzida a parâmetros normativos ou a um conjunto de habilidades

funcionais, uma vez que se insere em um processo formativo mais amplo, indissociável das condições históricas e sociais. Sob esse referencial, a ênfase em categorias normativas no âmbito do CNCA tende a deslocar o foco das determinações estruturais do processo alfabetizador para a responsabilização dos sistemas de ensino e dos próprios sujeitos pelos resultados obtidos.

A disputa em torno da redefinição da alfabetização como problema público manifesta-se de forma expressiva na delimitação do que passa a ser reconhecido como “saber ler e escrever”. Ao estabelecer parâmetros sobre as habilidades esperadas dos estudantes em determinado período escolar, as políticas de alfabetização não apenas fixam metas educacionais, mas produzem concepções específicas de sujeito, de aprendizagem e de desenvolvimento humano. Tal movimento evidencia que essas definições ultrapassam o plano técnico e assumem caráter eminentemente político. Como assinala Mortatti (2004, p. 18), ao longo da história da alfabetização no Brasil, “as definições de alfabetização foram mudando, assim como também os critérios que permitem considerar uma pessoa analfabeta ou alfabetizada”, o que reforça o caráter histórico e disputado dessas concepções.

No Plano Nacional de Alfabetização (PNA), a alfabetização era compreendida como o ensino das habilidades de leitura e escrita no sistema alfabético, com o objetivo de tornar o alfabetizando capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão. Essa definição expressava uma ênfase direta nos processos cognitivos individuais e no domínio do código escrito, orientando a política a partir de uma concepção restrita da alfabetização.

No Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, essa redefinição assume forma nos documentos oficiais que descrevem as características dos estudantes considerados alfabetizados. Segundo o texto da política, são identificadas como alfabéticas as crianças capazes de ler pequenos textos, compreender informações básicas e realizar inferências simples, bem como produzir textos simples para a comunicação cotidiana, ainda que com desvios ortográficos (Brasil, 2023). Ainda que o documento reconheça expectativas mais amplas relacionadas à participação em práticas sociais de leitura e escrita, a centralidade conferida a essas habilidades orienta a política segundo uma lógica de mensuração e verificação de desempenhos, articulada à definição de padrões nacionais e ao fortalecimento dos mecanismos avaliativos.

Essa forma de delimitação normativa da alfabetização insere-se em um arranjo mais amplo de governança da política educacional, no qual a União assume papel na definição dos parâmetros e diretrizes. Conforme observam Nascimento e Castioni (2025, p. 8):

O pêndulo do poder nas políticas analisadas aparentemente parece recair para a União quando observadas as legislações. Contudo, há outros atores atuando fora dos instrumentos legais, quer seja pela ampla campanha de comunicação, quer pelo fornecimento de materiais didáticos e formações para professores alfabetizadores, imprimindo uma percepção e quiçá uma coordenação latente das redes ou uma metagovernança.

Além disso, a redefinição da alfabetização como prioridade ocorre em um contexto de restrições orçamentárias que tensionam a coerência do discurso político. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada foi lançado com um investimento total previsto de cerca de R\$ 3 bilhões (aproximadamente R\$ 1 bilhão em 2023 e mais R\$ 2 bilhões planejados até 2026). Nesse cenário, contudo, o MEC anunciou dificuldades financeiras para a aquisição integral de livros didáticos para o ano letivo de 2026, optando por uma estratégia de compra escalonada. Essa discrepância evidencia a contradição entre a centralidade discursiva atribuída à alfabetização e as condições materiais efetivamente asseguradas para sua implementação, revelando limites estruturais da política para além de sua formulação normativa.

Dessa forma, a constituição da alfabetização como problema público no Contexto da Influência do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada configura-se como um processo complexo, atravessado por disputas históricas, ideológicas e políticas. Os discursos legitimados nesse contexto não apenas definem o problema a ser enfrentado, mas delimitam os sentidos da alfabetização, as estratégias consideradas legítimas para a ação estatal e os limites das respostas possíveis. Esses discursos antecedem a formulação dos textos oficiais e estabelecem os marcos conceituais que orientarão os contextos posteriores do ciclo de políticas.

É a partir dessas definições iniciais, produzidas no Contexto da Influência, que se estruturam tanto os dispositivos institucionais quanto os textos normativos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Compreender como a alfabetização é construída como problema público nesse contexto torna-se condição necessária para analisar, nos tópicos seguintes, os atores envolvidos, as redes de influência e, posteriormente, as características dos textos oficiais que materializam a política.

4.3.2 Atores e redes de influência no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

A constituição da alfabetização como problema público, discutida na seção anterior, não ocorre de forma abstrata, mas decorre da atuação concreta de diferentes atores e redes que disputam a definição das prioridades educacionais. Conforme destaca Oliveira (2016, p. 44):

Nesse contexto podem ser percebidas as atuações de grupos como: os governos (executivo) e representantes do poder legislativo, além das entidades da sociedade civil, como os partidos políticos, as entidades classistas,

sindicatos, redes de comunicação, colegiados e representações de diversos segmentos sociais. A articulação entre esses grupos possibilita que sejam produzidos os discursos e firmada a legitimidade em torno destes, como elementos que serão imprescindíveis à base das políticas a serem formuladas.

Sob esse referencial analítico, a análise do Contexto da Influência do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) pressupõe a identificação dos atores e das redes que atuam na conformação da política, bem como a compreensão das relações de poder que se estabelecem entre eles e dos lugares que ocupam na definição de seus rumos. Trata-se, portanto, de examinar não apenas a presença formal desses atores, mas os modos pelos quais suas posições e interesses incidem sobre a configuração da política antes da elaboração de seus textos normativos.

No CNCA, observa-se um protagonismo expressivo da União na condução da política de alfabetização, especialmente no que se refere à coordenação, à definição das diretrizes e à arbitragem das decisões centrais. Segundo Nascimento e Castioni (2025), verifica-se um movimento de centralização da política, no qual a União assume papel predominante tanto na coordenação quanto na definição estratégica das ações. Embora o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) integrem o Comitê Nacional do Compromisso, sua atuação ocorre majoritariamente como instância de colaboração no processo de implementação, e não como espaço efetivo de deliberação e tomada de decisão.

Conforme destacam os autores, mesmo com a presença dessas entidades no Comitê Nacional, seu papel permanece limitado, o que reforça uma hierarquia decisória na qual a União concentra o poder de definição dos rumos da política. Essa configuração institucional evidencia uma assimetria nas relações entre os entes federados e tensiona o discurso oficial do regime de colaboração. Ainda que o CNCA seja apresentado como resultado de um compromisso entre União, estados e municípios, o desenho institucional da política atribui à esfera federal a condução estratégica, enquanto os entes subnacionais assumem, em grande medida, a função de executores das diretrizes previamente estabelecidas.

Tal arranjo contribui para a verticalização das decisões e restringe as possibilidades de construção de respostas mais contextualizadas às realidades locais. Além disso, fortalece mecanismos de indução e controle sobre as redes de ensino, ao subordinar a adesão e a permanência na política ao cumprimento de orientações definidas centralmente. Desse modo, a análise do Contexto da Influência do CNCA evidencia que a centralização decisória constitui elemento estruturante da política, com implicações diretas para o regime de colaboração e para a autonomia dos entes subnacionais no campo da alfabetização. Essa "metagovernança" da

União utiliza o recurso financeiro como ferramenta de coerção disfarçada de adesão voluntária, operando de modo a silenciar as divergências locais em favor de um alinhamento compulsório às metas federais.

A adesão voluntária dos entes federados ao CNCA configura-se como um dos principais mecanismos de operacionalização desse regime de colaboração. No entanto, conforme problematizam Nascimento e Castioni (2025, p. 10), essa adesão apresenta caráter ambíguo, uma vez que se estrutura por meio da indução financeira. Segundo os autores, “só participa da política e recebe os recursos técnicos e financeiros o ente que aderir à política”, o que confere à adesão um caráter formalmente voluntário, mas materialmente coercitivo. Dessa forma, o acesso a recursos e apoio técnico passa a depender da aceitação das diretrizes nacionais estabelecidas pelo Ministério da Educação.

Essa lógica de indução financeira já se encontra presente no campo das políticas educacionais brasileiras, mas assume, no CNCA, contornos que merecem atenção analítica. Ao vincular o repasse de recursos à adesão a um conjunto específico de orientações, a política intensifica mecanismos de regulação e controle sobre a ação dos entes subnacionais. Como apontam Axer, Dias e Drummond (2024, p. 10), a delimitação nacional dos processos tende a tratar de forma uniforme situações desiguais, ao mesmo tempo em que posiciona os municípios como “colaboradores de segunda ordem”, com reduzida capacidade de incidência sobre a definição dos rumos da política.

No âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a hierarquização das relações entre os entes federados e os demais atores educacionais manifesta-se de modo evidente no desenho institucional da política, especialmente no que se refere aos espaços de participação e deliberação. O arranjo previsto para a governança do CNCA privilegia instâncias centralizadas de coordenação, ao passo que restringe a institucionalização de mecanismos que possibilitem a participação direta dos municípios e de outros segmentos da sociedade civil nos processos decisórios. Conforme destacam Nascimento e Castioni (2025, p. 16):

[...]não há a presença formal de outros atores da sociedade civil ou de conselhos e os municípios não possuem arena formal específica. Os municípios se unem à rede nacional via composição de representação em cada estado e nas suas regionais de ensino (unidades descentralizadas de gestão), em uma hierarquia vertical.

Além dos entes federados, o Contexto da Influência do CNCA também é atravessado pela atuação de outros atores públicos e privados. O Decreto nº 11.556/2023 explicita a possibilidade de ampliação dessas redes de influência ao autorizar que o coordenador do Comitê

Estratégico Nacional convida representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas para participar de suas reuniões, ainda que sem direito a voto (Brasil, 2023). Essa abertura institucional cria condições para a incorporação de diferentes interesses e racionalidades no processo de formulação e condução da política, ampliando o campo de disputas em torno de suas diretrizes.

No eixo de formação do CNCA, essa ampliação das redes de influência torna-se particularmente visível. O Caderno de Orientações para a Formulação e Implementação das Estratégias de Formação Continuada explicita a possibilidade de mobilização de diversos parceiros técnicos, incluindo instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil, redes, movimentos coletivos e empresas que atuam no campo da formação continuada de professores (Brasil, 2024).

Embora apresentada como estratégia de fortalecimento das ações formativas, essa abertura suscita questionamentos acerca da crescente externalização da formação docente e da influência de interesses privados na definição das concepções que orientam a alfabetização. Essa configuração dialoga com análises que apontam a presença crescente de discursos gerencialistas e mercadológicos no contexto de influência das políticas educacionais. Conforme destaca Sousa (2018, p. 8):

[...] No contexto de influência, encontram-se cada vez mais marcantes discursos políticos sobre a educação pública, com viés mercadológico e economicista. E esses discursos têm se materializado em políticas, com a venda de programas de gestão educacional; material apostilado; formação de professores; etc., para diversos Estados e municípios brasileiros. Difundindo as concepções gerencialista e da performatividade.

É importante destacar que a atuação desses atores e redes não ocorre de forma homogênea ou consensual. Ao contrário, o Contexto da Influência caracteriza-se por disputas internas, negociações e acomodações entre projetos educacionais distintos. No entanto, tais disputas tendem a ser obscurecidas pela retórica do consenso e da colaboração, que apresenta a política como resultado de um acordo amplo em torno da necessidade de enfrentar o problema da alfabetização, atenuando os conflitos e assimetrias que a constituem.

Nesse sentido, a análise dos atores e das redes de influência do CNCA evidencia que o regime de colaboração, longe de se configurar como relação horizontal entre os entes federados, funciona como mecanismo de indução e regulação da política nacional de alfabetização. A centralização das decisões na União, a adesão condicionada por incentivos financeiros e a ampliação das parcerias externas compõem um arranjo institucional que delimita os contornos da política e condiciona as possibilidades de ação dos estados e municípios.

Assim, os discursos e interesses legitimados no Contexto da Influência exercem forte poder regulatório sobre os contextos posteriores do ciclo de políticas. Ainda que a política venha a ser reinterpretada no contexto da prática, as diretrizes produzidas nesse momento inicial estabelecem limites significativos para a autonomia local e orientam a formulação dos textos normativos que materializam o CNCA. É a partir dessa configuração que se torna possível compreender os discursos hegemônicos e os efeitos regulatórios analisados na seção seguinte.

4.3.3 Discursos e efeitos regulatórios no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

No âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), os discursos legitimados no Contexto da Influência exercem função reguladora ao antecipar e conformar os limites da política antes mesmo de sua materialização nos textos normativos. Mais do que definir a alfabetização como problema público, esses discursos estabelecem parâmetros interpretativos que orientam as diretrizes oficiais e condicionam as possibilidades de ação dos entes federados, delimitando o horizonte das respostas consideradas legítimas para a intervenção estatal.

Conforme assinala Mainardes (2006), é nesse contexto que determinadas concepções de educação e de qualidade educacional se naturalizam sob a retórica do consenso, enquanto as disputas políticas e ideológicas que as sustentam tendem a permanecer obscurecidas. No caso do CNCA, a hegemonização de uma narrativa que articula direito à aprendizagem, equidade educacional e melhoria dos indicadores de desempenho opera como fundamento regulador da política, legitimando simultaneamente a centralização decisória e a adoção de parâmetros normativos de alfabetização associados à mensuração de habilidades e ao cumprimento de metas etárias.

Essa concepção é problematizada pela Rede Latino-americana de Alfabetização (2023), que aponta a dissociação entre a apropriação do sistema de escrita alfabética e as práticas sociais concretas de leitura e escrita. Segundo o documento, mesmo quando a produção de textos é mencionada, a escrita tende a deixar de ser compreendida como objeto cultural e passa a assumir a função de instrumento de codificação rudimentar, orientado pela lógica avaliativa. Essa crítica evidencia que, por trás de uma política que adota uma concepção restrita de alfabetização, encontra-se implícito o compromisso com práticas igualmente restritas de leitura e escrita, com repercussões diretas sobre a formação dos sujeitos.

No Contexto da Influência, a centralidade dessa concepção articula-se à ampliação do papel da avaliação em larga escala como dispositivo regulador da política. Conforme observa

Barbosa (2025, p. 151), “essa política se apresenta como uma política possível de resolver o problema do analfabetismo, mas o que se percebe é o fortalecimento do processo de avaliação em larga escala e das parcerias com instituições privadas atreladas à gestão por resultados”. Nesse momento do ciclo, a avaliação deve ser compreendida menos por seus efeitos pedagógicos diretos e mais por sua função discursiva de legitimação da intervenção estatal, ao redefinir o problema educacional a partir do que é mensurável e comparável.

Essa orientação não apenas expressa a presença de racionalidades gerencialistas, mas opera como princípio organizador da política, ao subordinar a alfabetização a dispositivos de controle, monitoramento e comparação de resultados. Conforme aponta Sousa (2018), a centralidade desses discursos desloca o debate educacional para parâmetros de eficiência e desempenho, antecipando uma lógica de responsabilização dos sistemas de ensino que será posteriormente consolidada nos textos normativos e nos mecanismos institucionais da política.

Embora o discurso oficial apresente o CNCA como aprimoramento das políticas anteriores, a permanência de eixos estruturantes semelhantes tensiona os limites dessa narrativa, especialmente no que se refere à expectativa de que a formação continuada de professores, a padronização de materiais e o fortalecimento dos mecanismos avaliativos sejam suficientes para enfrentar desigualdades historicamente produzidas. Tal expectativa desloca o foco das condições estruturais e materiais da escolarização para o desempenho dos sistemas e dos sujeitos, obscurecendo determinações sociais mais amplas do fenômeno educativo.

Nesse movimento, a abertura institucional para parcerias com entidades públicas e privadas constitui um dos desdobramentos concretos dos discursos legitimados no Contexto da Influência. Mais do que escolhas operacionais, tais parcerias expressam a ampliação das redes de atores que passam a disputar a definição dos sentidos da alfabetização, da formação docente e da gestão educacional, incidindo sobre a conformação da política antes mesmo de sua consolidação normativa.

A instituição, em Minas Gerais, do Pacto Mineiro pela Alfabetização, criado pelo Decreto nº 48.939, de 7 de novembro de 2024, exemplifica esse processo de territorialização das influências. Sob o discurso de garantir a alfabetização na idade certa, o pacto estadual prevê o apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas (FGV), evidenciando como atores externos às redes públicas passam a integrar, desde o contexto de indução da política, os arranjos institucionais que orientam a formação docente e a gestão das ações educacionais. Nesse sentido, a presença da FGV não deve ser compreendida apenas como parceria técnica, mas como expressão das redes de influência que conformam os rumos da política, reforçando determinados modelos de gestão, concepções pedagógicas e critérios de qualidade educacional.

Desse modo, o Contexto da Influência do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada configura-se como um espaço complexo de disputas no qual se definem os problemas educacionais considerados prioritários, os sentidos atribuídos à alfabetização e as estratégias legitimadas para a ação estatal. Os discursos produzidos nesse contexto não operam de forma neutra, mas expressam projetos educacionais específicos, alinhados a determinadas racionalidades políticas e ideológicas, cujos efeitos regulatórios incidem sobre os contextos posteriores do ciclo de políticas.

A centralidade conferida à mensuração de habilidades, à definição de metas etárias e ao fortalecimento das avaliações em larga escala revela a permanência de lógicas regulatórias e gerencialistas, mesmo em um cenário discursivo que reivindica equidade educacional e direito à aprendizagem. Essas tensões tornam-se particularmente visíveis quando confrontadas com concepções que compreendem a alfabetização como mediação cultural e prática social historicamente situada.

Compreender os discursos e os efeitos regulatórios produzidos no Contexto da Influência constitui, portanto, etapa fundamental para a análise do Contexto da Produção de Texto. É a partir desses marcos discursivos que se estruturam os documentos oficiais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, nos quais os sentidos aqui legitimados se consolidam como orientações normativas para a ação dos sistemas de ensino, com ambiguidades, contradições e disputas que serão examinadas na seção seguinte.

4.4 O Contexto de Produção do Texto da Política: Características e Estrutura

No ciclo de políticas, após as disputas discursivas e a configuração das influências, a política se materializa em documentos oficiais. Esse momento corresponde ao Contexto da Produção de Texto, no qual determinados sentidos são selecionados e convertidos em normas, diretrizes e materiais que passam a regular a ação estatal. No âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), a análise desse contexto busca compreender como os discursos legitimados no contexto de influência são estabilizados nos textos da política.

Como destaca Mainardes (2006, p. 53), “os textos políticos são produtos de múltiplas influências e agendas, formulados a partir de intenções e disputas internas ao Estado, em um processo no qual apenas algumas vozes são reconhecidas como legítimas”. Nessa perspectiva, os textos políticos não apenas expressam a política, mas a representam, assumindo diferentes formatos e produzindo efeitos regulatórios duradouros, ao cristalizarem determinadas racionalidades e deslocarem outras.

Desse modo, a análise do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, no âmbito do Contexto da Produção de Texto, orienta-se pela investigação de como os documentos oficiais selecionam, organizam e hierarquizam sentidos acerca da alfabetização, da colaboração federativa e dos sujeitos da política. Trata-se de examinar não apenas o que os textos afirmam explicitamente, mas também os limites e silenciamentos que estruturam a linguagem oficial da política, evidenciando as marcas das disputas e assimetrias que atravessam sua própria produção. Ainda que apresentados sob a aparência de consenso, tais textos não são necessariamente coerentes ou isentos de contradições, revelando as marcas das disputas e assimetrias que atravessam sua própria produção. É nessa direção que Mainardes (2006, p. 52) assinala que

Ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios.

Esta seção estrutura-se a partir de uma análise crítica dos principais textos que compõem o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, organizada em quatro eixos analíticos: (1) os textos normativos e as diretrizes da política; (2) a definição de alfabetização construída nos documentos oficiais; (3) a centralidade da avaliação e dos mecanismos de reconhecimento institucional; e (4) a textualização do regime de colaboração e dos sujeitos da política, com ênfase nos limites da autonomia federativa. Por fim, a seção evidencia como essa produção textual busca estabilizar sentidos e produzir consenso em torno da política, ao mesmo tempo em que revela tensões e ambiguidades próprias do processo político.

Essa organização analítica permite explicitar, desde o início, que a produção textual da política não se apresenta como um bloco homogêneo ou isento de tensões. Ao contrário, os textos do CNCA expressam esforços de estabilização normativa que coexistem com ambiguidades e contradições próprias do processo político. Como assinala Sousa (2018), textos de políticas educacionais são frequentemente elaborados a partir de modelos idealizados de escola e de funcionamento dos sistemas de ensino, o que contribui para a constituição de documentos que, embora normativamente prescritivos, incorporam disputas, silenciamentos e racionalidades distintas em sua própria formulação.

4.4.1 Textos normativos e diretrizes da política

A constituição do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) como política pública se efetiva, inicialmente, por meio de uma arquitetura textual e normativa que lhe confere existência jurídica, organização institucional e legitimidade para intervir nos sistemas de ensino. No âmbito do ciclo de políticas, esse conjunto de textos situa-se no Contexto da Produção de Texto, compreendido não como uma etapa meramente técnica de redação, mas como um espaço político de seleção, negociação e estabilização provisória de sentidos, no qual determinadas concepções se convertem em normas, diretrizes e orientações oficiais (Ball; Mainardes, 2006). A análise dessa arquitetura evidencia que a política não apenas organiza ações, mas produz sentidos legítimos sobre alfabetização, qualidade e gestão, ao mesmo tempo em que busca instituir uma coordenação nacional sob a retórica do pacto federativo.

O principal marco normativo do CNCA é o Decreto nº 11.556, de 11 de setembro de 2023, que institui o Compromisso e dispõe sobre suas diretrizes, objetivos, governança, monitoramento e avaliação (Brasil, 2023a). Trata-se do instrumento de maior hierarquia normativa da política, ao vincular a administração pública federal e estabelecer as condições gerais para a adesão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O artigo 5º define os objetivos centrais do Compromisso ao estabelecer como metas nacionais a alfabetização até o final do segundo ano do ensino fundamental e a recomposição das aprendizagens nos anos iniciais, com atenção prioritária às crianças que não atingiram os padrões considerados adequados (Brasil, 2023).

Embora formalmente caracterizada como adesão voluntária, a participação dos entes federativos ocorre em um quadro normativo previamente delimitado pelo próprio decreto. Ao definir objetivos e metas nacionais como referência comum, o texto legal orienta e condiciona as ações dos sistemas subnacionais, reduzindo a margem de autonomia na definição de suas estratégias. Nesse sentido, a voluntariedade anunciada tensiona-se com a centralidade normativa do decreto, que opera como mecanismo de indução e alinhamento federativo antes mesmo da regulamentação procedimental da política.

Para além da definição de objetivos, o decreto organiza o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada em eixos que delimitam campos específicos de intervenção estatal. Ao estruturar a governança e a gestão da política, a formação dos profissionais da educação, a infraestrutura e os insumos pedagógicos, os sistemas de avaliação e o reconhecimento de boas práticas, esses eixos funcionam como dispositivos de indução normativa, orientando os modos legítimos de ação no interior das redes de ensino. Nessa configuração, a União se afirma como

instância central de coordenação e regulação, especialmente por meio do Comitê Estratégico Nacional, presidido pelo Ministério da Educação.

Essa forma de organização normativa insere-se em processos mais amplos de regulação das políticas educacionais contemporâneas. Conforme analisa Freitas (2018), a centralidade atribuída a sistemas de avaliação, monitoramento e definição de padrões tende a deslocar o foco das políticas educacionais para mecanismos de controle e responsabilização, redefinindo o papel do Estado como indutor das práticas escolares. De modo convergente, Laval (2004) destaca que a produção de normas, indicadores e dispositivos de acompanhamento constitui estratégia recorrente das reformas educacionais orientadas pela racionalidade gerencial, ao subordinar os sistemas de ensino a critérios de eficiência, resultados e padronização. No CNCA, essa racionalidade pode ser observada na articulação entre metas nacionais, monitoramento contínuo e definição centralizada de parâmetros para a alfabetização.

Complementarmente ao decreto, a adesão ao CNCA é operacionalizada por meio de procedimentos administrativos definidos pelo Ministério da Educação, especialmente via o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). Ainda que a adesão seja formalmente voluntária, conforme previsto no Decreto nº 11.556/2023, ela se concretiza mediante manifestação formal do ente federativo no sistema, acompanhada do compromisso com as diretrizes, os objetivos e as responsabilidades estabelecidos nacionalmente. Nesse nível procedimental, a indução normativa assume materialidade, uma vez que o acesso a apoio técnico, ações formativas e recursos federais passa a estar condicionado ao alinhamento às orientações e aos critérios definidos no âmbito federal, restringindo, na prática, as possibilidades de desvinculação da política.

Um terceiro conjunto textual do CNCA é constituído pelos documentos orientadores e técnicos publicados pelo Ministério da Educação e por suas autarquias, entre os quais se destacam o Documento de Apresentação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, o Caderno de Orientações para a formação continuada, bem como guias, notas técnicas e materiais produzidos pelo Inep relacionados ao Indicador Criança Alfabetizada. Esses textos operam como dispositivos de mediação política, ao traduzirem as diretrizes normativas gerais em orientações pedagógicas, formativas, avaliativas e de gestão dirigidas às redes de ensino e aos profissionais da educação. Ao fazê-lo, estreitam os sentidos possíveis da política, reduzindo as margens de interpretação local e reforçando a convergência das práticas às expectativas definidas no plano nacional.

A aparente coerência dessa arquitetura textual, contudo, não elimina as tensões que atravessam sua produção. Observa-se um esforço permanente de conciliar a retórica do regime

de colaboração com a centralização das decisões estratégicas no âmbito federal. Essa ambiguidade não constitui uma fragilidade ocasional do texto, mas expressa uma característica estrutural das políticas educacionais em contextos federativos, nos quais os documentos oficiais precisam ser suficientemente abertos para viabilizar adesões diversas e, simultaneamente, suficientemente fechados para assegurar a condução unificada da política.

Desse modo, a arquitetura textual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada configura-se como um artefato político de regulação que administra, no plano normativo, a tensão entre cooperação federativa e centralização da condução da alfabetização no país. Ao estabilizar provisoriamente sentidos sobre alfabetização, qualidade educacional e gestão, esses textos delimitam não apenas as ações previstas, mas também os horizontes interpretativos a partir dos quais a política será compreendida e operacionalizada nos contextos posteriores do ciclo de políticas.

4.4.2 A textualização da alfabetização no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Nos textos oficiais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), constrói-se uma definição de alfabetização que, embora mobilize uma retórica ampliada de direito à educação e equidade, assume contornos progressivamente mais restritos quando transposta para o plano normativo e operacional da política. Essa definição não é neutra: ao ser inscrita nos documentos oficiais, delimita o objeto da intervenção estatal, orienta os mecanismos de monitoramento e avaliação e estabelece quais aprendizagens passam a ser reconhecidas como centrais no processo educativo. Desse modo, a alfabetização não é apenas enunciada como direito, mas textualizada como categoria normativa que organiza a ação pública e o trabalho pedagógico.

No plano discursivo mais geral, os documentos centrais do CNCA em especial o Decreto nº 11.556/2023 e o Documento de Apresentação do Compromisso situam a alfabetização como direito fundamental e condição para o exercício da cidadania. Essa formulação amplia a legitimidade social da política e favorece a adesão dos entes federativos, ao construir um enquadramento normativo de caráter abrangente e consensual. Contudo, tal enunciação genérica não explicita a natureza do processo alfabetizador nem suas determinações históricas e culturais, abrindo espaço para uma redução conceitual quando essa definição é operacionalizada nos dispositivos normativos, avaliativos e formativos da política.

Essa redução se torna visível quando a alfabetização passa a ser descrita nos textos orientadores e avaliativos do CNCA como a aquisição de um conjunto delimitado de

habilidades de leitura, escrita e letramento matemático, a serem consolidadas até o final do 2º ano do ensino fundamental. Nesse processo, a política reorganiza a alfabetização em torno do alcance de resultados mensuráveis, que passam a estruturar os procedimentos de monitoramento, avaliação e reconhecimento institucional das redes de ensino. Assim, a textualização da alfabetização desloca-se de uma compreensão formativa mais ampla para uma definição operacional centrada em desempenhos verificáveis.

Em contraposição a essa leitura restritiva, a concepção de alfabetização assumida neste trabalho compreende-a como dimensão constitutiva da formação humana, vinculada à apropriação da cultura escrita enquanto produção histórica da humanidade. Nessa perspectiva, Martins e Marsiglia (2015, p. 73) definem a alfabetização como um “[...] processo de apropriação de uma forma específica de objetivação humana: a escrita”. Tal definição evidencia que alfabetizar não se reduz ao domínio técnico do código, mas implica inserir a criança no universo simbólico e cultural historicamente produzido, mediado pela linguagem escrita.

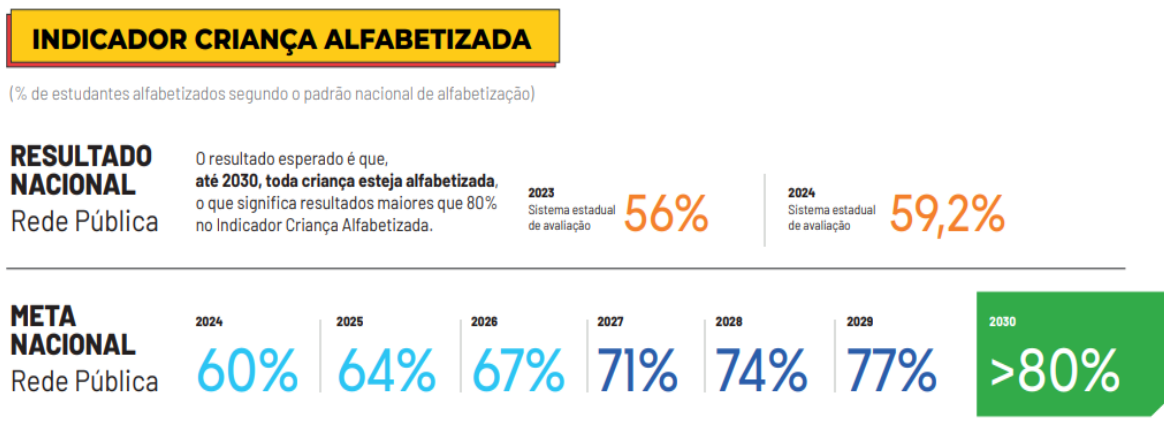
Essa compreensão articula-se diretamente à função social da escola e ao sentido do trabalho educativo. Conforme Saviani (2011, p. 13):

“[...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo”.

Nessa direção, a escola existe para “[...] propiciar a aquisição dos instrumentos que possibilitam o acesso ao saber elaborado (ciência) bem como o próprio acesso aos rudimentos desse saber” (Saviani, 2011, p. 14), sendo a alfabetização uma mediação central desse processo formativo.

Entretanto, quando se observa a operacionalização da alfabetização nos documentos técnicos do CNCA, essa concepção mais ampla é substituída por uma textualização predominantemente instrumental. Essa redução se materializa de forma particularmente explícita nas metas nacionais do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), apresentadas nos documentos do Inep, que estabelecem percentuais progressivos de estudantes considerados alfabetizados a partir de desempenhos mensuráveis em avaliações padronizadas, conforme ilustrado na Figura 2. Nesse movimento, o ICA não apenas mede a alfabetização, mas a redefine textualmente, ao fixar parâmetros nacionais que passam a funcionar como referência para o sucesso escolar.

Figura 2 - Metas nacionais do Indicador Criança Alfabetizada (ICA)



Fonte: INEP; MEC. Indicador Criança Alfabetizada, Brasil 2024.2. Brasília, 2024.

Embora a inclusão do letramento matemático amplie formalmente o escopo da intervenção, preserva-se a lógica da fragmentação das aprendizagens em competências passíveis de mensuração, consolidando os indicadores como principal parâmetro de êxito da alfabetização. Com isso, o trabalho pedagógico tende a ser reorientado para o atendimento a metas externas, em detrimento do acesso sistemático aos conteúdos essenciais do processo formativo.

Além disso, ao instituir um marco temporal rígido para a alfabetização, os textos do CNCA produzem uma temporalidade normativa que tende a homogeneizar trajetórias de aprendizagem e a pressionar redes e escolas a alinhar suas práticas pedagógicas a objetivos mensuráveis. Essa temporalidade contrasta com a função social da escola de ultrapassar o imediato e o aparente, isto é, de não se limitar aos resultados visíveis do cotidiano escolar, mas de revelar as determinações históricas e sociais que estruturam o processo educativo. Como afirma Saviani (2011, p. 201), “[...] o papel da escola não é mostrar a face visível da lua, isto é reiterar o cotidiano, mas mostrar a face oculta, ou seja, revelar os aspectos essenciais das relações sociais que se ocultam sob fenômenos que se mostram a nossa realidade imediata”.

Nessa perspectiva, a textualização da alfabetização no âmbito do CNCA evidencia uma tensão central da política: ao mesmo tempo em que reivindica o direito à alfabetização como princípio normativo, a reduz a um conjunto de desempenhos mensuráveis, organizados por metas e prazos. Tal movimento desloca o sentido da alfabetização como mediação fundamental da formação humana para uma lógica de verificação de resultados, com efeitos diretos sobre a organização do trabalho pedagógico e sobre o acesso crítico e sistematizado à cultura escrita, condição indispensável para o desenvolvimento pleno dos sujeitos.

4.4.3 Avaliações e reconhecimento institucional como mecanismos regulatórios

A avaliação ocupa posição central na produção textual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), não apenas como instrumento de diagnóstico das aprendizagens, mas como eixo estruturante da governança da política, da formação docente e da gestão educacional. O Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem, publicado pelo Ministério da Educação, explicita que a avaliação no âmbito do Compromisso possui dupla finalidade: acompanhar o percurso escolar dos estudantes ao longo do ano e subsidiar a tomada de decisões pedagógicas e administrativas, articulando-se tanto às práticas internas das escolas quanto aos sistemas avaliativos externos pactuados no CNCA (Mec,2025). Nesse enquadramento, a avaliação deixa de ocupar um lugar subsidiário e passa a funcionar como tecnologia central de coordenação da política.

A linguagem mobilizada nos documentos do CNCA é marcadamente técnica e gerencial, enfatizando expressões como “uso pedagógico dos dados” e “monitoramento contínuo”. Essa textualização contribui para naturalizar a avaliação contínua como elemento indispensável à eficácia da política, deslocando-a de uma função predominantemente diagnóstica para um papel ampliado de regulação das práticas pedagógicas e da gestão educacional. Ao redefinir a avaliação como processo permanente de acompanhamento e correção, os textos oficiais produzem um enquadramento no qual a garantia da alfabetização é associada à capacidade de mensurar, monitorar e intervir continuamente sobre os resultados obtidos.

Essa racionalidade também se expressa no plano simbólico e comunicacional da política, como evidenciado na capa do Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem, cuja frase “Juntos pela garantia da alfabetização de toda criança!” opera como enunciado agregador e mobilizador. Ao acionar a noção de “garantia”, o discurso sugere que a alfabetização pode ser assegurada por meio da correta aplicação de instrumentos técnicos, procedimentos avaliativos e mecanismos de acompanhamento contínuo. Nesse enquadramento, a complexidade do processo alfabetizador é traduzida em promessa de controle e eficácia, deslocando o debate sobre as condições históricas, sociais e pedagógicas da alfabetização para o plano da gestão e da mensuração dos resultados.

Figura 3 – Capa do Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem do CNCA



Fonte: Ministério da Educação (MEC), 2025.

A força simbólica da expressão “juntos” contribui para diluir as assimetrias de poder e as responsabilidades diferenciadas entre os entes federativos, ao mesmo tempo em que reforça a expectativa de alinhamento das redes e das escolas às diretrizes e aos parâmetros definidos nacionalmente. Desse modo, a avaliação contínua é apresentada não apenas como instrumento pedagógico, mas como princípio organizador da política, articulando monitoramento, responsabilização e conformidade às orientações centrais do Compromisso.

A centralidade da avaliação se intensifica com a incorporação de mecanismos de reconhecimento institucional, como o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização. Instituído como estratégia de valorização das redes de ensino, o Selo está diretamente vinculado ao cumprimento de condicionalidades definidas nacionalmente. O Edital MEC nº 10, de 22 de agosto de 2025, estabelece normas e parâmetros para o reconhecimento das secretarias de educação que comprovem a implementação de ações estruturantes, incluindo resultados nos indicadores de alfabetização e a adoção de práticas avaliativas alinhadas às diretrizes do Compromisso (Brasil, 2025).

Nesse desenho, o reconhecimento das redes ocorre por meio da atribuição dos selos bronze, prata e ouro, definidos a partir da pontuação alcançada nos critérios estabelecidos pela política, conforme previsto no item 5.4 do edital:

I - Categoria bronze: conferido às secretarias de educação que alcançarem pontuação final entre 60 e 89 pontos; II - categoria prata: conferido às secretarias de educação que obtiverem pontuação entre 90 e 109 pontos; e III - categoria ouro: conferido às secretarias de educação que obtiverem pontuação entre 110 e 150 pontos e que atingirem a sua meta do Indicador Criança Alfabetizada de 2024

A estrutura de pontuação explicita que o reconhecimento institucional não se limita a uma estratégia simbólica de valorização, mas opera como mecanismo de hierarquização pública das redes de ensino. A centralidade dos indicadores se materializa de forma objetiva nos critérios de pontuação, nos quais o desempenho mensurável aferido pelo Indicador Criança Alfabetizada assume papel decisivo na classificação e no reconhecimento das redes, conforme evidenciam os itens:

Item 47 - Evolução, em pontos percentuais, no Indicador Criança Alfabetizada (2023-2024) do município, elaborado pelo Inep.

Item 48 Atingiu a meta do município estabelecida no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada para o 2º ano do ensino fundamental.

Item 49 - Superou a meta do município estabelecida no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada para o 2º ano do ensino fundamental.

Item 50 - Superou a meta do território estadual estabelecida no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada para o 2º ano do ensino fundamental.

Essa gradação produz comparações sistemáticas entre redes e favorece a construção de reputações institucionais baseadas no desempenho avaliativo, reforçando o resultado mensurável como parâmetro central de qualidade educacional. Nessa lógica, o Selo passa a funcionar como dispositivo de indução, orientando as ações das redes para o cumprimento de metas previamente definidas no âmbito federal. Conforme alertam Silva e Cafiero (2011, p. 230):

As classificações ou rankings, seja entre as escolas, seja no seu interior, entre as diversas turmas de alunos, cria uma reputação de excelência dentro e fora das escolas que afasta ou atrai professores, criando mecanismos ocultos de competição. O efeito interno da avaliação é interpretado como um aspecto reducionista, pois, em diversas escolas, surgem estratégias pedagógicas voltadas apenas para melhorar os desempenhos dos alunos nas avaliações.

No interior dos sistemas de ensino e das escolas, esse modelo tende a reproduzir lógicas competitivas e mecanismos próprios do mercado, conformando um ambiente educacional orientado pela concorrência, pela eficiência e pelos resultados. Como assinalam Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 126), “[...] instaura-se uma busca por eficiência pedagógica por meio de uma pedagogia da produtividade, na qual a centralidade dos resultados redefine prioridades formativas e reorienta o trabalho escolar”. Nesse contexto, a avaliação deixa de operar prioritariamente como mediação pedagógica a serviço da aprendizagem e passa a funcionar como instrumento regulador das práticas escolares, incidindo sobre a organização curricular, a seleção de conteúdos e a gestão do tempo pedagógico.

Assim, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a articulação entre avaliação contínua e reconhecimento institucional configura um dispositivo regulatório

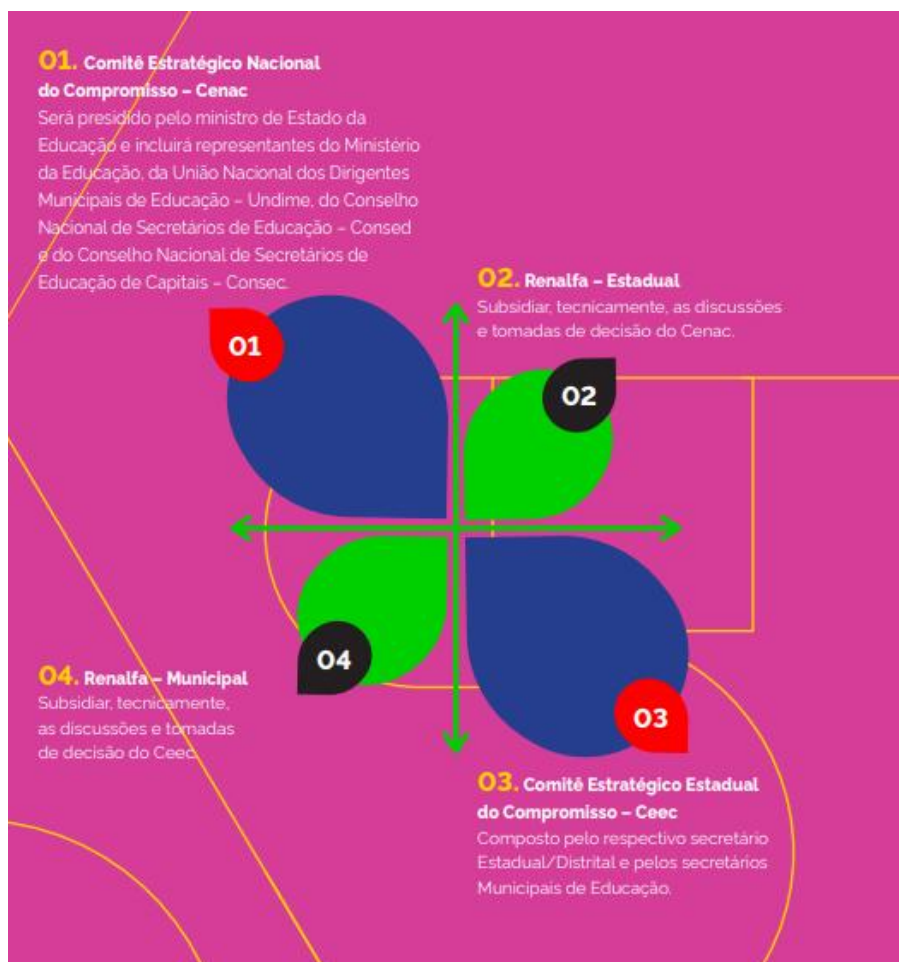
complexo, no qual o acompanhamento permanente dos resultados e a hierarquização pública das redes produzem efeitos que ultrapassam o plano técnico da mensuração. Esses mecanismos incidem diretamente sobre o trabalho pedagógico e sobre as dinâmicas institucionais das redes e das escolas, reforçando uma concepção de qualidade educacional subordinada à lógica do desempenho e da produtividade, com implicações relevantes para o sentido da alfabetização e para a organização da ação educativa.

4.4.4 Colaboração federativa e sujeitos da política: autonomia limitada

Nos textos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), o regime de colaboração federativa e a definição dos sujeitos da política são construídos de forma tensionada. Observa-se a coexistência entre uma retórica que enfatiza cooperação, valorização profissional e respeito à autonomia dos entes federativos e a presença de dispositivos normativos e institucionais de indução, coordenação e responsabilização que delimitam, de modo significativo, os espaços de decisão no âmbito local. Essa tensão não se apresenta como inconsistência ocasional, mas como elemento estruturante da textualização da política.

O regime de colaboração é reiteradamente afirmado como princípio organizador do CNCA. Entretanto, sua materialização textual revela uma arquitetura de governança hierarquizada, na qual a União assume papel central como instância indutora e reguladora. Conforme ilustrado na Figura 4, a governança da política organiza-se a partir do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), presidido pelo Ministro de Estado da Educação e composto por representantes do Ministério da Educação, da Undime, do Consed e do Consec. Cabe a esse comitê a definição das diretrizes gerais e a orientação da implementação da política nos diferentes territórios, o que evidencia a centralidade da instância federal na condução do Compromisso.

Figura 4 – Governança e gestão da política de alfabetização



Fonte: BRASIL. Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, p. 17, 2023.

No plano subnacional, a governança se desdobra nos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceec), compostos pelos respectivos secretários estaduais ou distrital de educação e pelos secretários municipais, bem como nas instâncias da Rede Nacional de Articulação da Alfabetização (Renalfa), em seus níveis estadual e municipal. Conforme explicitado nos documentos oficiais, a Renalfa tem a função de subsidiar tecnicamente as discussões e as tomadas de decisão tanto do Cenac quanto dos Ceec. Essa atribuição contribui para a centralização das orientações técnicas e para a padronização dos processos decisórios, ainda que sob a retórica da articulação federativa.

Embora o desenho institucional envolva múltiplos atores federativos, a disposição hierárquica dessas instâncias indica que a autonomia dos entes subnacionais se exerce no interior de um quadro previamente delimitado pelas diretrizes nacionais. O acesso a recursos financeiros, ao apoio técnico e a mecanismos de reconhecimento institucional como aqueles vinculados ao Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização encontra-se condicionado à adesão formal ao Compromisso, à participação nos sistemas nacionais de avaliação e ao

cumprimento das orientações estabelecidas no âmbito federal. A colaboração federativa, nesse sentido, configura-se como um arranjo regulado, no qual a autonomia local é afirmada no plano discursivo, mas operacionalizada de forma condicionada.

Essa dinâmica aproxima-se do que Araújo (2013, p. 789) analisa ao afirmar que:

[...] os arranjos de desenvolvimento da educação como sinônimos de regime de colaboração vêm ganhando, de forma sinuosa e silenciosa, espaços cada vez mais institucionalizados, ao passo que o debate sobre a necessidade de regulamentação por lei complementar é completamente esvaziado em seu conteúdo político, substituído pela lógica econômica e neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do associativismo voluntário intermunicipal”.

No que se refere aos sujeitos da política, os textos do CNCA constroem representações que também expressam essa lógica regulatória. A criança é predominantemente apresentada como objeto de acompanhamento e mensuração, traduzida em indicadores, níveis de proficiência e metas de desempenho. Embora sua condição de sujeito histórico, social e cultural seja mencionada nos trechos introdutórios, essa dimensão perde centralidade nos dispositivos operacionais da política, nos quais prevalece a figura do aluno avaliado, monitorado e classificado.

O professor, por sua vez, é interpelado de maneira igualmente ambígua. De um lado, é reconhecido como agente estratégico para o sucesso da política e destinatário de ações de formação continuada. De outro, é construído como executor de orientações técnicas e metodológicas definidas externamente, cuja prática pedagógica passa a ser inferida, direta ou indiretamente, a partir dos resultados obtidos pelos estudantes nas avaliações padronizadas. Essa textualização desloca o professor de sua condição de intelectual responsável pela organização intencional do trabalho pedagógico para um papel predominantemente técnico e responsivo às demandas da política.

Essa forma de construção dos sujeitos da política empobrece a compreensão das políticas educacionais e de seus efeitos, ao desconsiderar as relações sociais, históricas e institucionais que atravessam a escola e os sistemas de ensino. Ao privilegiar o Estado e seus dispositivos normativos como instâncias quase exclusivas de ação e decisão, invisibilizam-se os coletivos concretos que vivenciam as desigualdades educacionais e que são diretamente afetados pelas políticas implementadas. Como adverte Arroyo (2010, p. 1387):

Ignorar os coletivos vítimas das desigualdades e vê-los apenas como destinatários das políticas termina empobrecendo a visão do Estado e as análises de suas políticas e instituições. Só vendo o Estado, os governos, os entes federados, os poderes, suas leis e diretrizes, como atores sociais e

políticos e ignorando o conjunto de atores e de forças, inclusive os coletivos feitos desiguais, termina por produzir análises de políticas pobres, repetitivas.

Nessa mesma direção, Arroyo (2010, p. 1387) acrescenta que, quando o Estado é elevado à condição de ator central e quase exclusivo da ação política, as políticas educacionais tendem a assumir caráter compensatório e reformista, passando a tratar “os desiguais como problema” e “as políticas como solução”. Essa leitura reduz a complexidade das desigualdades educacionais a déficits a serem corrigidos por intervenções técnicas, deslocando o debate das determinações estruturais e das condições concretas de escolarização.

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo evidenciou que o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada se estrutura a partir de uma arquitetura normativa e discursiva que produz efeitos regulatórios sobre a alfabetização, o trabalho docente e a organização dos sistemas de ensino. Ao examinar os textos oficiais da política, foi possível identificar como categorias como avaliação, reconhecimento institucional e colaboração federativa operam na indução de práticas e na restrição da autonomia pedagógica, revelando as contradições entre a retórica de direitos e os mecanismos de controle gerencial. É a partir desse diagnóstico crítico que se justifica a elaboração do Produto Educacional intitulado *Desvelando políticas de alfabetização - Caderno Formativo para Professores Alfabetizadores: fundamentos críticos e práticas pedagógicas*, apresentado detalhadamente no capítulo seguinte. Concebido como um instrumento analítico-formativo e um ato de resistência pedagógica, o caderno não se pretende um manual prescritivo, mas uma mediação que instrumentaliza o docente para realizar o mesmo exercício de leitura crítica aqui empreendido, explicitando seus fundamentos teóricos, objetivos e organização interna, de modo a reafirmar a escola pública como espaço de formação humana plena.

5 PRODUTO EDUCACIONAL: DESVELANDO POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO — CADERNO FORMATIVO PARA PROFESSORES ALFABETIZADORES: FUNDAMENTOS CRÍTICOS E PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

Os programas de mestrado profissional *stricto sensu*, instituídos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e regulamentados pela Portaria nº 389/2017, têm como finalidade a formação de profissionais capazes de qualificar suas práticas por meio da articulação sistemática entre teoria e experiência. Esses programas respondem a demandas sociais e institucionais ao promoverem a produção de conhecimentos aplicados, voltados à análise crítica e à intervenção em contextos específicos da atuação profissional. No campo da Educação Básica, destinam-se prioritariamente a docentes em exercício, que retornam à universidade com o objetivo de compreender, de modo sistematizado, os desafios vivenciados no cotidiano escolar.

Conforme apontam Pasquali, Vieira e Castaman (2018), essa modalidade formativa contribui para o desenvolvimento social e científico-tecnológico ao qualificar profissionais que atuam diretamente nos espaços educativos, fortalecendo a relação entre produção acadêmica e prática pedagógica. No Programa de Pós-Graduação em Educação Básica da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), campus Pontal, a obtenção do título de mestre pressupõe a elaboração de uma dissertação articulada a um Produto Educacional (PE), em consonância com as diretrizes estabelecidas pela CAPES.

A elaboração do Produto Educacional, nesse contexto, não se configura como apêndice da dissertação, mas como parte constitutiva do processo formativo, voltada à mediação entre investigação científica e prática pedagógica. Seu propósito é enfrentar problemas concretos identificados no exercício da docência, especialmente aqueles relacionados à incidência crescente de políticas educacionais sobre o trabalho do professor alfabetizador, frequentemente apresentadas como orientações técnicas neutras, mas carregadas de pressupostos teóricos, políticos e ideológicos.

Rosa e Batista (2023) argumentam que o desenvolvimento do Produto Educacional parte da própria ação educativa do professor, que, ao retornar à universidade, assume o papel de pesquisador de sua prática. Tal proposta implica a construção de uma resposta teórico-prática a um problema situado historicamente e socialmente, diretamente vinculado às condições concretas de atuação profissional. No caso desta pesquisa, o problema que fundamenta o Produto Educacional refere-se à dificuldade enfrentada por professores alfabetizadores para

compreender criticamente as políticas de alfabetização, seus fundamentos, disputas e efeitos sobre a organização do trabalho pedagógico, em um contexto marcado pela intensificação de avaliações, metas, indicadores e mecanismos de responsabilização.

A elaboração de um produto educacional possibilita, assim, o exercício de uma pesquisa aplicada com potencial de subsidiar processos formativos no interior da escola pública. Conforme destacam Zaidan e Reis (2020), o Produto Educacional articula duas dimensões indissociáveis: a produção da dissertação, de caráter teórico-analítico, e a elaboração de um material pedagógico voltado à utilização prática no contexto escolar. Desse modo, o PE constitui-se como uma resposta construída a partir da problematização crítica da experiência docente, sem se reduzir à prescrição de métodos ou à oferta de soluções imediatas.

Ainda segundo Zaidan e Reis (2020), o Produto Educacional não deve restringir-se ao contexto individual de seu autor, devendo apresentar-se como recurso acessível, passível de apropriação por outros professores, independentemente do acesso à dissertação que o fundamenta. Para tanto, exige clareza expositiva, organização interna consistente e rigor teórico, assegurando sua autonomia como instrumento de apoio à prática pedagógica e à formação continuada docente.

A literatura evidencia que a utilização de produtos educacionais em contextos escolares pode contribuir para o desenvolvimento de práticas pedagógicas mais conscientes e fundamentadas. Sua elaboração, ancorada em pesquisas realizadas por professores da Educação Básica, favorece o aprofundamento de saberes relacionados à prática educativa e à compreensão crítica das políticas, programas e diretrizes que incidem sobre a escola pública. Conforme destacam Freire, Guerrini e Dutra (2010), a pesquisa situada na prática docente valoriza os saberes produzidos no interior da escola e possibilita a construção de propostas ajustadas às realidades concretas.

Nesse sentido, a produção de produtos educacionais no âmbito dos mestrados profissionais tem contribuído para a constituição de um acervo relevante de materiais pedagógicos, com potencial de circulação entre diferentes contextos educativos. Zaidan e Reis (2020) assinalam que tais produções fortalecem os vínculos entre universidade e escola básica, favorecendo a socialização de conhecimentos e o aprimoramento dos processos formativos. De modo convergente, Couto e Rodrigues (2023) argumentam que os produtos educacionais extrapolam o âmbito individual do mestrando e podem reverberar na prática pedagógica coletiva, contribuindo para a consolidação de processos formativos colaborativos.

É nesse horizonte que se insere o Produto Educacional “Desvelando políticas de alfabetização: Caderno Formativo para Professores Alfabetizadores: fundamentos críticos e

práticas pedagógicas”. O caderno tem como objetivo fomentar a reflexão crítica de professores alfabetizadores acerca das políticas de alfabetização vigentes no Brasil, com ênfase na análise do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Parte-se do entendimento de que tais políticas, embora apresentadas sob a retórica do direito à aprendizagem e da equidade educacional, têm sido progressivamente estruturadas a partir de metas, indicadores de desempenho e mecanismos de avaliação em larga escala, produzindo efeitos significativos sobre o currículo, o trabalho docente e a organização das escolas.

O Produto Educacional dialoga com discussões teóricas sobre políticas educacionais, alfabetização e trabalho docente, articulando a Pedagogia Histórico-Crítica e a abordagem do Ciclo de Políticas como referenciais analíticos centrais. Busca-se evidenciar como as políticas são historicamente constituídas, como se materializam nos textos oficiais e quais efeitos regulatórios produzem no cotidiano escolar, especialmente em um contexto marcado pela presença de racionalidades gerencialistas e por processos de controle da prática pedagógica.

O caderno formativo destina-se a professores alfabetizadores da rede pública, particularmente àqueles que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental, podendo também subsidiar o trabalho de coordenadores pedagógicos, formadores e estudantes de licenciatura. O material utiliza uma linguagem dialógica e recursos visuais, como ilustrações em aquarela e QR Codes, para facilitar a mediação com o professor. Isso demonstra cuidado com a forma do produto, coerente com a tríade “conteúdo–forma–destinatário” defendida no Capítulo 3 desta dissertação. Sua elaboração fundamenta-se em dois eixos metodológicos principais: (I) pesquisa documental, envolvendo legislações, normativas e documentos oficiais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada; e (II) revisão bibliográfica sobre história das políticas educacionais e alfabetização, com destaque para os aportes da Pedagogia Histórico-Crítica.

O conteúdo do caderno formativo organiza-se em quatro eixos: (I) contextualização histórica e política das políticas educacionais e de alfabetização no Brasil; (II) discussão dos fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica e de suas implicações para a compreensão da alfabetização como mediação cultural e prática social; (III) análise crítica do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada à luz da abordagem do Ciclo de Políticas; e (IV) considerações finais, nas quais se retomam os principais achados e reflexões desenvolvidas ao longo do material. Neste último eixo, o material reafirma a identidade do professor não como um mero executor de metas ou protocolos técnicos, mas como um intelectual do trabalho pedagógico. Essa conclusão reforça a intencionalidade do Produto Educacional em promover a emancipação

intelectual do docente, fornecendo-lhe subsídios para o exercício da autonomia e da resistência pedagógica frente às racionalidades gerencialistas.

Enquanto mediação entre o conhecimento acadêmico e a prática escolar, o caderno formativo não se propõe a oferecer respostas prontas, modelos prescritivos ou protocolos didáticos. Seu escopo é analítico-formativo: trata-se de um instrumento de leitura crítica das políticas educacionais, orientado a explicitar pressupostos, disputas, silenciamentos e efeitos que incidem sobre o trabalho docente. Dessa forma, o caderno materializa-se como o 'instrumento de desvelamento', constituindo-se em uma mediação que efetivamente instrumentaliza o docente para ler as entrelinhas das políticas e identificar as racionalidades gerencialistas que buscam moldar o seu cotidiano. Ao articular fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica e a abordagem do Ciclo de Políticas, o Produto Educacional busca fortalecer a autonomia intelectual dos professores, contribuindo para a compreensão das políticas como construções históricas e políticas, e não como orientações neutras ou meramente técnicas, reafirmando a centralidade da mediação docente na efetivação do direito social à alfabetização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar a produção, a implementação e os atores envolvidos na elaboração do Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), bem como seus desdobramentos para o processo de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental. A investigação partiu da compreensão de que políticas públicas educacionais não se configuram como respostas neutras, técnicas ou consensuais a problemas previamente dados, mas como construções históricas e discursivas, atravessadas por disputas de interesses, projetos educacionais e racionalidades políticas que incidem diretamente sobre a organização da escola pública, o trabalho docente e os sentidos atribuídos à alfabetização (Ball et al., 2013).

Nesse horizonte, a análise do CNCA permitiu situar o programa no contexto recente de reorganização da agenda educacional brasileira, marcado simultaneamente pela tentativa de reconstrução institucional das políticas públicas e pela permanência de mecanismos de regulação e controle associados à racionalidade gerencial. A alfabetização reassume centralidade no discurso estatal ao ser apresentada como problema público prioritário, cuja superação exigiria coordenação nacional, definição de metas comuns e intensificação do monitoramento dos sistemas de ensino. Tal centralidade, entretanto, não se ancora apenas em diagnósticos pedagógicos ou em debates sobre a função social da escola, mas se estrutura, sobretudo, a partir da mobilização de avaliações em larga escala, indicadores de desempenho e narrativas de crise que operam como dispositivos de legitimação da política.

No Contexto da Influência, observou-se a hegemonização de discursos que articulam direito à aprendizagem, equidade educacional e melhoria dos resultados avaliativos. Esses discursos produzem consensos provisórios e delimitam os horizontes interpretativos da política antes mesmo de sua materialização nos textos normativos, conformando o que passa a ser reconhecido como problema, solução e parâmetro de qualidade educacional. Tal dinâmica confirma a compreensão de que as políticas educacionais são constituídas por processos de disputa e negociação, nos quais determinadas concepções se naturalizam enquanto outras são silenciadas ou marginalizadas (Mainardes, 2006).

A investigação do Contexto da Produção de Texto evidenciou que esses discursos se consolidam por meio de uma arquitetura normativa que organiza o CNCA em eixos estratégicos, atribui centralidade à avaliação e institui mecanismos de monitoramento e reconhecimento institucional. Nos documentos oficiais, a alfabetização é progressivamente textualizada como um conjunto de habilidades mensuráveis a serem alcançadas em tempos

determinados, subordinando o processo formativo a metas, indicadores e procedimentos de acompanhamento contínuo. Ainda que a política mobilize uma retórica ampliada de direitos e colaboração federativa, a análise revelou a permanência de racionalidades regulatórias e gerencialistas que tensionam a autonomia pedagógica das redes, das escolas e dos professores.

A metodologia de monitoramento do programa mostrou-se um dos principais dispositivos de indução da política. A articulação entre ciclos avaliativos, plataformas digitais de registro de dados e mecanismos de reconhecimento institucional, como o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização, reforça processos de responsabilização dos sistemas de ensino e do trabalho docente pelos resultados alcançados. Esses mecanismos tendem a deslocar o debate educacional das condições históricas, sociais e materiais da escolarização para o desempenho mensurável, favorecendo práticas pedagógicas orientadas pela lógica dos resultados e pela elevação dos índices, fenômeno amplamente problematizado por Freitas (2018) ao analisar a reforma empresarial da educação.

A análise da colaboração federativa evidenciou uma configuração ambivalente. Embora o regime de colaboração seja reiteradamente afirmado como princípio organizador da política, sua operacionalização ocorre em um quadro normativo hierarquizado, no qual a União assume papel central de coordenação, definição de parâmetros e indução das ações subnacionais. Estados e municípios passam a exercer sua autonomia no interior de diretrizes previamente estabelecidas, condicionadas, inclusive, ao acesso a apoio técnico, financeiro e a mecanismos de reconhecimento institucional. Tal configuração tensiona o discurso da cooperação federativa e evidencia as assimetrias de poder que estruturam a condução da política.

No que se refere aos sujeitos da política, a análise indicou que crianças e professores são predominantemente construídos como destinatários e executores de diretrizes definidas externamente. As crianças aparecem traduzidas em indicadores, níveis de proficiência e metas de desempenho, enquanto os professores são interpelados como agentes responsáveis pelo alcance dos resultados, tendo sua prática pedagógica inferida a partir dos dados avaliativos. Essa forma de textualização empobrece a compreensão da política educacional ao invisibilizar os sujeitos concretos, as desigualdades estruturais e as condições reais de escolarização que atravessam o cotidiano da escola pública.

À luz desses achados, é possível afirmar que o CNCA contribui de forma limitada para o desenvolvimento integral das crianças dos anos iniciais do ensino fundamental. Tal limitação decorre do fato de que, embora o programa reivindique o direito à alfabetização e à equidade educacional, tende a restringir o conteúdo desse direito ao que pode ser mensurado, monitorado e reconhecido por meio de dispositivos avaliativos padronizados. Essa 'pedagogia da

produtividade' reduz a alfabetização a um conjunto de desempenhos funcionais e desloca o foco das determinações históricas e sociais do processo educativo para a responsabilização dos sistemas de ensino e dos sujeitos pelos resultados obtidos, em contraste com a concepção de educação escolar como apropriação do saber sistematizado historicamente produzido (SAVIANI, 2011) defendida pela Pedagogia Histórico-Crítica.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa, de natureza documental, concentrou-se nos contextos da Influência e da Produção de Texto do Ciclo de Políticas. Esse recorte permitiu examinar os discursos, os textos normativos e os dispositivos regulatórios que conformam o CNCA, mas não possibilitou analisar empiricamente os modos pelos quais a política vem sendo apropriada, reinterpretada e recriada no cotidiano das escolas. Assim, os contextos da Prática, dos Resultados/Efeitos e da Estratégia Política permanecem como campos de investigação a serem aprofundados em estudos futuros, mediante procedimentos empíricos que acompanhem a política em ação.

É nesse horizonte que se insere o Produto Educacional elaborado no âmbito desta dissertação. O material pedagógico “Desvelando políticas de alfabetização: caderno formativo para professores alfabetizadores” foi concebido como uma mediação formativa entre o conhecimento acadêmico e a prática escolar, com o objetivo de subsidiar a leitura crítica das políticas de alfabetização por professores alfabetizadores. Longe de oferecer respostas prontas ou protocolos de intervenção, o caderno constitui-se como um 'instrumento de desvelamento' que busca explicitar pressupostos, disputas e silenciamentos das políticas, fortalecendo a autonomia intelectual do docente e reafirmando o seu papel não como executor, mas como intelectual do trabalho pedagógico.

Ao articular os fundamentos da Pedagogia Histórico-Crítica e a abordagem do Ciclo de Políticas, esta dissertação e o Produto Educacional reafirmam a necessidade de compreender as políticas públicas de alfabetização como construções históricas e políticas, e não como orientações neutras ou meramente técnicas. Espera-se que este trabalho contribua para o debate crítico sobre as políticas de alfabetização no Brasil, evidenciando seus limites e contradições, e para a formação de professores comprometidos com a defesa do direito social à alfabetização e com a formação humana integral, reconhecendo a centralidade da mediação docente e da escola pública na efetivação desse direito.

7 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Gilda Cardoso de; FREGUETE, Lilian Marques; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787–802, set./dez. 2013. DOI: 10.1590/S0101-73302013000300007.
- ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381–1416, out./dez. 2010. DOI: 10.1590/S0101-73302010000400002.
- AXER, Bonnie; DIAS, Jade Juliane; DRUMMOND, Rosalva de Cássia Rita. Alfabetização e cultura: por possibilidades outras de significação dos processos de aprendizagem da leitura e da escrita. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 40, e93101, 2024. DOI: 10.1590/1984-0411.93101.
- BALL, Stephen J. Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. **Páginas – Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación**, Córdoba, n. 2–3, p. 19–33, 2002.
- BALL, Stephen J. Privatizações da educação e novas subjetividades: contornos e desdobramentos das políticas (pós) neoliberais. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 305-328, abr./jun. 2013. DOI: 10.1590/S1413-24782013000200005.
- BALL, Stephen J.; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97–115, 1992.
- BALL, Stephen J.; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- BALL, Stephen J. et al. A constituição da subjetividade docente no Brasil: um contexto global. **Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, p. 9–36, maio/ago. 2013. DOI: 10.21680/1981-1802.2013v46n32ID5114.
- BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARBOSA, Zenildo José. **O Programa Criança Alfabetizada e a gestão por resultados: um estudo de caso em São Lourenço da Mata/PE**. 2025. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.
- BOITO JUNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Campinas, v. 10, n. 17, p. 10–36, 2003. DOI: 10.53000/cma.v10i17.19605.
- BRAGAMONTE, Luciene de Albuquerque et al. Deslocamentos entre a Política Nacional de Alfabetização e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. **Colóquios – GEPLAGE**, [S. l.], v. 5, p. 188–197, 2024. Disponível

em: <https://anaiscpge.ufscar.br/index.php/coloquiogeplage/article/view/1234>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.556, de 11 de setembro de 2023**. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2023. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**. Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/educacao-basica/compromisso-nacional-crianca-alfabetizada>. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: cartilha**. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/educacao-basica/compromisso-nacional-crianca-alfabetizada>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem**. Brasília: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/educacao-basica/avaliacao-e-estatisticas-educacionais>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CARVALHO, Bruna. **Ensino da língua escrita no 1º ano do Ensino Fundamental: orientações didáticas à luz da Psicologia Histórico-Cultural e da Pedagogia Histórico-Crítica**. 2019. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2019.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295–316.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 1, p. 33-52, jan./abr. 2010. DOI: 10.21573/vol26n12010.19685.

COUTO, Cristiane Pereira do Santos; RODRIGUES, Chang Suo. Transcendência e relevância dos produtos educacionais: impactos dos mestrados profissionais. In: VICTER, Eleine das Flores (org.). **Produtos Educacionais: o uso de materiais didáticos para o ensino da Matemática na Educação Básica**. Jundiaí, SP: Paco, 2023. p. 15–21.

DANGIÓ, Meire Cristina dos Santos; MARTINS, Lígia Márcia. **A alfabetização sob o enfoque histórico-crítico: contribuições didáticas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOMINSCHKE, Desiré Luciane; SILVA, Wilson da; SOUZA, Daniela Moura Rocha de. Por uma educação crítica e transformadora. **Revista Intersaberes**, Curitiba, v. 11, n. 22, p. 109–

124, jul./dez. 2016. DOI: 10.22169/revint.v11i22.1006.

DUARTE, Newton. Educação escolar e formação humana omnilateral. In: LOMBARDI, José Claudinei (org.). **Crise capitalista e educação brasileira**. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2016. p. 101–122.

FREIRE, Gabriel Gonçalves; GUERRINI, Daniel; DUTRA, Alessandra. O Mestrado Profissional em Ensino e os Produtos Educacionais. **Revista Porto das Letras**, Porto Nacional, v. 2, n. 1, p. 100–114, jan./jun. 2010.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

Frigotto, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. Pesquisa em educação. **Revista Brasileira de Educação Básica**, [S. l.], v. 4, n. 13, p. 1–6, 2019.

GALVÃO MARSIGLIA, Ana Carolina; SOARES DELLA FONTE, Sandra. A educação escolar e os clássicos literários. **Revista Brasileira de Alfabetização**, [S. l.], v. 1, n. 4, p. 78–93, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Maria de Fátima Cardoso; MONTEIRO, Sara Mourão. **A aprendizagem e o ensino da linguagem escrita: caderno do professor**. Belo Horizonte: Ceale/FaE/UFMG, 2005.

G1. **Sem verba, MEC adota compra escalonada de livros e foca em português e matemática para 2026**. G1, Brasília, 23 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2025/07/23/sem-verba-mec-adota-compra-escalonada-de-livros-e-foca-em-portugues-e-matematica-para-2026.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

INEP. **Pesquisa Alfabetiza Brasil: relatório técnico**. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/alfabetiza-brasil>. Acesso em: 15 jan. 2026.

INEP; MEC. **Indicador Criança Alfabetizada, Brasil 2024.2**. Brasília: Inep/MEC, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_crianca_alfabetizada_brasil_2024_2.pdf. Acesso em: 15 jan. 2026.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47–69, jan./abr. 2006. DOI: 10.1590/S0101-73302006000100003.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Sérgio. **Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas**. Ponta Grossa: UEPG, 2015.

MAIOR, Carmen Denize Souto; WANDERLEY, José de Lima. A teoria vygotskyana das funções psíquicas superiores e sua influência no contexto escolar inclusivo. In: ANAIS DO II CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA, 2016, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande: Realize Editora, 2016.

MARSIGLIA, Ana Carolina Galvão; SAVIANI, Dermeval. Prática pedagógica alfabetizadora à luz da Psicologia Histórico-Cultural e da Pedagogia Histórico-Crítica. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 22, n. 1, p. 3–13, jan./mar. 2017. DOI: 10.4025/psicolestud.v22i1.34469.

MARTINS, Lígia Marcia; MARSIGLIA, Ana Carolina Galvão. **As perspectivas construtivista e histórico-crítica sobre o desenvolvimento da escrita**. Campinas: Autores Associados, 2015. (Coleção Educação Contemporânea).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MAZZEU, Francisco José Carvalho; FRANCIOLI, Fátima Aparecida de Souza. Os conteúdos da alfabetização: elementos para um debate curricular. **Revista Espaço do Currículo**, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 284-299, maio/ago. 2018. DOI: 10.22478/ufpb.1983-1579.2018v11n2.39860.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 9–29.

MORAIS, Denis. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: uma contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-71, jan./jun. 2010.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. A “querela dos métodos” de alfabetização no Brasil. **Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 91-115, 2009. DOI: 10.11606/issn.1980-7686.v3i5p91-115.

NASCIMENTO, Carla; CASTIONI, Remi. Orquestrando políticas nacionais de alfabetização no Brasil. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 33, n. 13, 2025. DOI: 10.14507/epaa.33.8730.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **Uma nova pedagogia da hegemonia**. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Oséias Santos de. Análise do contexto de influências na organização de um sistema municipal de ensino. **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 37–56, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss2articles/oliveira.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2026.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchezine de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1997.

PASQUALLI, Roberta; VIEIRA, Josimar de Aparecido; CASTAMAN, Ana Sara. Produtos educacionais na formação do mestre em educação profissional e tecnológica. **Educitec**, Manaus, v. 4, n. 7, p. 125-141, jan./jun. 2018. DOI: 10.31417/educitec.v4i07.302.

Peroni, Vera Maria Vidal. **A relação público-privado nas políticas educacionais no Brasil: a atuação de fundações empresariais**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 37, n. 134, p. 109–125, 2016.

PINHEIRO, D. **O movimento “Todos pela Educação”; o público, privado e a disputa de projeto educacionais no Brasil**. Curitiba, 2018. 314 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471–495, maio/jun. 2008. DOI: 10.1590/S0034-76122008000300003.

REDE LATINO-AMERICANA DE ALFABETIZAÇÃO. **Nota técnica nº 001/2023: Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**. 2023. Disponível em: <https://redealf.org>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ROSA, Cleci Teresinha Werner da; BATISTA, Michel Corci. A pesquisa e os produtos educacionais nos programas profissionais. In: MAGALHÃES-JÚNIOR, Carlos Alberto de Oliveira; BATISTA, Michel Corci (org.). **Metodologia da pesquisa em Educação e Ensino de Ciências**. 2. ed. Ponta Grossa, PR: Atena, 2023. p. 313–328.

SAVIANI, Dermeval. Educação escolar, currículo e sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento – Revista de Educação**, Niterói, n. 4, p. 54-84, jan./jun. 2016. DOI: 10.22409/mov.v0i4.296.

SAVIANI, Dermeval. Educação socialista, pedagogia histórico-crítica e os desafios de uma sociedade de classes. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (orgs.). **Marxismo e educação**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 223–274.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 41. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. A pedagogia histórico-crítica, as lutas de classe e a educação escolar. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 25–46, dez.

2013. DOI: 10.9771/gmed.v5i2.9702.

SAVIANI, Dermeval. A pedagogia histórico-crítica. **Revista Binacional Brasil-Argentina**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 11–36, 2020.

SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 575-602, maio/ago. 2022. DOI: 10.5380/rinc.v9i2.87896.

SILVA, Ceris Salete Ribas da; CAFIERO, Delaine. Implicações das políticas educacionais no ensino fundamental de nove anos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 219–247, ago. 2011. DOI: 10.1590/S0102-46982011000200011.

SILVA, Maria do Socorro; RODRIGUES, Melânia Mendonça; MELO, Naara Queiroz de (orgs.). **Contrarreforma gerencial da educação básica no Nordeste brasileiro**. Campina Grande: EDUFCG, 2022.

SOUSA, M. de. Apontamentos teórico-metodológicos: contribuições de Stephen J. Ball. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 3, e130302, 2018. DOI: 10.5212/retepe.v.3.016.

SOUZA, Raquel Aparecida; MORAES, Raquel de Almeida; SOUZA, Aparecida de. Da Brasil colônia ao Brasil neoliberal. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [S. l.], v. 15, n. 7, p. 1584-1603, jul. 2023.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VIGOTSKI, Lev Semiónovitch. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

WERLANG, Adriana da Cunha; VIRIATO, Edaguimar Orquízas. O PREAL e a formação docente no Brasil na década de 1990. **Revista Brasileira de Formação Docente**, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 32-53, jan./jun. 2012.

ZAIDAN, Samira; REIS, Diogo Alves Faria; KAWASAKI, Teresinha Fumi. Produto educacional: desafio do mestrado profissional em educação. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 16, n. 35, p. 1–12, 2020. DOI: 10.21713/rbpg.v16i35.1707.