



## DECRETO N. 11.556 E A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA: REORDENAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO

SANTOS, Joice Maiara dos<sup>1</sup>  
SILVA, Jane Marinho<sup>2</sup>

**Grupo de Trabalho (GT3): Políticas Públicas e Gestão da Educação.**

### RESUMO

Este relato de pesquisa faz parte do Projeto Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: reordenamento da Política Nacional de Alfabetização, que compõe o ciclo 2024-2025 de Projetos de Iniciação Científica, vinculado ao curso de Pedagogia da (UFAL). O relato traz as considerações iniciais do plano de trabalho intitulado: Decreto n. 11.556/2023 e a Política de Alfabetização no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. O estudo demonstra que o Decreto representou um rompimento com a Política Nacional de Alfabetização (2019), e a autonomia pedagógica, o pluralismo de concepções pedagógicas, responsabilização aos entes federados para a garantia da alfabetização e a tentativa de instituir uma política de formação de alfabetizadores. O estudo apresenta relevância, pois possibilita o aprofundamento de temáticas relacionadas à política de alfabetização. A metodologia adotada foi estudo bibliográfico e documental. O Decreto n. 11.556/2023 é o principal documento de análise, além dos dados e ações disponíveis no *site* do MEC relacionados ao CNCA.

**Palavras-chave:** CNCA. Direito à aprendizagem. Autonomia pedagógica. Formação de professores.

### INTRODUÇÃO

O direito à educação no Brasil é garantido no art. 205 da Constituição de 1988 e também na Lei n. 9.394/96 (atual LDB), mas quando se verifica os dados sobre alfabetização no país, observa-se que esse direito não é garantido. O Estado reconhece a não aprendizagem, mas não tem seguido ações contínuas e compromissadas com as reais necessidades da população.

De 2017 a 2022 assistiu-se ao alinhamento da educação aos interesses do capital e ao projeto neoliberal: aprovação da BNCC, reforma do ensino médio, congelamento de gastos públicos, fim da aplicação da Avaliação Nacional da Aprendizagem (ANA), instituição do Programa Mais Alfabetização (PMA), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o Programa Tempo de Aprender (PTA).

De 2013 a 2017 o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) direcionou o conceito e as ações do Estado sobre a alfabetização, havia a compreensão de que a alfabetização não é apenas decodificar, é necessário interagir

<sup>1</sup> Instituição: UFAL. E-mail: joice.santos@arapiraca.ufal.br

<sup>2</sup> Instituição: UFAL. E-mail: jane.marinho@arapiraca.ufal.br





com a leitura e a escrita, a reconhecendo e dando sentido aos diferentes textos. O programa contribuiu ricamente com a interdisciplinaridade ao demonstrar que a alfabetização não ocorre apenas na disciplina de Língua Portuguesa.

A partir de 2018 o PNAIC passa a ser substituído por outros programas (do PMA ao PTA). O PMA era de caráter voluntário e representou uma empobrecida formação em serviço, que integrava a contratação de licenciandos (os denominados assistentes de alfabetização) para apoiar os docentes; uma formação continuada precarizada, resultando em parcerias que remontam a exploração docente desde a graduação. Para substituir o PMA, a política de alfabetização passou a ser definida através da PNA (2019), “baseada nas evidências científicas”, esse projeto de alfabetização foi amplamente divulgado no Caderno da PNA.

A PNA recebeu duras críticas da comunidade acadêmica, devido ao seu autoritarismo e ao empobrecimento da concepção de alfabetização defendida. Era uma concepção reducionista e problemática, focada no método fônico. Além de ser antidemocrática (construída nos gabinetes do MEC, sem a participação das universidades, dos professores e da sociedade), era omissa (já que colocava a família como a principal protagonista do sucesso dos estudantes).

Além de antidemocrática, a PNA desconsiderou a formação continuada dos professores alfabetizadores que vinha apresentando bons resultados desde 2013, mas não apenas isso, ela descartou os diferentes meios para a aquisição da escrita (linguísticos, sociais, culturais etc.), e que estavam presentes no PNAIC, entre as contribuições mais importantes: o “Letramento (Soares, 2004), Psicogênese da Língua Escrita (Ferreiro; Teberosky, 1985) e Consciência Fonológica (Morais; Leite, 2012)”. Ressalta-se que o PNAIC não propôs “um método de alfabetização”, ele era baseado em “teorias do processo de alfabetização e seu objeto, a língua escrita” (Teixeira; Silva, 2021, p. 674).

Conforme dados da Agência Brasil, “no Saeb de 2019, antes da pandemia de Covid-19, o percentual de não alfabetizados era menor: 39,7%. Os alfabetizados somavam 60,3%”. Já os dados de 2021 são alarmantes, pois demonstram que “56,4% dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental não estavam alfabetizados” (Agência Brasil, 2023).

Diante dos baixos índices de alfabetização, em 2023, o governo federal sancionou o Decreto n. 11.556, o qual surge em um contexto de desafios históricos





para a educação brasileira, com ênfase em problemas estruturais do sistema de ensino, que afetam diretamente o processo de alfabetização.

O Decreto n. 11.556/2023 está organizado em sete capítulos que tratam, respectivamente: I – das disposições gerais (art. 1º e 2º); II – dos princípios (art. 3º); III – das diretrizes (4º); IV – dos objetivos (art. 5º); V – da adesão (art. 6º ao 9º); VI – das estratégias de implementação (art. 10 ao 12); VII – dos eixos estruturantes (art. 13 ao 34, sendo o capítulo dividido em cinco seções); VIII – das disposições finais (art. 35 ao 38).

A partir dessa estruturação, o CNCA refuta a ideia única de alfabetização definida na PNA, e passa a responsabilizar os entes federados a estruturarem seus respectivos mecanismos de avaliação.

## OBJETIVOS

O objetivo geral é: analisar a proposta e as ações da política de alfabetização do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Já os objetivos específicos do plano de trabalho da bolsista são: entender a relação entre capitalismo e a educação básica; analisar o Decreto n. 11.556/2023; compreender os novos rumos da política de alfabetização propagados no CNCA; pesquisar e analisar as ações que vêm sendo criadas pelo governo federal para o reordenamento da política de alfabetização; promover a participação de estudantes da graduação na iniciação científica.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para compreender-se o atual projeto de alfabetização do governo federal é necessário antes de tudo entender a função do Estado na sociedade capitalista, o alinhamento da política educacional aos interesses do neoliberalismo, em especial a política alfabetização e a formação docente.

De acordo com Osório (2014, p. 18), o Estado apresenta quatro particularidades que definem sua importância na sociedade capitalista: “o Estado é a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais restritos possam aparecer como interesses de toda a sociedade”; “o Estado sintetiza costumes e valores compartilhados e projeta rumos e metas comuns para os membros da sociedade. “O





Estado se apresenta como comunidade”; “o poder se reproduz em e a partir de todos os rincões e vasos capilares da sociedade, sendo o Estado o centro do poder político”; e “as sociedades não apenas produzem, mas também se reproduzem, nos campos material, social, político e ideológico, e é o Estado a entidade que cumpre o papel essencial nesse processo”.

As contribuições de Osório (2014) levam a reflexão sobre a atual função do Estado, de um lado, assume uma carga de demandas que correspondem às necessidades da população (saúde, educação, segurança etc.), por outro lado, as ações de ordem social não são isentas das demandas econômicas, pelo contrário, elas são pensadas a partir do interesse econômico, seja ele privado ou estatal.

Freire (1992) ao explorar a conexão entre política e educação, defende que toda educação é um ato político, podendo tanto oprimir quanto libertar. O autor destaca a importância da conscientização que torna o homem capaz de questionar as estruturas de poder, na busca pela transformação social. A educação nesse viés, se dá como ato político, todo e qualquer ato político, como observado em Osório (2014), está banhado de intenções e interesses de determinadas classes.

Neste íterim a ação docente pode contribuir para um processo de ensino e aprendizagem significativo e rico, ou continuará desenvolvendo a atividade pedagógica de maneira passiva, descontextualizada e acrítica. Por isso, a formação de professores também se torna um alvo crucial da política educacional.

Amaral, Novaes e Santos (2021) discutem a política de educação com foco nas políticas para formação de professores durante o processo de mundialização do capital e a mercantilização da educação, desvendando o impacto nocivo na qualidade da formação de professores, que visa uma formação praticista e técnica, polivalente e flexibilizada, para atender as demandas atuais da contemporaneidade mercantilizada, que implica uma formação que treina o profissional de educação para o mercado de trabalho, para cumprir normas e regras.

A partir das contribuições dos citados autores, é possível dizer que a PNA (2019 a 2022) estava firmada aos interesses do projeto neoliberal e fundada em um discurso autoritário, que invalidou o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, ferindo o processo democrático e a autonomia dos professores (Oliveira, 2023).

Destaca-se que um dos princípios do decreto do CNCA é exatamente o retorno ao pluralismo de ideais e concepções pedagógica, bem como a garantia da





alfabetização, a equidade educacional, a diversidade, a inclusão dos grupos sociais e a autonomia dos professores e das instituições, nos respectivos incisos do art. 3º (Brasil, 2023, n. p.):

- III - a garantia do direito à alfabetização como elemento estruturante para a construção de trajetórias escolares bem-sucedidas;
- IV - a promoção da equidade educacional, considerados aspectos regionais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero;
- V - o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- VI - o respeito à liberdade, a promoção da tolerância, o reconhecimento e a valorização da diversidade;
- VII - a valorização e o compromisso com a diversidade étnico-racial e regional;
- VIII - o respeito à autonomia pedagógica do professor e das instituições de ensino.

Esses princípios demonstram a redefinição da PNA. Entre as maiores críticas estava o discurso inconstitucional e antidemocrático, que feria o inciso III do art. 206 da Constituição Federal de 1988. Então, ao menos no marco normativo (decreto do CNCA), é possível afirmar que há um novo realinhamento da política de alfabetização no CNCA.

Outro ponto importante a destacar, é que o CNCA reafirma no art. 4º o enfrentamento às desigualdades regionais, socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero, distanciando-se, mais uma vez da PNA, que repassava as famílias o incentivo à qualidade da educação e a responsabilidade inicial da alfabetização das crianças (alfabetização emergente).

O art. 5º do Decreto do CNCA trata dos objetivos, afirmando que a implementação de políticas, programas e ações visam a garantia da alfabetização dos estudantes até o final do 2º ano do ensino fundamental, e que busca “promover medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização e na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças” do Ensino Fundamental I, priorizando as que demonstram padrões insuficientes de aprendizagem (Brasil, 2023, n. p.).

Para articulação do CNCA a novidade é o papel dos Estados, que deverão instituir o “Comitê Estratégico Estadual do Compromisso (Ceec)”, esse comitê deverá gerenciar as estratégias para o alcance dos objetivos do Compromisso (Brasil, 2023, n. p.). A partir dessa breve apresentação do decreto do CNCA é possível afirmar que ele define e se estrutura em uma política de alfabetização distinta da PNA (2019).





## PROCEDIMENTOS ÉTICOS E METODOLÓGICOS

A pesquisa baseia-se na abordagem qualitativa, de tipo documental. Os objetos de estudo são: o Decreto n. 11.556/2023 e as ações que vêm sendo implementadas a partir do CNCA. A análise desenvolve-se em três fases: base conceitual (por meio da pesquisa bibliográfica), estudo e aprofundamento dos documentos e a análise e interpretação do objeto.

## RESULTADOS PARCIAIS

Os estudos iniciais revelam que o CNCA distingue da PNA em algumas questões: é a reafirmação do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas no processo de ensino e aprendizagem, a responsabilização dos entes federados para criação e monitoramento do seu sistema de avaliação da alfabetização, a criação de comitês locais e nacionais para avaliar as ações do CNCA, o selo do CNCA e o retorno da parceria com as universidades para formação continuadas dos professores.

A mais recente ação que surgiu integrada ao CNCA, é o Programa Leitura e Escrita na Educação Infantil (Pro-LEEI), instituído pela Portaria MEC n. 85/2025, é um programa do governo federal, que tem como foco a formação continuada dos professores da Educação Infantil (Brasil, 2025). O programa ocorre no formato de parcerias entre as Secretarias e as universidades federais.

Assim, CNCA ocorre por meio de um conjunto de ações que englobam desde a definição de novas diretrizes para garantia da aprendizagem, ampliação do sistema de avaliação e formação continuada dos professores e articuladores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país de abrangência continental, assim a sistematização de uma política nacional de educação não é algo tão simples, neste caso, um dos elementos essenciais a destacar do CNCA são: o reconhecimento dos aspectos regionais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero e a colaboração entre os entes federativos para o fortalecimento de uma política de alfabetização.





O estudo revelou que houve um redirecionamento da política de alfabetização a partir de 2023, que o CNCA reconheceu a autonomia docente, reafirmou o princípio democrático das concepções pedagógicas, dirigiu responsabilidades aos entes federados para articulação de um sistema de avaliação da aprendizagem, entre outras ações que estão em processo de análise.

Sobre a avaliação do processo de aprendizagem dos estudantes dos anos iniciais, ainda nota-se uma base de análise restrita aos indicadores quantitativos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, George.; NOVAES, Henrique. Tuhán.; SANTOS, José. Deribaldo. Gomes. As reformas educacionais e as políticas de formação docente no Brasil: o caminho para sua mercantilização. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 30, n. 1, p. 37–55, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9857>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Decreto nº 11.556/2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec-divulga-mapa-das-mais-de-7-mil-formaturas-antecipadas-de-cursos-da-saude/pt-br/criancaalfabetiza>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. **MEC institui programa de formação de leitura e escrita**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/mec-institui-programa-de-formacao-de-leitura-e-escrita>. Acesso em: 1 ago. 2025.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Thays Rafaela Nunes de. **A política nacional de alfabetização: o reducionismo do projeto de alfabetização baseado nas evidências científicas**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso Artigo Científico (Licenciatura em Pedagogia) Universidade Federal de Alagoas, Campus Arapiraca, Arapiraca, 2023. Disponível em: Universidade Digital (UD) Ufal (Campus Arapiraca): <https://ud10.arapiraca.ufal.br/repositorio/publicacoes/4831>. Acesso em: 10 jun. 2025.

OSORIO, James. **O estado no centro da Mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

TEIXEIRA, Liziana Arâmbula; SILVA, Thaise da. Programas de Formação de Professores Alfabetizadores: do PROFA à Política Nacional de Alfabetização – PNA. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 665–679, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n2a2021-60397. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/60397>. Acesso em: 1 ago. 2025.

