



<http://10.5380/jpe.v20i0.102687>

## DOSSIÊ

### **Agenda Transnacional da Política de Alfabetização em Países Lusófonos: uma análise entre Angola, Brasil e Portugal<sup>1</sup>**

#### ***Transnational Agenda for Literacy Policy in Portuguese-Speaking Countries: An Analysis Between Angola, Brazil, and Portugal***

#### ***Agenda transnacional para la política de alfabetización en países de habla portuguesa: un análisis entre Angola, Brasil y Portugal***

*Meire Helen dos Santos Lima<sup>2</sup>  
Kellcia Rezende Souza<sup>3</sup>  
Camila Maria Bortot<sup>4</sup>*

**Citação:** LIMA, Helen dos Santos. SOUZA, Kellcia Rezende. BORTOT, Camila Maria. Agenda Transnacional da Política de Alfabetização em Países Lusófonos: uma análise entre Angola, Brasil e Portugal. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 20, e102687. Maio de 2026.

Submetido em: 18 de dezembro de 2025  
Aprovado em: 15 de fevereiro de 2026

**Resumo:** Este estudo analisa a atuação de Organismos Multilaterais e Comunidades Transnacionais nas políticas de alfabetização entre 2015 e 2024, com foco na UNESCO e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente Angola, Brasil e Portugal. Com abordagem qualitativa e análise documental foram examinados a Declaração de Incheon, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

---

<sup>1</sup> O trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES). Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Mestrado em Educação Universidade Federal da Grande Dourados. Professora de Anos Iniciais na Rede Municipal. Dourados, MS. Brasil, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1380-6885> E-mail: [meire.helen123@hotmail.com](mailto:meire.helen123@hotmail.com)

<sup>3</sup> Doutorado em Educação. Professora na Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8663-4615>. E-mail: [kellciasouza@ufgd.edu.br](mailto:kellciasouza@ufgd.edu.br)

<sup>4</sup> Doutorado e Pós-Doutorado em Educação. Professora na Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho, PR. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9355-8876> E-mail: [camilabortot@gmail.com](mailto:camilabortot@gmail.com)

LIMA, Helen dos Santos. SOUZA, Kellcia Rezende. BORTOT, Camila Maria. Agenda Transnacional da Política de Alfabetização em Países Lusófonos: uma análise entre Angola, Brasil e Portugal.

(ODS) - especialmente o ODS 4 - e os Planos Estratégicos da CPLP. Os resultados indicam que a alfabetização vem sendo ressignificada como instrumento de formação de capital humano, orientada por critérios de qualidade mensurável e alinhada às demandas da agenda global. No âmbito da CPLP, destaca-se Angola, que reformulou o seu sistema de alfabetização em consonância com essas diretrizes, contando com apoio financeiro externo e ajuda filantrópica para sua elaboração e execução. Conclui-se que a alfabetização, sob influência da agenda transnacional, passa a ser compreendida por uma lógica tecnocrática e globalizada, seja por organismos multilaterais, quanto por comunidades transnacionais. Esse processo tende à padronização das diretrizes educacionais dos países lusófonos, como na CPLP, que, para se adequarem às metas internacionais, dependem cada vez mais de financiamento externo.

**Palavras-chave:** Agenda Transnacional; CPLP; Unesco; Política de Alfabetização.

**Abstract:** This study analyzes the role of Multilateral Organizations and Transnational Communities in literacy policies between 2015 and 2024, focusing on UNESCO and the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP), especially Angola, Brazil, and Portugal. Using a qualitative approach and document analysis, the Incheon Declaration, the Sustainable Development Goals (SDGs), especially SDG 4, and the CPLP Strategic Plans were examined. The results indicate that literacy is being redefined as an instrument for human capital formation, guided by measurable quality criteria and aligned with the demands of the global agenda. Within the CPLP, Angola stands out, having reformulated its literacy system in accordance with these guidelines, relying on external financial support and philanthropic aid for its development and implementation. It concludes that literacy, under the influence of the transnational agenda, is understood through a technocratic and globalized logic, whether by multilateral organizations or transnational communities. This process tends towards the standardization of educational guidelines among Portuguese-speaking countries, such as the CPLP (Community of Portuguese Language Countries), which, in order to meet international goals, increasingly depend on external funding.

**Keywords:** Transnational Agenda; CPLP; UNESCO; Literacy Policy.

**Resumen:** Este estudio analiza el papel de las Organizaciones Multilaterales y las Comunidades Transnacionales en las políticas de alfabetización entre 2015 y 2024, centrándose en la UNESCO y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), especialmente Angola, Brasil y Portugal. Utilizando un enfoque cualitativo y análisis de documentos, se examinaron la Declaración de Incheon, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 4, y los Planes Estratégicos de la CPLP. Los resultados indican que la alfabetización se está redefiniendo como un instrumento para la formación de capital humano, guiado por criterios de calidad mensurables y alineado con las demandas de la agenda global. Dentro de la CPLP, Angola se destaca, habiendo reformulado su sistema de alfabetización de acuerdo con estas directrices, apoyándose en el apoyo financiero externo y la ayuda filantrópica para su desarrollo e implementación. Concluye que la alfabetización, bajo la influencia de la agenda transnacional, es entendida a través de una lógica tecnocrática y globalizada, ya sea por organizaciones multilaterales o comunidades transnacionales. Este proceso tiende a la estandarización de las directrices educativas entre los países de habla portuguesa, como la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa), que, para alcanzar los objetivos internacionales, dependen cada vez más de la financiación externa.

**Palabras clave:** Agenda Transnacional; CPLP; UNESCO; Política de Alfabetización.

## Introdução

Com o avanço da globalização ao final do século XX, denota-se, a partir da década de 1990, um movimento de estruturação de uma agenda global de pautas e diretrizes para a formulação de políticas educacionais. Nesse contexto, identifica-se o avanço de atores internacionais, sejam Organismos Multilaterais (OM) ou Comunidades Transnacionais,

que passam a ocupar lugar estratégico no desenvolvimento de diretrizes a serem seguidas, mundialmente (Gontijo, 2024). Essa perspectiva tem desencadeado a regulação de políticas transnacionais em diversas áreas, entre elas a educação.

Azevedo (2007, p. 15) compreende que a globalização afeta a educação e, por sua vez, a educação afeta a globalização. “O desenvolvimento da educação e da formação em cada país afeta a produtividade do trabalho e, desse modo, a capacidade dos diferentes países de cooperar e competir nos mercados internacionais”. O processo de globalização passa a ser parte integrante dos sistemas educativos nacionais a partir de uma engrenagem de interdependência, advogada por OM, de uma agenda política transnacional.

Nesse contexto, a alfabetização, tradicionalmente compreendida como direito fundamental e porta de entrada para outros direitos, passa a ser ressignificada pela agenda global da educação, a partir das diretrizes impulsionadas pelos OM, por meio de uma rede de governança global (Dale, 2004). Assim, o seu valor educativo e social é reconfigurado sob a lógica da “qualidade” como critério técnico, mensurável e funcional ao atendimento de metas globais.

A noção de qualidade, nesse sentido, converte-se em uma oportunidade para a atuação de novos atores, como ONGs, fundações e instituições privadas, que, em nome da inovação e da eficiência, passam a ocupar espaços historicamente pertencentes ao Estado. Esse movimento reflete o avanço do filantropocapitalismo, cuja presença tem sido legitimada por meio de parcerias público-privadas, projetos de cooperação e instrumentos de governança global. Sob a justificativa da ampliação do acesso e da melhoria dos resultados educacionais, institui-se um modelo em que a alfabetização passa a integrar uma engrenagem voltada à formação de sujeitos aptos a responder às demandas da economia globalizada (Adrião *et al.*, 2024).

Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo compreender a agenda transnacional nas políticas de alfabetização de países lusófonos no período de 2015 a 2024. Elege-se, então, como instituições transnacionais a investigar: a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). No âmbito das nações lusófonas, delimitam-se Angola, Brasil e Portugal. Compreende-se, a partir da literatura da área, o protagonismo da Unesco na produção normativa internacional em educação e da CPLP, como principal organização internacional que reúne todos os países lusófonos (Lima, 2024). A opção por

Portugal justifica-se por Portugal ser o país lusófono que colonizou. Já Brasil e Angola são, respectivamente, as nações mais populosas que têm o português como idioma oficial.

A sistematização do caminho metodológico é viabilizada pela abordagem qualitativa, por meio do desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica e documental. Os dados empíricos resultaram da seleção e análise das seguintes fontes documentais: Declarações Mundiais sobre Educação para Todos Unesco de Jontiem – 1990; Dakar - 2000 e Incheon – 2015 (Unesco, 1990; 2000 e 2015); Planos Estratégicos de Cooperação da Educação da CPLP (2015-2020 e 2022 a 2026), bem como, as políticas nacionais de: 1) Angola - Plano Estratégico para a Revitalização da Alfabetização e Recuperação Escolar (PERA), Plano de Ação para Intensificação da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos (Plano EJA), Plano Nacional de Leitura e Escrita (PNL); 2) Brasil - Pacto Nacional pela alfabetização (PNAIC), Política Nacional de Alfabetização (PNA), Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA); e Portugal - O Plano Nacional de Leitura e Plano Nacional de Leitura Ler +. A análise dos dados foi realizada por meio da interpretação dos conteúdos normativos a partir da seguinte categoria: agenda da alfabetização.

### **Agenda de políticas de alfabetização nas Instituições Transnacionais**

A política transnacional tem sido moldada e regulada por meio de um conjunto de acordos legitimados por instituições transnacionais, como blocos e comunidades econômicas, que constituem as principais indutoras de políticas nacionais e locais. As políticas educacionais são um dos principais focos dos OM, cuja premissa de acordos bem-sucedidos de financiamento está vinculada ao cumprimento das diretrizes ao longo de todo o ciclo de materialização dessas políticas.

No caso da alfabetização, a agenda transnacional tem sido influenciada pelas Conferências Mundiais sobre a Educação para Todos da Unesco, agência da Organização das Nações Unidas (ONU) especializada em educação, ciência e cultura. O fruto dessas conferências é retratado nas Declarações, que assumem, então, protagonismo regulatório internacional quanto às prioridades e diretrizes do direito à educação básica, estabelecendo, assim, uma agenda global para a área (Gontijo, 2024). A ilustração dessa assertiva se evidencia na focalização dada à alfabetização nas três Declarações de Educação para Todos promovidas pela UNESCO: Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon

(2015), bem como, na Declaração da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

A Declaração de Jomtien propõe diretrizes para enfrentar o analfabetismo, destacando, no artigo quinto, a ampliação do acesso à educação básica por meio de programas de alfabetização que desenvolvam habilidades vitais. Ressalta a alfabetização na língua materna como forma de valorização cultural e sugere o “Ano Internacional da Alfabetização” como estratégia de mobilização. Já a Declaração de Dakar reafirma esses compromissos e avança ao propor metas mais específicas, como a melhoria da alfabetização de pelo menos 50% dos adultos, com foco especial nas mulheres. Destaca, ainda, a qualidade do ensino e a obtenção de resultados mensuráveis. Ambas as declarações consolidam a alfabetização como um direito e uma demanda política de prioridade global (Lima, 2024).

Com a Declaração de Incheon, de 2015, amplia-se o escopo das diretrizes educacionais voltadas à alfabetização, tratando-a como um componente essencial da educação básica e um desafio global urgente. Nesse documento, identificam-se prescrições direcionadas à prioridade da alfabetização bilíngue, midiática e digital, bem como à promoção de boas práticas pedagógicas.

Nota-se, na Declaração de Incheon, que para o alcance dessas diretrizes é preciso assegurar reformas curriculares para a garantia da inserção da alfabetização desde a educação infantil e a mensuração de resultados de aprendizagem mediante avaliações em larga escala tanto em contextos nacionais, quanto internacionais. Para tanto, a declaração legitima a defesa de ações de cooperação entre governos nacionais, locais e instituições interessadas, por meio de acordos voltados ao desenvolvimento da alfabetização. (Unesco, 2015).

Como alargamento da Declaração de Incheon, a Unesco instituiu o Marco de Ação de Educação 2030, que correspondeu ao desdobramento das definições resultantes dos acordos celebrados na Declaração de Incheon (Unesco, 2015). Trata-se de um plano de ação que definiu dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados até 2030. O documento, conforme a instituição, representa um esforço em resposta ao esgarçamento das políticas de proteção social e ao acentuado desmonte dos recursos ambientais.

No marco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a alfabetização ganha relevo na meta 4.6 do ODS 4, que busca garantir que todos os jovens e uma

proporção significativa de adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham domínio da matemática até 2030 (Lima, 2024).

A alfabetização, na agenda da Unesco, assume características demarcadas por períodos históricos, o que ilustra a disputa e as feições dos interesses atrelados à alfabetização em escala global. Se na Declaração de Jontiem, na década de 1990, o analfabetismo é ilustrado como um problema público latente em vários países subdesenvolvidos e emergentes do mundo e o seu alcance estava atrelado ao direito à educação, com a ampliação do acesso e a regulamentação dos anos de escolaridade obrigatórios como fenômenos evidenciados nas décadas seguintes, têm-se indicativos na Declaração de Dakar, mas que se consolidam na Declaração de Incheon, da associação da alfabetização a qualidade educacional, bem como, da centralidade da demanda de boas práticas de alfabetização desde a infância.

Com essas declarações, a Unesco se notabilizou como indutora de cooperação internacional na educação e buscou, conforme as pautas da área, influenciar e hibridizar conhecimentos, ideias, serviços e projetos (Bortot, 2022). Para Woicolesco (2023, p. 47), essa influência tem ressaltado a harmonização dos sistemas educacionais dos países com base nos direcionamentos das OM, o que tem gerado não apenas alinhamento nas políticas educativas, “mas também nas práticas pedagógicas”. Essa convergência de alinhamento também se identifica nos marcos normativos da CPLP.

A CPLP foi criada em 17 de julho de 1996 e constituída por nove Estados-membros (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Portugal, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste). Saraiva (2001) aponta que o seu escopo consiste na missão de assegurar a aproximação da relação político-diplomática entre os países de língua portuguesa por meio de ações de cooperação em inúmeras áreas de interesse público. Quanto à educação, instituiu dois Planos Estratégicos de Cooperação em Educação, vigentes entre 2015 e 2026.

A pauta educacional no âmbito da CPLP é debatida nas reuniões entre os Ministros de Estado da Educação de cada país-membro, que ocorrem ordinariamente a cada dois anos. Desde 2015, a institucionalização dessas reuniões resultou também na regulamentação dos Planos Estratégicos de Cooperação em Educação, instrumentos que visam registrar o compromisso de cooperação horizontal entre os países no âmbito da educação. Trata-se, então, de um documento que define diretrizes e estratégias educacionais para os países, bem como assegura a afirmação da CPLP como um espaço de diálogo multilateral sobre políticas públicas na área (Souza *et al.*, 2023, p. 8).

Os Planos Estratégicos de Cooperação em Educação evidenciam a evolução das diretrizes educacionais voltadas à alfabetização no espaço lusófono. O primeiro plano, aprovado em Dili (Timor Leste) e com vigência de 2015 a 2021 (prorrogada até 2022), estabeleceu os marcos iniciais da cooperação educacional multilateral entre os países membros. Nesse documento, embora a alfabetização fosse mencionada diretamente apenas no eixo voltado à educação de jovens e adultos, o tema era tratado de forma ainda periférica. A centralidade do plano estava voltada à ampliação do acesso à educação primária e à promoção da língua portuguesa, sem grande ênfase nas estratégias de alfabetização como eixo estruturante da política educacional (Lima, 2024).

Em contrapartida, o segundo Plano Estratégico (2022-2026), aprovado em Luanda (Angola), representa um avanço significativo em relação ao primeiro, ao posicionar a alfabetização e a educação de jovens e adultos como prioridade nos eixos estratégicos. Este novo plano não apenas reforça o papel da alfabetização como base do desenvolvimento educacional, mas também propõe objetivos voltados ao fortalecimento institucional, à valorização dos educadores e ao estímulo à cooperação entre os Estados-Membros. Além disso, incorpora pautas contemporâneas, como a educação em emergências, a inclusão, a avaliação das aprendizagens e a produção de estatísticas educacionais (Lima, 2024).

A disputa de sentidos em torno da alfabetização emerge como elemento estruturante da agenda global e transnacional. De um lado, a alfabetização é historicamente compreendida como um direito humano fundamental, condição para a participação social e porta de entrada para a garantia de outros direitos. De outro, sob a racionalidade técnico-gerencial que permeia a governança global, passa a ser reposicionada como indicador de eficiência, medida por testes padronizados e vinculada à noção de “qualidade” reduzida à mensuração de resultados. Essa captura semântica da qualidade, de caráter originalmente político e social, traduz-se em ferramentas de monitoramento, métricas comparáveis e responsabilização, o que desloca o sentido educativo da alfabetização para uma lógica de desempenho alinhada à economia global (Dale, 2004; Adrião *et al.*, 2024). Assim, o debate sobre alfabetização não é apenas pedagógico, mas também atravessa tensões entre projetos distintos de sociedade: um orientado pela democratização do direito à educação e outro pela racionalidade avaliativa e pela formação de capital humano.

Essas disputas entre o direito à educação e a racionalidade avaliativa se materializam em processos de hibridização das políticas, nos quais diretrizes internacionais não são apenas importadas, mas reinterpretadas e reelaboradas pelos países conforme suas histórias, capacidades institucionais e demandas internas (Bortot, 2022). No espaço lusófono, a CPLP desempenha um papel estratégico nessa mediação, atuando como elo entre a agenda normativa da UNESCO e a formulação das políticas nacionais. Tal mediação produz uma síntese híbrida: ao mesmo tempo em que os países incorporam padrões globais, como metas de aprendizagem, sistemas de avaliação e orientação pelo ODS 4, também inserem nesses marcos suas próprias leituras políticas, disputas internas e prioridades educativas.

Desse modo, a hibridização permite compreender que Angola, Brasil e Portugal não reproduzem mecanicamente orientações externas, mas constroem arranjos que combinam pressões globais, condicionantes regionais (como os Planos Estratégicos da CPLP) e trajetórias nacionais, revelando a complexidade da regulação transnacional da alfabetização.

A agenda da alfabetização, especialmente no segundo plano, aponta para um esforço conjunto de reconhecimento da alfabetização como direito e como estratégia de coesão e cooperação entre os países. Todavia, a forte ênfase na produção de evidências, na avaliação e na busca por “resultados concretos” também salienta a influência das declarações da Unesco sobre resultados de aprendizagem, nas quais a qualidade mensurável tem sido protagonista da agenda da governança global, a partir da atuação de OM (Gontijo, 2024). Assim, os planos da CPLP refletem não apenas uma ampliação do compromisso político com a alfabetização, mas também a inserção progressiva dos sistemas educacionais lusófonos nas dinâmicas globais de padronização e avaliação de resultados por meio de métricas standardizadas, o que abre espaços para uma oferta educacional que articula interesses públicos e privados sob a bandeira da qualidade.

### **Agenda da alfabetização em Angola, Brasil e Portugal**

Angola e Brasil compartilham um histórico comum de colonização portuguesa e, como consequência, adotaram, assim como a nação colonizadora, o português como idioma oficial. Em que pesem a ligação histórica e as aproximações entre os três países, é

preciso demarcar os contrastes entre eles em inúmeras dimensões (sociais, econômicas, territoriais, culturais, entre outras).

Trata-se de nações localizadas em três continentes: Angola, na África; Brasil, na América; e Portugal, na Europa. Esse dado, por si só, já evidencia discrepâncias significativas entre suas características. Feitas essas observações, parte-se do entendimento de que o objeto analisado limita-se à restrição de fontes documentais que impossibilitam o acesso a dados mais abrangentes e, por isso, concentra-se nas políticas de alfabetização instituídas pelos três países no período de 2015 a 2024.

No contexto de Angola, Lima (2024) salienta que o país empreendeu inúmeras reformas de alfabetização, sobretudo a partir dos anos 2000, com forte influência do alinhamento de diretrizes educacionais condicionado ao financiamento dos OM. Segundo a autora, a política pública de alfabetização em Angola tem se estruturado por meio de parcerias público-privadas e de cooperação internacional, com foco na alfabetização de jovens e adultos e na recuperação do atraso escolar. Dentre as principais iniciativas destacam-se o Plano Estratégico para a Revitalização da Alfabetização e Recuperação Escolar (PERA), com vigência de 2013 a 2017, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 86/2012 (Angola, 2012), e o Plano de Ação para Intensificação da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos (Plano EJA Angola 2019–2022), formalizado pelo Decreto nº 257/2019 (Angola, 2019). O PERA priorizou a ampliação da rede de cooperação internacional, incluindo parcerias com a Unesco, a Alfaliti Internacional e o método cubano “*Yo, sí puedo*”. Já o Plano EJA foi voltado à inclusão de jovens e adultos fora da escola, contando com o apoio do Banco Mundial e da Unesco, dentro da lógica de formação de capital humano para o desenvolvimento.

Já o Plano Nacional de Leitura e Escrita 2023–2027 (PNL 2027), regulamentado pelo Decreto nº 225/2023 (Angola, 2023), tem enfatizado o papel da cooperação multissetorial, entre governo, sociedade civil, setor privado e organizações internacionais, – com foco no uso de tecnologias digitais, no ensino à distância e na construção de um sistema nacional de avaliação de alfabetização, visando à inserção nas métricas internacionais. A articulação dessas políticas com documentos como o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH 2024-2027) e o Plano Nacional de Desenvolvimento do Capital Humano (PDN 2024-2027) revela a presença de agendas globais e a influência crescente de modelos de governança orientados por resultados (Lima, 2024). Nesse cenário, destacam-se, nesses documentos, características do

filantropocapitalismo e da cultura da avaliação, que conformam um modelo de gestão educacional alinhado a interesses transnacionais.

No contexto angolano, esse movimento evidencia-se nas políticas de alfabetização, que vêm sendo fortemente impulsionadas por parcerias com o Banco Mundial, ONGs, associações de mulheres e de jovens, fundações e instituições empresariais (Gontijo, 2024). Nessa vertente, o Estado deixa de exercer plenamente o seu papel como provedor público da alfabetização, sendo gradualmente substituído por agentes da iniciativa privada, em consonância com os princípios da nova gestão pública e da racionalidade gerencialista, que orientam as reformas educacionais globais.

Quanto à política pública de alfabetização no Brasil, a partir de 2015, tem-se estruturado por meio de parcerias público-privadas e de cooperação internacional, com o foco na alfabetização na primeira infância e na recuperação do atraso escolar. Dentre as principais iniciativas destacam-se o Pacto Nacional pela Alfabetização (PNAIC), com vigência de 2012 a 2017, instituído pela Portaria do Ministério da Educação (MEC) n. 867/2012 (Brasil, 2012) e o Mais Alfabetização (Malfa), regulamentado por meio da Portaria do MEC n.º 142/2018 e vigente até 2019 (Brasil, 2018). Esclarece, ainda, que a Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto n.º 9.765/2019 (Brasil, 2019), foi revogada pelo Decreto n.º 11.556/2023. (Brasil 2023).

A política brasileira mais contemporânea inclui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), regulamentado pelo Decreto n. 11.556/2023. O CNCA parte do princípio da cooperação multissetorial, mas diferente do evidenciado nas políticas de Angola, pois mesmo enfatizando o papel da cooperação multissetorial entre governo, sociedade civil, setor privado e organizações internacionais, com bojo no uso de tecnologias digitais, procura, também, aprimorar ou intensificar o sistema de avaliação de alfabetização para além das avaliações de nível local (municipal, estadual, nacional e internacional) visando conquistar destaques na métricas internacionais. Desse modo, projeta e cria um sistema meritocrático de premiações para escolas que atingirem os rankings nas avaliações.

Nas políticas brasileiras analisadas, denota-se a influência da Unesco não só em relação às diretrizes, mas também na atuação direta na cooperação técnica, como agente formuladora e implementadora de estratégias metodológicas de práticas inovadoras e de monitoramento nas áreas de gestão e planejamento para o cumprimento da meta de

alfabetização do ODS 4, que prioriza a aceleração da alfabetização e a qualidade da educação, referenciadas por indicadores de avaliação de aprendizagem.

A cooperação e apoio técnico na política de alfabetização brasileira entre o MEC e UNESCO se concretiza tanto na formação de professores e gestores, quanto nas metodologias de ensino, reformulações curriculares e de materiais didáticos em alfabetização digitais por meio da cooperação internacional-local. A principal justificativa se sustenta na premissa de combater a “pobreza de aprendizagem” por meio da qualidade e equidade com eficiências e inovação (UNESCO, 2022; 2023; 2024).

A política de alfabetização brasileira segue as orientações da UNESCO na formulação de seus documentos orientadores, ao reafirmar o que está na Declaração de Incheon e ao se conectar ao objetivo do ODS4, por meio do compromisso com a mensuração da qualidade. A declaração relativa à alfabetização recomenda que seja iniciada na primeira infância, com vista a ser concluída no menor tempo possível e consolidada até os 8 anos de idade.

Segundo Oliveira (2017), prioritariamente, no que se refere à alfabetização, a UNESCO preconiza que as crianças sejam alfabetizadas na “idade certa”. Percebe-se, então, o alinhamento, inclusive nas nomenclaturas das políticas brasileiras, ao pressuposto defendido pela OM.

Em relação a Portugal, destacam-se duas políticas: a Plana Leitura e a Plana Leitura Ler +. Trata-se de políticas de Estado de planejamento educacional do país relativas à alfabetização. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-D/2017 aprovou as linhas orientadoras do Plano Nacional de Leitura 2027. Este plano é uma continuação do PNL 2006-2016 (Portugal, 2006), com aprofundamentos previstos para o próximo período decenal do PNL 2017-2027 (Portugal, 2017). Mantendo o alinhamento com o ODS 4 – Agenda 2030 – reforça o protagonismo da qualidade da educação e o direciona ao propósito da alfabetização e da literacia digital.

Esse último plano, em Portugal, também converge com a intensificação da Unesco em antecipar e abreviar o tempo destinado para a conclusão do ciclo de alfabetização na formação da criança e atrela essa ação associada ao pressuposto de que trata do direito à aprendizagem tanto na alfabetização na primeira infância, quanto na educação de jovens e adultos.

Nos países lusófonos, a partir dos marcos normativos analisados, há recorrência da política de alfabetização de seguir as tendências estabelecidas pela Unesco, que

recomendam e fixam o imperativo da aceleração da alfabetização mediante a incorporação de boas práticas inovadoras entre os países, e que os resultados desse processo sejam avaliados por métricas estandardizadas que, por sua vez, determinam e são determinadas por indicadores de qualidade.

Embora partam de contextos econômicos, sociais e históricos profundamente distintos, os três países convergem na adoção de instrumentos, discursos e tecnologias legitimados por organismos multilaterais, sobretudo pela Unesco e, em escala regional, pela CPLP. Essa convergência se expressa, inicialmente, no eixo do financiamento, já que Angola depende de forma mais intensa de recursos externos, cooperação técnica e projetos associados ao Banco Mundial, ONGs e fundações internacionais; o Brasil combina financiamento público com crescente presença de parceiros privados em iniciativas metodológicas e tecnológicas; e Portugal opera sob o arcabouço da União Europeia e de políticas estáveis de Estado, com menor vulnerabilidade financeira, embora igualmente alinhado às metas globais dos ODS.

No eixo da concepção de alfabetização, observa-se que os três países deslocam progressivamente a compreensão da alfabetização como direito social para uma concepção vinculada ao desempenho e à eficiência, reforçando a centralidade da mensuração. Essa reconfiguração articula-se à adoção de instrumentos de política que atuam como vetores de padronização: Angola expande seu sistema nacional de avaliação e integra tecnologias digitais às estratégias de alfabetização; o Brasil consolida avaliações em múltiplos níveis (municipais, estaduais e nacionais) e amplia plataformas e sistemas de monitoramento; Portugal integra monitoramentos vinculados ao PNL e reforça dispositivos de literacia e de avaliação.

Assim, a produção de planos nacionais (PERA, EJA e PNL 2027 em Angola; PNAIC, PNA e CNCA no Brasil; PNL e PNL Ler+ em Portugal) revelou que os três países internalizam metas, cronogramas e indicadores que funcionam como mecanismos de governança global orientados por resultados, reforçando um modelo de política educacional baseado na rastreabilidade e na comparação.

Além disso, a presença de atores privados e filantropistas surge como outro elemento estruturante da convergência entre os países nas políticas e nos programas voltados à alfabetização. Angola apresenta a forma mais intensa de inserção desses atores, que não apenas complementam, mas frequentemente substituem funções estatais, operando projetos de alfabetização e difundindo métodos e tecnologias segundo a lógica

da eficiência gerencial. No Brasil, por sua vez, fundações empresariais e consultorias assumem um papel crescente na formulação de materiais, tecnologias digitais e mecanismos de avaliação, produzindo um campo híbrido no qual interesses privados passam a orientar as soluções educacionais. Portugal, embora preserve maior centralidade estatal, também apresenta nichos de atuação privada em plataformas, programas de leitura e iniciativas de literacia digital.

Esse conjunto de eixos revela a consolidação de uma arquitetura de governança global, marcada por assimetrias e interdependências. Nesse arranjo, a UNESCO define quadros normativos e discursivos; a CPLP traduz e difunde esses referenciais no espaço lusófono; os países internalizam e reinterpretam as diretrizes segundo suas condições estruturais; e atores privados ampliam sua presença na execução das políticas.

Esses achados não são isolados das políticas de alfabetização dos países lusófonos investigados, mas abrangem todas as etapas formativas da educação básica e inserem-se em um movimento global voltado à gestão de resultados e à promoção de políticas de accountability defendidas pelos OM. Esse movimento busca não só responsabilizar profissionais educacionais, mas também o Estado em si, pois os resultados tendem a justificar a execução dessas políticas por outros atores, como os da iniciativa privada (Braga, Silva e Duarte, 2023).

A aparente neutralidade técnica nas orientações prescritas pela Unesco, reforçada por uma organização que, em tese, deveria compreender uma instituição contra hegemônica, a CPLP, encontra ampla facilidade de introdução em nível nacional, como evidenciam os dados das políticas dos três países. Assim, predomina a externalização de políticas de alfabetização voltadas à promoção de resultados de uma suposta qualidade educacional, que se estendem desde a primeira infância. Desse modo, a Unesco se consolida como agente indutor de regulação transnacional, advogando em prol de uma agenda de governança harmonizada e legitimada pela coexistência de uma rede sistêmica de governança desde o nível local até o internacional.

## **Conclusão**

A análise aponta a interseção entre a Unesco e a CPLP quanto à prioridade da alfabetização na agenda educacional e reforça, em sua implementação, a necessidade de que as políticas tenham como referência boas práticas. Nessa direção, ilustra-se a

materialidade dessa convergência no desenho das políticas de alfabetização de Angola dos últimos anos, que, sob a égide da cantilena neoliberal de que o avanço do país depende do binômio desenvolvimento econômico/qualidade educacional, promovem e priorizam a atuação de iniciativas privadas e de fundações filantrópicas na condução dessas políticas. Assim, a alfabetização, pilar fundamental para pavimentar a caminhada formativa educacional, reduz-se a uma padronização homogênea de modelos de “boas práticas”.

Além disso, a análise apresentada alerta que, quanto maior a influência de uma política orientada por resultados, maior a abertura à entrada de atores privados que oferecem soluções técnicas capazes de acelerar o cumprimento das metas globais, o que consolida a lógica filantropocapitalista.

Desse modo, as particularidades dos contextos sociais, econômicos, geográficos e, principalmente, culturais são reduzidas, progressivamente, em detrimento das similaridades das orientações propostas pelos OM. Com isso, as políticas educacionais que deveriam garantir autonomia e emancipação acabam subordinadas a interesses mercadológicos, evidenciando os limites da cooperação internacional quando permeada por agendas econômicas hegemônicas, sobretudo em contextos de democracia frágeis e vulnerabilidades socioeconômicas, como as dos países lusófonos do Norte e do Sul Global, dentre eles, Angola, Brasil e Portugal.

## Referências

ANGOLA. **Decreto Presidencial nº 86/12, de 16 de maio de 2012**. Plano Estratégico para Revitalização da Alfabetização e a Recuperação Escolar para o Período 2006 - 2015 Diário da República, I Série, nº 92, p. 2271, 16 maio 2012. Disponível em: <https://mtti.gov.ao/ao/documentos/publicacoes/>. Acesso em: 10 out. 2025.

ANGOLA. **Decreto Presidencial n.º 160/18, de 3 de julho de 2018**. Aprova a Política Nacional do Livro, da Leitura e da Escrita de Angola. Diário da República, I Série, n. 97, Luanda, 3 jul. 2018. Disponível em: <https://www.legis-palop.org>. Acesso em: 14 out. 2025.

ANGOLA. **Decreto Presidencial nº 257, de 12 de agosto de 2019**. Plano de ação para a intensificação da alfabetização e da educação de jovens e adultos (EJA) Angola 2019-2022. Diário da República, I Série, nº 103, p. 5039, 12 ago. 2019. Disponível em: [https://files.lex.ao/presidente-da-republica/2019/decreto-presidencial-n-o-257-19-de-12-deagosto/download/decreto-presidencial-n-o-257-19-de-12-de-agosto\\_presidente-darepublica\\_lex-ao.pdf](https://files.lex.ao/presidente-da-republica/2019/decreto-presidencial-n-o-257-19-de-12-deagosto/download/decreto-presidencial-n-o-257-19-de-12-de-agosto_presidente-darepublica_lex-ao.pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

LIMA, Helen dos Santos. SOUZA, Kellcia Rezende. BORTOT, Camila Maria. Agenda Transnacional da Política de Alfabetização em Países Lusófonos: uma análise entre Angola, Brasil e Portugal.

ADRIÃO, Theresa; DRABACH, Nadia; GARCIA, Teise. SANTOS, Maria José Masé B. dos. O filantropocapitalismo e a terceira geração da privatização da educação paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 50, e262306, 2024.

AZEVEDO, Janete. **Sistema educativo mundial**: ensaio sobre a regulação transnacional educacional. Vila Nova de Gaia: Coleção FML, 2007.

BORTOT, Camila Maria. **Transferência de Políticas Educacionais para a Infância na América Latina e Caribe**: práticas intersetoriais de Governança Global nos casos cubano e brasileiro. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, 2022.

BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Débora Cristina Alves da; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Organismos multilaterais e instrumentos de regulação transnacional de políticas educacionais. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.], v. 17, n. 2, 2023. DOI: 10.5380/jpe.v17i2.89413. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/89413>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018**. Institui o Programa Mais Alfabetização, destinado a fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes do 1º e 2º ano do ensino fundamental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 fev. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: 212 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm). Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023**. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11556.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11556.htm). Acesso em: 22 nov 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: **Indicador Criança Alfabetizada – Resultados Nacionais 2023**. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/alfabetiza\\_brasil/brasil\\_2024\\_2.pdf](https://download.inep.gov.br/alfabetiza_brasil/brasil_2024_2.pdf). Acesso em: 10 nov. 2025.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação". **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

GONTIJO, Claudia Maria Mendes. Alfabetização no Programa de Educação Fundamental da Unesco. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 50, 2024.

LIMA, Helen dos Santos. SOUZA, Kellcia Rezende. BORTOT, Camila Maria. Agenda Transnacional da Política de Alfabetização em Países Lusófonos: uma análise entre Angola, Brasil e Portugal.

LIMA, Meire Helen dos Santos. **Políticas públicas de alfabetização em países lusófonos**: aproximações e distanciamentos entre Angola, Brasil e Portugal. 231f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2024.

MORTATTI, Maria Rosario Longo. Um balanço crítico da “Década da Alfabetização” no Brasil. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 33, n. 89, p. 293- 303, 2013.

OLIVEIRA, Lidiane Malheiros Mariano; GUIMARÃES, Lucélia Tavares. A influência dos organismos multilaterais internacionais na formação das políticas brasileiras de alfabetização. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 842-870, jul./set. 2017.

PORTUGAL. Conselho de Ministros. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006, de 12 de julho**. Cria o Plano Nacional de Leitura. Diário da República, 1.ª série, n. 132, Lisboa, 12 jul. 2006. Disponível em: <https://dre.pt>. Acesso em: 16 out. 2025.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros nº 48-D/2017, de 31 de março de 2017**. Aprova as linhas orientadoras para o Plano Nacional de Leitura 2027. Diário da República nº 65/2017, 1º Suplemento, Série I de 2017-03-31, p. 5 – 8, Lisboa. Disponível em: Diário da República nº 65/2017, 1º Suplemento, Série I de 2017-03-31. Acesso em: 16 out. 2025.

PORTUGAL. **XXI Governo Constitucional da República Portuguesa. Plano Nacional de Leitura Ler +2017 a 2027: Quadro Estratégico 2027**, Lisboa, 2018. Disponível em: [https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2018/09/53\\_Cuadro\\_Estrat%C3%A9gico\\_Plan\\_Lectura\\_Portugal.pdf](https://cerlalc.org/wp-content/uploads/2018/09/53_Cuadro_Estrat%C3%A9gico_Plan_Lectura_Portugal.pdf). Acesso em: 18 out. 2025.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): solidariedade e ação política**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. 203p.

SOUZA, Kellcia Rezende; BORTOT Camila Maria; SCAFF, Elisangela Alves Silva. La interculturalidad como instrumento para la internacionalización de la educación en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. **Revista Iberoamericana de Educación, [S. l.]**, v. 93, n. 1, p. 145–160, 2023.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Acesso em: 20 out. 2025.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Dakar, Senegal: UNESCO, 2000. Acesso em: 20 out. 2025.

UNESCO. **Declaração de Incheon Educação 2030**: rumo a uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa, e à educação ao longo da vida para todos. Brasília, DF: UNESCO, 2015. Acesso em: 20 out. 2025.

UNESCO. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque, 2015. Disponível em: [agenda2030-pt-br.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/pt-br/agenda2030-pt-br.pdf) . Acesso

LIMA, Helen dos Santos. SOUZA, Kellcia Rezende. BORTOT, Camila Maria. Agenda Transnacional da Política de Alfabetização em Países Lusófonos: uma análise entre Angola, Brasil e Portugal.

em: 22 out. 2025.

UNESCO. **Educação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: objetivos de aprendizagem.** Brasília: UNESCO, 2017. p. 01-66. Acesso em: 10 out. 2025.

UNESCO. **Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação.** Brasil, UNESCO.jun. 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381115>. Acesso em: 19 out. 2025.

UNESCO. **Gestão escolar e tecnologia na educação do Brasil.** Brasília: UNESCO, 2022. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/fieldoffice/brasil/expertise/educational-management>. Acesso em: 15 out. 2025.

UNESCO. **Relatório anual da UNESCO no Brasil: 2023.** Brasília: UNESCO, 2024. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390392.locale=en>. Acesso em: 19 out. 2025.

VILAR, Maria Isabel G. de M. Veiga **O Plano Nacional de Leitura: fundamentos e resultados.** 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Ciências da Educação, especialidade em Literacias e Educação) – Universidade Nova de Lisboa, 2016.

WOICOLESCO, Vanessa Gabrielle. **Pedagogia da internacionalização da educação superior: a docência na UNILA.** Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2023.