

MAÍSA MALTA

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO**



MAÍSA MALTA

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra Hilda Maria Gonçalves da Silva**

ARARAQUARA – S.P.  
2022

M261a            Malta, Máisa  
                    Análise da política de avaliação nacional da alfabetização / Máisa  
                    Malta. -- Araraquara, 2022  
                    122 p.

                    Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),  
                    Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara  
                    Orientadora: Hilda Maria Gonçalves da Silva

                    1. Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Alfabetização. 4.  
                    Avaliação externa. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MAÍSA MALTA

## **ANÁLISE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional**  
**Orientador: Prof<sup>a</sup> Dra Hilda Maria Gonçalves da Silva**

Data da defesa: 06/04/2022

### **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Prof<sup>a</sup> Dra Hilda Maria Gonçalves da Silva**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP- Franca/ Araraquara

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Agnaldo de Sousa Barbosa**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP- Franca

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP- Araraquara

---

**Membro Titular: Prof<sup>a</sup> Dra Camila José Galindo**  
Universidade Federal de São Carlos UFSCAR- Araras

---

**Membro Titular: Prof<sup>a</sup> Dra Luci Regina Muzzeti**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP- Araraquara

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara

Àqueles que se dedicam a educação como direito de todos; aos docentes e pesquisadores da área educacional e aos professores alfabetizadores, que possibilitam aos estudantes participação a cultura letrada e formação cidadã.

## **AGRADECIMENTOS**

À DEUS, pelo dom da vida;

Aos meus pais Gema e Norival (in memoriam) exemplos de vida, perseverança e coragem. Muito obrigada pelas orações e incentivo;

À toda minha família, alicerce de sempre;

Ao meu esposo Rodrigo, pela compreensão e amor;

À minha querida orientadora Profa. Dra. Hilda, exemplo de professora e pesquisadora que muito me inspira. Obrigada pelos saberes compartilhados, pela amizade acolhedora e discernimento indispensável na condução da pesquisa.

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar a política de avaliação da alfabetização e o seu papel na orientação e reorientação das políticas educacionais brasileiras. O interesse pelo tema surgiu da necessidade de se ampliar os estudos referentes aos desdobramentos das políticas para alfabetização e sua avaliação. Para tanto se realizou pesquisa documental com análise cognitiva de um instrumento de avaliação externa: a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), compreendendo sua concepção, realização e resultados. A fim de conhecer as pesquisas dedicadas ao tema e compor o panorama contextual da investigação, realizou-se revisão sistemática de literatura e pesquisa bibliográfica com análise e discussão de estudos recentes referentes à ANA, bem como acerca do histórico das políticas educacionais de alfabetização e avaliação educacional no Brasil. Como resultado a pesquisa apontou poucas investigações acerca da temática, os estudos encontrados revelaram predominância na perspectiva docente e de gestores escolares quanto a influência da ANA na prática docente. Ao longo das últimas décadas relata-se a presença de políticas de alfabetização de caráter regulatório e de monitoramento, dentre estas se enquadram políticas de metas e as avaliações externas, como a ANA. Tais ações caracterizam o modelo de Estado instaurado no Brasil sob influência de órgãos internacionais e política neoliberal. O cenário da alfabetização no Brasil evidencia avanços importantes no tocante ao acesso e permanência à escolaridade obrigatória das crianças do ciclo de alfabetização. Compreende-se pela análise que a implementação de uma avaliação com racionalidade instrumental de alfabetização, se mostra como a opção dos agentes públicos e que os resultados da ANA, bem como de seus indicadores, revelaram desempenho preocupante e dificuldades em se garantir a progressão das aprendizagens, aspecto fundamental para toda a educação básica. O estudo considera o não cumprimento do objetivo da ANA em subsidiar políticas de alfabetização a partir de seus dados, à medida que o país não possui uma política de Estado para alfabetização, as ações implementadas seguem interesses, intenções e decisões determinados pelo contexto político que se altera, difere ou diverge a cada mudança de governo.

**Palavras – chave:** Avaliação externa. Alfabetização. Políticas educacionais.

## ABSTRACT

The research aims to analyze the literacy assessment policy and its role in the orientation and reorientation of Brazilian educational policies. The interest in the subject arose from the necessity to expand the studies regarding the development of literacy policies and their evaluation. For that, a documental research was made with cognitive analysis of an external evaluation instrument: the National Literacy Assessment, understanding its conception, realization and results. In order to know the research dedicated to the topic and compose the contextual panorama of the investigation, took place systematic review of literature and bibliographic with analysis and discussion of recent studies related to the National Literacy Assessment, as well as the history of educational policies on literacy and educational assessment in Brazil. As a result the search pointed few investigations about the thematic, the studies found revealed a predominance in the perspective of teachers and school managers regarding the influence of National Literacy Assessment in teaching practice. Over the last few decades, reports of presence of literacy policies of character regulatory and of monitoring, among these if frame policies of goals and external evaluations, such as the National Literacy Assessment. Such actions characterize the State model established in Brazil under the influence in international bodies and neoliberal policy. The literacy scenery in brazil evidence advances important regarding access and stay at schooling mandatory for children in the literacy cycle. It is understood from the analysis that the implementation of an evaluation with rationality literacy instrument, is shown as the option of public agents and that the results of National Literacy Assessment, as well as its indicators, revealed performance worrying and difficulties in ensuring the progression of learning, a fundamental aspect for all basic education. The study considers the non-compliance of the National Literacy Assessment objective in subsidize policies of literacy from their data, as long as the country does not have a State policy for literacy, the actions implemented follow interests, intentions and decisions determined by the political context that change, differs or diverges with each change of government.

**Keywords:** External evaluation. Literacy. Educational policies

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Taxa de analfabetismo do Brasil e regiões-2019	53
<b>Gráfico 2</b>	Percentual de estudantes nos níveis de proficiência em leitura- ANA	85
<b>Gráfico 3</b>	Percentual de estudantes nos níveis de proficiência em escrita- ANA	88
<b>Gráfico 4</b>	Percentual de estudantes nos níveis de proficiência em matemática- ANA	89
<b>Gráfico 5</b>	Taxas de aprovação, reprovação, evasão e distorção idade/ano no ciclo de alfabetização (%) - (2012 – 2018)	103

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b>	Teses e dissertações sobre a ANA (2015 - 2019)	37
<b>Tabela 2</b>	Matriz de referência- Língua Portuguesa	78
<b>Tabela 3</b>	Matriz de referência - Matemática	82

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Unidades de registro levantadas nos documentos	31
<b>Quadro 2</b>	Composição das unidades de registro em categorias de análise	33
<b>Quadro 3</b>	Eixos temáticos das pesquisas sobre a ANA (2015-2019)	38

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANA</b>	Avaliação Nacional da Alfabetização
<b>BDTD</b>	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CBA</b>	Ciclo básico de alfabetização
<b>CEALE</b>	Centro de alfabetização, leitura e escrita da Faculdade de Educação da UFMG.
<b>CEB</b>	Câmara de Educação Básica
<b>COVID-19</b>	<i>Co)rona (vi)rus (d)isease</i> , doença do coronavírus
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
<b>IDEB</b>	Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>INAF</b>	Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAIC</b>	Programa Alfabetização na Idade Certa
<b>PCN</b>	Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PISA</b>	<i>Programme for International Student Assessment</i> - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
<b>PMALFA</b>	Programa Mais Alfabetização
<b>PNAIC</b>	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação

<b>PRALER</b>	Programa de Apoio a Leitura e Escrita
<b>PROFA</b>	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SAEP</b>	Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau
<b>SARESP</b>	Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
<b>UFMG</b>	Universidade Federal de Minas Gerais
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura
<b>UNICEF</b>	<i>United Nations Children's Fund</i> - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
<b>2 CAMPO DE PESQUISA: políticas educacionais</b>	<b>21</b>
2.1 Percurso Metodológico	24
2.1.1 Organização da análise	29
<b>3 AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO: revisão sistemática</b>	<b>35</b>
3.1 Constituição da subjetividade docente e verdades produzidas sobre alfabetização	40
3.2 Imagem social da criança e a ANA	41
3.3 As implicações da ANA na prática docente e na gestão da alfabetização	41
3.4 Contribuições para a política de avaliação	44
3.5 Impactos da avaliação na aprendizagem	44
3.6 A percepção dos gestores	45
3.7 Apontamentos das pesquisas	46
<b>4 POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO: panorama histórico no Brasil</b>	<b>48</b>
4.1 Garantia de acesso ao ensino fundamental	50
4.2 Orientação curricular e formação docente	55
4.2.1 PNAIC- Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	57
4.3 Monitoramento do desempenho na alfabetização	58
4.3.1 Programa Mais Alfabetização	59
<b>5 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EXTERNA: regulação e responsabilização</b>	<b>61</b>
5.1 O Estado- Avaliador na educação	62
5.2 Avaliação da Educação Básica no Brasil	68
<b>6 ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO</b>	<b>73</b>
6.1 Construção dos termos alfabetização e letramento no Brasil	74
6.2 Matrizes de referências da ANA	77
6.2.1 Matriz de Língua Portuguesa	78
6.2.2 Matriz de Matemática	81
6.3 Indicadores de desempenho	84
6.3.1 Indicadores de desempenho em Leitura	85
6.3.2 Indicadores de desempenho em Escrita	87

6.3.3 Indicadores de desempenho em Matemática	89
6.4 Os programas de alfabetização e os dados da ANA	91
<b>7 CICLO DE ALFABETIZAÇÃO</b>	<b>97</b>
7.1 Organização do ensino em ciclos: contexto histórico	98
7.2 Progressão escolar e de aprendizagem no ciclo de alfabetização	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 80 houve importante mudança na educação como direito fundamental e na alfabetização como porta de entrada para a garantia deste direito. A partir de então, surgiram políticas com foco no acesso ao ensino fundamental e sua ampliação, no currículo, na formação do professor alfabetizador e no monitoramento da alfabetização, visando melhoria nos resultados dos alunos dos anos iniciais.

A pesquisa se justifica pela relevância do tema no contexto educacional, visto que a leitura e a escrita são processos elementares no processo de instrução do indivíduo, na conquista da autonomia e construção da identidade em uma sociedade letrada. Além disso, aprender a ler e a escrever é um direito estabelecido pela Constituição e demais leis que regem a educação.

O interesse pela temática surgiu da possibilidade de contribuir com a pesquisa acadêmica em avaliação na educação básica e políticas educacionais, assim como na própria prática da pesquisadora, como professora alfabetizadora. A implementação de atuais políticas voltadas para a alfabetização e a presença constante de avaliações externas que verificam o desempenho dos estudantes nessa fase inicial, suscitaram a necessidade em discutir a relação entre o processo de avaliar, o modelo proposto pelo instrumento externo e as políticas de melhoria para o nível de alfabetização das crianças.

A partir disso constituem-se como problema de pesquisa os seguintes questionamentos: **os resultados da avaliação nacional interferem na definição das políticas para a alfabetização? Como as informações dessa avaliação são utilizadas na orientação de políticas educacionais?**

Com a pretensão de refletir e discutir tais questões, a pesquisa tem como foco a análise de um instrumento que avalia o nível de alfabetização das crianças e visa **discutir a abordagem cognitiva da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o papel da avaliação externa na definição das políticas educacionais para alfabetização.**

Para tanto definiu-se como objetivos específicos: compreender a ANA enquanto instrumento de avaliação externa para alfabetização e seu contexto de origem e realização; analisar a influência da avaliação externa nos ajustes ou mudanças das políticas educacionais; discutir os atuais programas de alfabetização e como se dá o processo de avaliação de suas ações, verificando se estas respondem às demandas refletidas nos resultados da ANA em suas três edições.

A análise cognitiva de uma política é um procedimento que busca analisar como se dá a matriz cognitiva normativa, ou seja, analisa o instrumento instituído para a materialidade da ação do Estado, desde a decisão de se pensar a política como parte de uma agenda, até sua implementação e avaliação. Revela sobretudo as decisões tomadas pelos atores. Nesse sentido, se faz necessário questionar sobre os valores e os interesses que orientam os procedimentos e as decisões desses atores envolvidos a partir do instrumento da ação pública. (LEMES,2021).

Para Lascoumes e Le Galès (2012) esse processo analítico de compreender as lógicas, sequencias e encaminhamentos da política é denominado de racionalidade, termo utilizado também por outros autores como Serafim e Dias (2012) que elucidam racionalidade da política como a compreensão das etapas de identificação e definição de uma demanda social, definição de agenda do Estado e formulação de ações. Este estudo pauta-se na perspectiva desses autores e das abordagens acima descritas no campo das políticas educacionais.

Compreende-se política educacional como “(...) conjunto de ações, programas, projetos, leis que movimentam a área educacional, sempre pautado numa determinada concepção de sociedade e de homem” (LIMA, ARANDA, LIMA,2012 p.57). Também se considera que a política educacional é influenciada pelo contexto econômico, atualmente dominado pela política econômica neoliberal.

Neste cenário, a participação dos países a financiamentos, acordos e tratados se relaciona diretamente ao cumprimento de metas referentes à educação e a uma agenda estabelecida por órgãos multilaterais como Banco Mundial (BM) entre outros. Conforme Afonso (2013) os mecanismos de regulação como o BM agem como definidores e fortes influentes das políticas públicas educacionais.

Falar de políticas para a alfabetização no Brasil implica necessariamente falar do contexto educacional do processo de redemocratização do país, pois incluir ‘todos’ em uma educação antes ‘para poucos’, significa colocar na escola a diversidade e a desigualdade, desafios, que apesar dos muitos avanços, ainda persistem.

O contexto econômico neoliberal se intensificou nos anos de 1990 e 2000 e sua forte influência está presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDBEN (1996) e demais políticas educacionais. A busca passa a ser pelo acesso universal à escola e a progressão dentro dela, os altos índices de reprovação tornam-se alvo dos acordos com os órgãos multilaterais e a alfabetização vista como um aspecto fundamental dentre as ações educacionais. Tanto que a UNESCO, lança em 2001 a “Década da Alfabetização” com um

conjunto de metas a serem cumpridas pelos países, com relação à aprendizagem inicial da leitura e escrita (MORTATTI,2013 p.16).

O Brasil que também havia aderido às metas, foi palco destas discussões que se deram de forma mais intensa no final da década de 1980 em decorrência da Constituição de 1988 e da redemocratização do país, como já dito anteriormente. Porém, conforme ressalta Mortatti (2013), foi somente nas duas próximas décadas e especialmente em 2001 por meio do Plano Nacional da Educação, que o Brasil de fato definiu e implementou políticas educacionais em consonância com o compromisso assumido, isso ocorreu por pressão de setores da sociedade civil e parceria com iniciativa privada.

Tais políticas, de acordo com Mortatti (2013, p.17) significaram alguns avanços, porém também agravou problemas históricos como o crescimento do analfabetismo funcional e a falta de discussão em torno do conceito “(...) restrito e rudimentar da alfabetização”, que influenciado pelo modelo neoliberal, fundamenta-se em avaliação de habilidades e competências, muitas vezes treinadas pelas escolas.

Com fim da década da alfabetização em 2012, “(...) iniciam-se vários esforços, nacionais e municipais, para monitorar a aprendizagem na alfabetização a fim de promover práticas diferenciadas de ensino e de avaliação dentro das escolas” (CRUZ, TAVEIRA, SOUZA, 2016, p.184) a exemplo de outras avaliações padronizadas já realizadas no país.

De acordo com o relatório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP, o Brasil segue a tendência mundial em realizar avaliação de larga escala desde 1990 quando foi instituído o SAEP (Sistema de Avaliação do Ensino público de 1º grau) que posteriormente tornou-se SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) com vários instrumentos como a Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio- ENEM. Na alfabetização a Provinha Brasil (2008) e a Avaliação Nacional de Alfabetização- ANA- (2013) são os dois instrumentos já utilizados.

A avaliação objeto de diversos estudos, possui características diferentes de acordo com o propósito a que serve. Articulados ao currículo, “(...) os procedimentos de avaliação constituem hoje um dos mais importantes meios de controle da educação” (AFONSO, 2001, p.27).

Ao propósito de controle, a avaliação externa tem ganhado um espaço e um protagonismo jamais visto, principalmente no meio educacional, conforme Afonso (2013) ao longo dos anos 80 e de forma mais intensa nas últimas décadas, a avaliação passa a constituir-se como um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública.

Para Gonçalves Silva et al (2011, p.2) movimentos como a descentralização da gestão pública no Brasil, abriram as portas para o surgimento de avaliações externas enquanto instrumentos de “(...) verificação e controle do conhecimento transmitido pelas escolas públicas brasileiras”, assim como para atender ao propósito de dar ao governo informações sobre seus sistemas de ensino e a qualidade da educação.

Para os gestores de avaliações externas sua função é monitorar a qualidade e orientar a implementação de determinadas políticas educacionais. Neste contexto de que o monitoramento e controle são inerentes à avaliação, volta-se a um instrumento específico, a avaliação da alfabetização. Para Lemes (2015 p.141) olhar para o instrumento avaliativo é “(...) uma dimensão fundamental nas discussões amplas sobre avaliação”.

A ANA, objeto de investigação deste estudo, é um instrumento de avaliação externa que visa verificar o desempenho dos alunos ao final do 3º ano do ensino fundamental com relação à aprendizagem em leitura, escrita e matemática. Primeira avaliação censitária com o objetivo de aferir o nível de alfabetização dos estudantes do sistema público ao final do ciclo de alfabetização, foi instituída pela portaria 867 de 2012, a mesma que regulamentou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC, programa do governo federal (BRASIL,2015a). Em 2013 o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP desenvolveu e aplicou a primeira edição desta avaliação e em 2014 e 2016 a segunda e terceira edição.

Quanto ao percurso metodológico a presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa e para sua realização desenvolveu-se predominantemente pesquisa documental e como procedimento análise de conteúdo. Conforme Franco (2008) e Bardin (2016) a análise de conteúdo propicia um olhar crítico para a mensagem presente na linguagem seja ela explícita ou implícita, portanto, analisou-se quatro documentos oficiais referentes à ANA, selecionados conforme os critérios de representatividade e pertinência ao propósito da pesquisa.

A princípio, foi realizada uma revisão sistemática de literatura a fim de buscar os estudos mais recentes referentes à temática. A busca se deu por meio das palavras-chave: avaliação nacional e alfabetização, em bases de dados de teses e dissertações no período de 2015 a 2019.

Além da análise de documentos e da revisão, também se realizou pesquisa bibliográfica, com estudos e discussões acerca das principais políticas educacionais de alfabetização e de avaliação educacional externa, a fim de analisar o contexto histórico, político e social em que foram formuladas e implementadas.

Por meio da pesquisa bibliográfica e dos resultados da revisão de literatura, compôs-se a primeira parte do estudo que corresponde às investigações já consolidadas sobre a ANA; ao panorama histórico das políticas para alfabetização no Brasil e a abordagem da avaliação educacional externa com propósito burocrático e mercantil.

Em continuidade analisou-se as três edições da ANA, por meio dos relatórios oficiais referentes à origem e concepção do instrumento, bem como aos resultados produzidos pelas edições realizadas, comparando-as com os ajustes e / mudanças realizadas nas políticas vigentes, por meio da análise de dois programas propostos pelo governo no período em que a ANA foi realizada: o PNAIC estreitamente correlacionado à concepção da ANA, e o Programa Mais Alfabetização- PMALFA. Esta comparação permitiu responder ao objetivo de discutir a influência desta avaliação externa nas políticas educacionais.

Quanto à coleta, análise dos dados assim como a apresentação dos resultados, se definiu como unidades de contexto as políticas de alfabetização e a avaliação externa em larga escala. A partir destas e das unidades de registros definidas na análise dos documentos, delimitou-se as categorias: alfabetização/ letramento e ciclo de alfabetização, a fim de comparar os resultados da ANA e as ações das políticas nacionais para a alfabetização. Estas categorias revelaram-se como aspectos centrais da racionalidade da política de avaliação, ou seja, dos conceitos, estratégias e decisões que constituem a ação e interpretação dos agentes da ação.

## 2 CAMPO DE PESQUISA: políticas educacionais

A definição de política pública não é única. Lascoumes e Le Galès (2012, p.42) enfatizam a visão clássica de que “(...) política pública é um programa de ação governamental”, assim como a definição de que política pública “(...) é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer” (DYE apud LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, p.42)

Destacam-se, nesse contexto, três grandes abordagens acerca da caracterização das políticas públicas: ações do governo que influenciam a sociedade, intervenções que visam produzir efeitos específicos e ainda aquelas que priorizam as políticas como soluções de problemas.

Draibe (2001) define como política pública uma intervenção na realidade social por meio de esferas públicas da sociedade. A autora acrescenta que não se restringe às políticas de governo ou estatais, pois pode ser proposta por organizações não governamentais quando possuem caráter público. Sarmento (2012) corrobora com esta perspectiva ao afirmar que o modelo de políticas públicas conduzidas apenas pelo Estado está ultrapassado, pelo fato de que estas sofrem influência dos atores públicos e privados, assim como de diversas instituições e organizações.

De acordo com Martins (2010) o termo política tem origem na obra de Aristóteles conceito que perdurou até a modernidade. Teóricos deste campo de pesquisa definem políticas públicas como:

Ações de um governo com vistas à consecução de objetivos definidos e, por outros, como um processo de negociações e confrontos entre grupos de interesses, nem sempre diretamente envolvidos na formulação do conjunto legal e normativo dos programas governamentais (MARTINS, 2010, p.30).

Considerando as abordagens elucidadas, esta pesquisa se refere a políticas educacionais como ações do Estado frente às demandas da área da educação, relacionadas ao contexto histórico e político em que são pensadas, propostas e implementadas. É também um amplo campo do conhecimento que não se desvincula de sua própria análise, ou seja, busca:

(...) colocar o governo em ação e/ ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e / ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente) (SOUZA, 2003, p.13).

De acordo com Draibe (2001) as políticas são parte de um ciclo, constituído de duas fases distintas: a formulação e a implementação. Para Frey (1999) existe ainda uma terceira fase subsequente à implementação, o controle dos impactos da política.

Martins (2010) ressalta que os primeiros estudos em análise de políticas públicas, tratados pela autora como a primeira geração, referem-se prioritariamente aos fracassos da política e se baseavam na ideia de que a formulação e implementação, são processos independentes do contexto político.

Na formulação de uma política estão presentes não somente objetivos, metas, indicadores, mas também as estratégias de implementação, aspectos referentes à execução. É uma fase complexa e longa, que conforme enfatiza Draibe (2001) prevê pelo menos teoricamente a constituição de uma agenda pública com introdução ao tema, levantamento das demandas, discussão dos vários grupos de atores e suas diferentes posições e interesses. Portanto, formulação e implementação são processos permeados pelo caráter político.

Conforme ressaltam Serafim e Dias (2012, p. 122-123) em estudo acerca de conceitos e estratégias utilizadas na análise de política pública, um dos principais aspectos dessa análise é a centralização nos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, o que compreende o “(...) porquê e para quem a política foi elaborada”, um olhar que está além da política propriamente dita. Para os autores a agenda do Estado é guiada pelo “(...) jogo político” resultado das estratégias dos atores sociais e sua forma de atuação mais ou menos preponderante, considerando as negociações e intenções em curso. Pode ser entendida como “(...) espaço problemático de uma sociedade” melhor dizendo, um problema passa a ser parte da agenda do Estado quando se identifica a possibilidade de se converter o problema em política pública. Processo esse que não é puramente técnico.

Segundo Martins (2010, p.35) considerar essa dimensão da análise é evoluir para a segunda geração de estudos em políticas, o que se faz necessário principalmente no Brasil, “(...) identificar as variáveis que promovem impactos sobre os resultados das políticas públicas”. É que Frey (1999) também propõe, ou seja, uma análise que busque pontos positivos e negativos em um contexto determinado, aspecto fundamental para a compreensão dos resultados.

De acordo com Martins (2010, p.36) é importante compreender a complexidade da política ao analisá-la, expressa pelo discurso oficial dos documentos legais e pela forma como os atores das instituições o percebem, interpretam e o revelam em suas realidades. Ainda são raros no Brasil, estudos comparativos que analisam políticas implementadas pelas diferentes esferas, o que traria importantes contribuições, a fim de discutir a ação do Estado brasileiro, “(...) cujos programas de governo se sucedem rapidamente e se sobrepõem em todas as esferas”. O Estado brasileiro é resultante de diversas agendas que foram formuladas, negociadas, preteridas, alteradas ao longo da história do país, assim como o que não se definiu

para estas agendas, pois “(...) o Estado é também aquilo que não se faz” (SERAFIM, DIAS, 2012, p.124).

Ao tratar especificamente das políticas educacionais, Martins (2010, p.36) ressalta que o início dos estudos neste campo se fundamenta na necessidade de melhoria de serviços públicos, “(...) sobretudo no período Pós- Guerra Mundial, quando as teorias do capital humano e os princípios das democracias liberais definiam os caminhos a serem desenhados pelas investigações”. Esta visão foi considerada por críticos como utópica, considerando que as políticas não são fiéis à sua formulação, no sentido que sofrem modificações durante o processo de implementação.

Visão esta retomada na década de 1990, com o contexto neoliberal da época, em que as políticas educacionais assumem grande espaço na análise de políticas públicas e a educação como “(...) promotora de equidade social” (MARTINS,2010, p.37). Porém dessa vez, as ações se voltam para o que ocorre nas escolas com ênfase na responsabilização de seus atores em busca de eficiência e eficácia das metas pretendidas.

Ball (2006) afirma que as mudanças na educação são parte de um cenário maior, um cenário de transformação do papel do Estado e do setor público. Para o autor a educação está diretamente ligada ao gerenciamento prático dos problemas sociais e políticos, o que gera tensão política nas pesquisas sobre política educacional, uma tensão entre eficiência e justiça social.

Para Libâneo e Freitas (2018) o contexto histórico – social das políticas educacionais nos últimos anos é demarcado pela ascensão dos interesses neoliberais na educação legitimados na concepção de que a educação pública é lugar de formação para o trabalho conforme a ordem mercadológica. Portanto as políticas são ditadas e formuladas pelas orientações de organismos internacionais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) entre outros, cujo foco é a economia capitalista.

Esta concepção fundamenta-se no papel do Estado como avaliador das instituições por meio de testes em larga escala para alunos, responsabilização de escolas, professores e gestores, programas de meritocracia e sistemas de controle de metas com finalidade de formação de capital humano. Questão aprofundada neste estudo na seção em que se trata da avaliação educacional externa.

Conforme Libâneo e Freitas (2018, p.28), políticas que atendem a estes princípios contribuem para o empobrecimento da formação dos estudantes, principalmente das camadas mais pobres a quem é negada uma formação crítica e ampla com vistas ao desenvolvimento

humano e à justiça social. Os autores reforçam que a principal razão da educação e ações que a promove é ou deveria ser a formação integral, aquela com fomento e desenvolvimento das “(...) capacidades humanas dos alunos tendo em vista uma sociedade justa, democrática, em que possam ser superadas desigualdades sociais”.

Portanto a tensão citada por Ball (2006) quanto aos estudos sobre políticas educacionais é sentida na compreensão das ações apoiadas em uma visão mercadológica amplamente difundida e dominante nas atuais políticas do país, versus a busca do direito à educação e pelas condições que este compreende como a inclusão de todos, acesso, permanência, a não desigualdade. São faces distintas e até contrárias, variáveis contextuais que compõem o cenário das políticas educacionais brasileiras e os interesses políticos que as conduzem, e não podem ser ignoradas.

Para Martins (2010) a análise de políticas educacionais “(...) oscila entre o conhecimento no processo político e o conhecimento do processo político” (MARTIN,2010, p.32-33) ou seja se revela em conhecer o contexto da política e em tratar da política em si.

Este conhecimento se divide em três tendências: a análise baseada nas teorias do Estado, cujo objetivo é interpretar e questionar o papel do Estado frente às demandas da sociedade; a explicação quanto à implementação das políticas, que tem como foco o caminho percorrido pela política, as tomadas de decisões e as ações, bem como a complexidade desse processo, e por último a avaliação de seu impacto, a tendência cujo objetivo é avaliar os resultados sejam eles positivos ou negativos, visando correções e reorientações de ações e medidas.

Transpondo para este estudo, cuja proposta enquadra-se na segunda e na terceira tendência descrita por Martins (2010), a investigação analisa a racionalidade da ANA, por meio de abordagem cognitiva deste instrumento de avaliação, ou seja, o caminho percorrido desde a definição do problema para agenda de ações até a implementação, assim como os resultados de três edições, comparando com ações propostas para a melhoria da alfabetização. Conforme Martins (2010) pesquisas que buscam discutir ações de governo para a área da educação e o contexto político internacional, nacional e regional em que se dão estas ações, são relevantes para a construção de debates críticos e para avanços na área.

## **2.1 Percurso metodológico**

A pesquisa como atividade humana e social revela o contexto do universo pesquisado, bem como os valores e princípios do pesquisador, que são parte de uma escolha, que não é

única ou imutável, nem tampouco neutra, é uma opção que se inicia com o interesse ao tema e ao campo de pesquisa ao qual este pertence, até a decisão de que caminho percorrer para a busca dos resultados.

De acordo com Gatti (2012) para construção metodológica da pesquisa em educação se faz necessário o questionamento de conceitos relativos ao campo da investigação e a partir dessa distinção e clareza, a caracterização das formas investigativas, ou seja, o método propriamente dito. Descrever esse processo, ou seja, o encaminhamento da investigação é justificar o passo a passo dessa escolha. Para tanto, a fim de detalhar o percurso deste estudo, optou-se por um relato desde a definição da temática.

Como já dito, a presente pesquisa visa discutir a avaliação em larga escala como política educacional presente e em crescente valorização no país, ação instituída para regulação da educação com fins de melhoria de resultados. Portanto o contexto investigado é o da educação escolar no campo das políticas educacionais aqui compreendidas como políticas públicas da área educacional.

As políticas educacionais têm sido o campo de interesse da pesquisadora, principalmente em razão da atuação na educação básica. As ações propostas para este nível de ensino, suscitaram questionamentos que se tornaram agenda de pesquisa, como a política de ampliação do ensino fundamental para nove anos, objeto de estudo na dissertação de mestrado.

Atualmente, o foco da investigação proposta pela pesquisadora está na avaliação e nas políticas de alfabetização, o que sem dúvida reflete a prática como professora nos anos iniciais, o interesse em contribuir com as investigações sobre o tema e as permanentes questões no campo das políticas, dentre estas a avaliação em larga escala, presente na realidade brasileira desde a década de 1990.

A avaliação nacional da alfabetização - ANA é parte do conjunto de avaliações da educação básica e surge com a meta de medir em âmbito nacional o nível de alfabetização ao final dos três primeiros anos do ensino fundamental e como instrumento de apoio para a formulação de políticas públicas. É nesse ponto que se encontra o interesse desta pesquisa, ou seja, analisar a ANA na perspectiva da concepção à implementação, bem como as circunstâncias em que foi pensada, o tratamento dado aos seus resultados no âmbito das políticas educacionais e de ações para a melhoria da alfabetização no país.

Para tanto, este estudo de abordagem qualitativa caracteriza-se como pesquisa documental com embasamento teórico - metodológico na análise de conteúdo. Uma escolha justificada em Bardin (2016), Franco (2008), Bogdan e Biklen (1994), Ludke e André (2018).

Conforme Bogdan e Biklen (1994, p.16) a investigação qualitativa em educação “(...) assume muitas formas e é conduzida em múltiplos contextos”. Para os autores há cinco características principais da investigação qualitativa, que se revelam pertinentes na escolha dessa abordagem para o presente estudo.

A primeira delas trata da fonte de dados como sendo o “(...) ambiente natural” (BOGDAN, BIKLEN,1994, p.16) e o investigador como instrumento principal. No caso de registros oficiais a investigação se dá em compreender em que contexto foram elaborados, por quem, para quem e com qual objetivo, prescrito e /ou latente.

A segunda característica é o aspecto descritivo, os dados são recolhidos por meio de palavras e imagens e não em números apenas, a investigação qualitativa busca “(...) analisar os dados em toda a sua riqueza, respeitando, tanto quanto o possível, a forma em que estes foram registrados ou transcritos” (BOGDAN, BIKLEN,1994, p.48).

A terceira discute a preocupação com o processo que conduziu os resultados, mais do que olhar somente para o produto. A quarta característica trata da análise de forma indutiva, ou seja, as hipóteses vão se construindo e se modificando conforme a coleta e análise de dados, bem como as conclusões, não se trata de revelar o que já se presumia, mais em mostrar o caminho percorrido e que conclusões foram apuradas por este percurso. Bardin (2016) acrescenta que a análise qualitativa é flexível aos indícios não previstos e a evolução das hipóteses.

A quinta característica é a importância ao significado, ou seja, interessa à investigação qualitativa “(...) as perspectivas participantes” (BOGDAN, BIKLEN,1994, p.50) e a forma como significam uma situação ou temática, propondo um diálogo entre o investigador e estas perspectivas.

Portanto, a partir destas características é que se justifica o caráter qualitativo da pesquisa que busca analisar a ANA em seus múltiplos contextos, o que não inviabiliza a leitura e interpretação de dados quantitativos presentes nos documentos analisados como o percentual de níveis de proficiência do teste, o número de matrículas, abandono, reprovação, distorção idade-ano, entre outros dados. Conforme ressalta Gatti (2012, p.29) “(...) há momentos em que precisamos de grandezas numéricas para discutir a questão em foco”,

À luz do quadro teórico, que se constituiu por meio de estudos sobre políticas de alfabetização e avaliação educacional em larga escala no país nas últimas décadas, se realizou pesquisa documental, formato de investigação que se mostrou pertinente ao objetivo, pois é por meio desta que se pretende extrair a perspectiva dos registros oficiais da ANA.

Na revisão da literatura realizada sobre a temática em dois importantes bancos de dados, constatou-se não haver muitas pesquisas sobre o tema, tampouco publicações mais densas e aprofundadas sobre esta avaliação. Os estudos existentes são em sua grande maioria pesquisas de campo e estudos de caso que exploram realidades específicas de instituições, municípios e algumas regiões, não há investigações referentes à realidade nacional. Portanto, olhar para a política de avaliação na alfabetização remete à pesquisa a busca pelos documentos oficiais que subsidiam a origem do instrumento avaliativo e os resultados obtidos.

Conforme Bardin (2016, p.51) a análise documental trata-se de um conjunto de procedimentos que visa representar um conteúdo de um documento diferente do original, como tratamento da informação tem por objetivo “(...) dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”. Para Ludke e André (2018) é uma técnica relevante na abordagem de dados qualitativos, apesar de pouco explorada.

São considerados documentos oficiais “(...) memorandos, minutas de encontros, boletins informativos, documentos sobre políticas, propostas” (BOGDAN; BIKLEN,1994, p.180) entre outros. Estes documentos são vistos pelos pesquisadores como subjetivos, ou seja, compostos com base em interesses ou ideais de quem os formula e escreve. No entanto é exatamente este aspecto que chama a atenção de investigadores qualitativos que se propõem a realizar pesquisa documental ou análise documental, pois de acordo com Bogdan e Biklen(1994 p.180) esta investigação não busca a “(...) verdade como é convencionalmente concebida”, mas sim como os documentos prescrevem a perspectiva oficial, considerando todo o contexto que a ampara, bem como as condições de sua formulação e a de seus promotores.

Ludke e André (2018) destacam os documentos como fonte natural de grande valor, pois fornece informação e o contexto desta e pode fundamentar declarações do pesquisador ou revelar hipóteses diferentes. A análise proposta por este estudo utiliza-se de documentos oficiais que tratam de uma política de avaliação e programas de alfabetização.

A partir da escolha do tipo de pesquisa, como organizar e proceder à investigação a partir de documentos? Este questionamento é o ponto inicial para escolha metodológica que se pretende adotar.

De acordo com Pimentel (2001) é pertinente à organização e leitura de documentos o uso de critérios da análise do conteúdo e suas técnicas, portanto, para esta investigação pautase neste formato de análise conforme as etapas que se seguem e suas características.

Para Franco (2008) a análise de conteúdo é um procedimento metodológico de abordagem crítica, que reconhece o pesquisador como sujeito ativo no processo de construção do conhecimento e a sistematização e a qualidade como requisitos indispensáveis para a análise dos dados.

Conforme a autora “(...) o ponto de partida da análise de conteúdo é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada” (FRANCO, 2008, p.12) ligada ao contexto de seus emissores ou as condições contextuais.

Também a decodificação da mensagem pelo pesquisador tem aspectos a ser considerados, pois apesar de haver procedimentos mínimos e fundamentais à realização da análise de conteúdo, todo investigador desenvolve seu próprio caminho de leitura da mensagem. Se é fato que as condições contextuais de quem emite a mensagem devem ser consideradas, isso também ocorre no processo de decodificação, pesando neste caso o contexto do investigador como influência significativa. Para Bardin (2016, p.46) estas condições contextuais, tanto do emissor quanto do receptor, são denominadas de “(...) variáveis inferidas”. Portanto para a autora a análise de conteúdo é:

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2016, p.48).

A inferência é o elemento explícito, controlado e intermediário, liga a primeira fase da análise, que a autora define como a descrição, ou seja, o tratamento inicial de enumeração dos dados e caracterização do texto, à última fase, da interpretação, que trata de dar significado às características levantadas e descritas. Conforme a autora, as inferências ou deduções lógicas podem responder a dois questionamentos: o que antecedeu a mensagem, ou seja, o que levou a produção desta, e quais as consequências, os efeitos produzidos por ela.

Outro aspecto importante da análise de conteúdo é a relevância teórica de suas descobertas, um dado está ligado a outro, o que remete ao diálogo entre as informações, mais do que descrever os dados coletados, a análise de conteúdo possibilita trazer à luz os pontos relacionados, comparar contextos e evidenciar convergências, divergências e o que está oculto, ou seja, as inferências presentes no conteúdo das mensagens.

### 2.1.1 Organização da análise

A formação do pesquisador em análise de conteúdo se faz pela própria realização desta, ou seja, pela prática. Não há um caminho único e rígido a seguir, existem passos e exemplos, porém em geral cada pesquisador trilha seu próprio percurso baseado em seu conhecimento e competência (BARDIN,2016).

Sobre estes passos ou possíveis escolhas para se investir na análise de conteúdo, Bardin (2016) e Franco (2008) descrevem relevantes etapas e procedimentos utilizados nas pesquisas, que se mostraram pertinentes ao caminho traçado por esta investigação.

Franco (2008) esclarece que um bom plano de pesquisa garante a integração entre teoria, coleta, análise e interpretação dos dados, para tanto é necessário explicitar os procedimentos de escolha das fontes e coleta dos dados; levantamento das unidades de análise que serão agrupadas em categorias; comparação entre as categorias e inferências extraídas.

De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo possui três fases principais: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados (que se dá pela inferência) e a interpretação. A autora ressalta que estas etapas não são obrigatoriamente sucedidas uma da outra, no entanto estão interligadas.

Neste estudo o primeiro contato ou “(...) leitura flutuante”, na visão de Bardin (2016) e Franco (2008, p.52) ocorreu por meio da leitura de alguns trabalhos já realizados sobre o tema e de um dos documentos oficiais, o que suscitou a hipótese de que há um descompasso entre a ANA e a formulação de políticas para alfabetização, bem como um distanciamento entre esta avaliação nacional e outras que ocorrem em nível estadual e municipal.

A escolha dos documentos, ou seja, a formação de um *corpus* trata-se da constituição de quantos e quais documentos serão analisados, bem como o gênero a que pertencem, para Bardin (2016, p.126) essa definição implica “(...) escolhas, seleções e regras”. Dentre os critérios para a seleção, a autora cita quatro aspectos que podem ser considerados: a exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. Nesta pesquisa os critérios seguem regras de representatividade e a pertinência.

Foram escolhidos quatro documentos disponibilizados pelo Ministério da Educação - MEC e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –INEP, que representam a visão oficial da avaliação. São documentos descritivos e norteadores em que estão presentes os conceitos básicos, a estrutura de aplicação e correção dos testes e os relatórios correspondentes aos resultados das três edições da ANA, portanto representativos da avaliação analisada e pertinentes para investigação que se pretende ao comparar os dados

aferidos pela ANA e as ações no âmbito da alfabetização. A seguir uma breve identificação de cada um dos documentos em ordem cronológica de publicação.

O primeiro documento intitulado Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA documento básico (BRASIL, 2013a) tem por objetivo apresentar publicamente a proposta do MEC e do INEP, um texto sucinto que conta com uma apresentação rápida dos instrumentos legais que originaram a avaliação, as características e objetivos, os tipos de instrumentos utilizados, um breve marco teórico sobre os conceitos de alfabetização, letramento e alfabetização em matemática e também a definição das matrizes de referência.

O segundo documento, uma publicação de 2015 denominado Relatório 2013-2014 volume 1 (BRASIL, 2015a) busca explicar os principais aspectos da concepção da ANA e seus instrumentos. Este relatório traça o perfil desta avaliação no conjunto das demais avaliações da educação básica e cita outros instrumentos avaliativos em nível estadual, descreve de forma mais detalhada os objetivos pretendidos, os conceitos, instrumentos e matrizes já citados no documento básico, assim como a forma como os itens dos testes foram construídos e as escalas de proficiência.

O terceiro documento é continuação do anterior, trata-se do volume 2 do Relatório 2013 -2014, também com publicação em 2015. Neste constam prioritariamente os resultados dos ciclos de 2013 e 2014 e os números da ANA referentes a vários indicadores como matrículas, participantes, retenção, percentual de níveis de proficiência por área, região e estado.

O quarto documento intitulado Relatório SAEB/ ANA 2016 Panorama do Brasil e dos Estados (BRASIL, 2018) trata dos resultados da edição de 2016 e tem a função de oferecer dados e subsídios a gestores e demais profissionais da educação no planejamento, implementação e avaliação de políticas educacionais. Além de retomar brevemente a estrutura da avaliação já detalhada nos documentos anteriores, este relatório busca apresentar um panorama da alfabetização do Brasil, articulando dados da ANA com informações do Censo da Educação Básica.

Bardin (2016, p.133) esclarece que após a definição dos objetivos, do referencial teórico, do conhecimento do material selecionado, o próximo desafio é a codificação dos dados, ou seja, “(...) transformação- efetuada segundo regras precisas- dos dados brutos do texto” em uma representação interpretada deste. Processo que requer a definição das unidades de registro e de contexto da análise. As unidades de registros são temáticas menores que vão subsidiar as categorias.

A definição das unidades de análise se realizou em duas fases, a primeira se deu por meio de marcações no texto, grifos e anotações de palavras, frases e expressões que revelavam um conceito, uma proposta, ou uma ideia relevante à pesquisa, ou seja, termos-chave. No segundo momento seguiu o registro das unidades selecionadas por documento, conforme descrição no quadro:

Quadro 1- Unidades de registro levantadas nos documentos

• Documento básico (BRASIL, 2013a)	• Relatório 2013-2014 volume1 (BRASIL,2015 a)	• Relatório 2013-2014 volume 2 (BRASIL,2015b)	• Relatório SAEB/ANA 2016 (BRASIL,2018a)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo de alfabetização</li> <li>• Alfabetização, letramento e matemática</li> <li>• Instrumentos de avaliação</li> <li>• Matrizes de referências para leitura, escrita e matemática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciclo de alfabetização</li> <li>• Matrículas, abandono escolar, distorção idade- ano e retenção</li> <li>• Alfabetização e letramento</li> <li>• Matrizes de referências em leitura, escrita e matemática</li> <li>• Questionário socioeconômico</li> <li>• Escalas de proficiência em língua portuguesa e matemática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matrizes de referência em leitura, escrita e matemática</li> <li>• Escalas de proficiência em língua portuguesa e matemática</li> <li>• Desempenho dos estudantes em leitura, escrita e matemática em nível nacional, estadual, regional e por área (urbana e rural)</li> <li>• Características contextuais e socioeconômicas associadas ao ambiente escolar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexidade de gestão (matrículas, abandono escolar, distorção idade-ano e retenção)</li> <li>• Alfabetização e letramento</li> <li>• Matrizes de referência em leitura, escrita e matemática</li> <li>• Instrumentos da avaliação</li> <li>• Aplicação aos alunos com deficiência;</li> <li>• Escalas de proficiência em língua portuguesa e matemática</li> </ul>

Fonte: Quadro organizado pela pesquisadora

As unidades de contexto podem ser caracterizadas como “(...) pano de fundo” (FRANCO,2008, p.46) das unidades de registro e das categorias. Para Bardin (2016) as unidades de contexto permitem dar significado aos itens obtidos, são imprescindíveis para análise e interpretação do conteúdo e composição das inferências.

O contexto deste estudo sobre a ANA se subdivide em duas unidades: as políticas educacionais direcionadas à alfabetização e as avaliações externas em larga escala implementadas na educação básica. Estas unidades de contexto são abordadas especificamente nesta pesquisa e durante a análise das categorias, por meio de um recorte temporal referente à década de 1990, período do início do uso de avaliação externa com foco em metas, melhoria de desempenho e responsabilização, até os dias atuais em que prática se ampliou e se fortaleceu.

Após a definição das unidades de análise, é o momento de formulação das categorias, cujo critério conforme Bardin (2016) pode ser semântico, sintático, léxico e expressivo. Neste estudo utilizou-se o critério semântico.

O processo de categorização se dá pela classificação dos índices diferenciando-os, para em seguida reagrupá-los por analogias e segundo critérios, constituindo assim as categorias de análise.

As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos (BARDIN,2016, p.147).

Para Bardin (2016, p.43) a análise categorial “(...) pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido”. Franco (2008) ressalta dois caminhos para a formulação das categorias: o das categorias criadas *a priori*, e o das formuladas *a posteriori*.

No presente estudo, uma das categorias foi elaborada anteriormente à exploração do material e confirmada após identificação das unidades de registro, se trata do nível de alfabetização aferido pela avaliação. As demais definições de categoria e subcategorias ocorreram quando já definidos os objetivos e após o levantamento das unidades de registro.

A classificação dos elementos em categorias se dá pela investigação do que há em comum entre eles, o que permite o agrupamento. Para Bardin (2016) o processo comporta duas fases: o isolamento dos elementos e a classificação, ou seja, o agrupamento por meio da parte comum percebida entre os elementos. É uma decomposição para uma nova composição ordenada.

Esse longo processo- o da definição das categorias- na maioria dos casos implica constantes idas e vindas da teoria, ao material de análise, do material de análise à teoria e pressupõe a elaboração de várias versões do sistema categórico. As primeiras, quase sempre aproximativas, acabam sendo lapidadas e enriquecidas, para dar origem à versão final, mais completa e mais satisfatória (FRANCO,2008, p.60).

O isolamento dos elementos já estabelecido pela identificação de cada unidade de registro permitiu a busca pelo aspecto comum. As unidades presentes em mais de um documento foram consideradas como um único índice, que com os demais foram reagrupadas e classificadas, conforme o quadro:

Quadro 2- Composição das unidades de registro em categorias de análise

Unidades de registro	Aspecto comum	Categoria	Sub-categorias
<p>Grupo 1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Alfabetização e letramento;</li> <li>-Instrumentos de avaliação;</li> <li>-Matrizes de referências para leitura, escrita e matemática;</li> <li>- Escalas de proficiência em língua portuguesa e matemática;</li> <li>-Desempenho dos estudantes em leitura, escrita e matemática em nível nacional</li> </ul>	Nível de alfabetização	<b>Alfabetização e letramento</b>	<p>Leitura e escrita</p> <p>Matemática</p> <p>Análise dos resultados das três edições da ANA e comparação com as matrizes dos programas nacionais</p>
<p>Grupo 2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ciclo de alfabetização;</li> <li>- Complexidade de gestão: matrículas, abandono escolar, distorção idade- ano e retenção;</li> </ul>	Acesso e permanência	<b>Ciclo de alfabetização</b>	

Fonte: Quadro formulado pela pesquisadora

As unidades de registro apresentadas no grupo 1 (um) do quadro, possuem como aspecto comum a aferição do nível de alfabetização, ao tratarem do conceito de alfabetização e letramento, da definição das matrizes e escalas de proficiência, e do desempenho dos estudantes nas três edições da avaliação.

São índices que se referem ao primeiro objetivo da ANA em avaliar a alfabetização dos alunos do terceiro ano do ensino fundamental. Portanto mostra-se relevante uma categoria que aborde a concepção de alfabetização e o desempenho dos estudantes em leitura, escrita e matemática, áreas contempladas pela ANA, que aqui serão analisadas em subcategorias.

O segundo grupo de unidades revelou o acesso e permanência no ciclo de alfabetização como elemento de interface. É um aspecto que dialoga com o segundo objetivo da avaliação que trata da produção de indicadores sobre as condições de oferta de ensino no ciclo, o que justifica essa temática como categoria de análise.

Portanto a análise das duas temáticas referentes ao nível de alfabetização e a discussão acerca do curso das ações frente aos resultados apresentados pela ANA, constituem o cerne desta pesquisa, tanto pela relação direta com os objetivos propostos pela avaliação, assim como por alfabetização, letramento e ciclo se configurarem como elementos da matriz

cognitiva do instrumento analisado, ou seja, são escolhas técnicas, pedagógicas e políticas dos agentes responsáveis em apresentar o estado da alfabetização no país em uma determinada perspectiva.

A análise apontou que a racionalidade do instrumento ANA, se dá pela posição assumida frente ao conceito de alfabetização em duas dimensões, o conhecimento do sistema de escrita e o letramento. Escolha esta que converge com a concepção de programas implementados após ou concomitante a realização da avaliação, e políticas já implementadas em décadas anteriores. No entanto, apesar dessa posição, a análise mostra uma abordagem restrita às práticas de letramento avaliadas, com o predomínio de habilidades instrumentais de leitura e escrita, que respondem diretamente às demandas do mercado. Revela ainda a importância atribuída ao uso de instrumento de avaliação externa de larga escala, na produção de indicadores de desempenho, seguindo tendência de Estado avaliador e regulador.

O estado da alfabetização apresentado pelos resultados da ANA, demonstra um desempenho aquém ao esperado pelos parâmetros definidos pelo instrumento de avaliação. Constata-se ausência de política de Estado para o enfrentamento do desafio de alfabetizar todas as crianças e mudanças ou extinção de políticas de governos, cuja motivação econômica e política se sobrepõe à necessidade de melhoria da alfabetização.

A opção dos agentes de poder frente aos resultados da ANA evidencia o caráter de responsabilização das instituições, por meio da divulgação de resultados de desempenho como fator mobilizador de ações de melhoria da alfabetização por parte das escolas e seus profissionais, eximindo o poder público de promover políticas para este fim.

### 3 AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO: revisão sistemática

Conforme Ferreira (2002, p.257) as pesquisas denominadas estado da arte ou estado do conhecimento, buscam levantar e analisar as produções acadêmicas sobre determinado tema em diferentes campos, a fim de “(...) responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares”.

O que motiva os pesquisadores a realizar estudos dessa natureza é o

(...) desafio de conhecer o já construído e produzido para depois buscar o que ainda não foi feito, de dedicar cada vez mais atenção a um número considerável de pesquisas realizadas de difícil acesso, de dar conta de determinado saber que se avoluma cada vez mais rapidamente e de divulgá-lo para a sociedade (FERREIRA,2002 p. 259).

Ou seja, ter conhecimento das contribuições dos estudos existentes, para ampliar questões pouco discutidas ou ainda não abordadas, abertas à pesquisa, além disso, é uma forma de divulgar o conhecimento científico produzido, muitas vezes restrito à comunidade acadêmica e distante do domínio público.

Também denominadas como revisão de literatura, revisão sistemática da literatura ou apenas revisão sistemática (MARIANO CARVALHO, 2020; SAMPAIO, MANCINI, 2007) pesquisas com este viés acompanham a evolução da produção do conhecimento, e são parte relevante para o desenvolvimento de qualquer tipo de investigação, conforme afirmam Rossetto et.al (2013).

Mariano Carvalho (2020, p.917) propõe a diferenciação entre revisão de literatura e revisão sistemática, baseado em seus estudos sobre os tipos de revisões, o autor define revisão de literatura como uma busca por publicações mais relevantes sobre o tema, que não segue um sistema rígido e elaborado para análise dos dados. Já a sistemática, como o próprio nome denota, demanda um processo mais detalhado na identificação, seleção e análise das produções “(...) um verdadeiro método de pesquisa (...) utilizado para responder questionamentos especificados”.

O que se propõe nesta seção é a realização de uma revisão sistemática, ou seja, conhecer e analisar o que as pesquisas apontam sobre a ANA, a fim de subsidiar o desenvolvimento da pesquisa (SAMPALIO, MANCINI, 2007).

Nesse percurso, a finalidade é obter um panorama geral do conhecimento elaborado em um campo, área, tema, autores e conceitos específicos, com o objetivo identificar lacunas referentes a trabalhos não realizados; temas recorrentes ou já consolidados (ROSSETTO et.al, 2013, p.3).

Para Sampaio e Mancini (2007), a revisão sistemática permite ao pesquisador caracterizar os estudos sobre a temática, avaliar a qualidade, identificar os conceitos fundamentais, analisar e comparar os dados fornecidos e concluir sobre o que as pesquisas informam. Para tanto, no processo de mapear as produções, Rosetto et al (2013) elencam alguns procedimentos de pesquisa os quais procurou-se seguir para a composição desse estudo, dentre estes: a definição de locais de busca e período de acervos, seleção de descritores de busca, eixos de análise e formas de registro.

Quanto à definição de locais de pesquisa, Ferreira (2002) ressalta que esse levantamento se dá por meio da busca em catálogos ou banco de dados, que podem ser específicos de cada universidade ou em rede em que se concentra a produção de várias instituições.

O mapeamento para este estudo foi realizado no banco de dados do catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES- e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações- BDTD. Ferreira (2002, p.261) afirma que os catálogos, cujo objetivo é divulgar a produção e submetê-la a avaliação, possibilitam que maior número de pesquisadores tenha contato com os temas de seus interesses, garantindo “(...) intercâmbio entre a produção construída e aquela a construir”. Além disso, respondem a uma exigência da sociedade e dos órgãos reguladores de receberem das universidades o resultado das pesquisas produzidas.

A escolha pelo banco de dados da CAPES e da BDTD se deu por estes apresentarem credibilidade e reconhecimento diante dos critérios para bibliotecas digitais, também por serem de fácil acesso, pelo grande número de dissertações e teses disponíveis, bem como pela diversidade de fontes de divulgação das pesquisas acadêmicas (RAIMANN, LIMA, 2018).

Com relação ao período de acervos, se buscou pesquisas realizadas nos últimos anos, entre 2015 e 2019, a fim de se ter um resultado atualizado. Como descritores, a busca se deu por meio do tema avaliação nacional da alfabetização em títulos e resumos, também se utilizou o termo educação como filtro de busca para área de concentração em avaliação e programas. Foram encontradas 14 (catorze) produções, conforme especificações na tabela.

Tabela 1- Teses e dissertações sobre a ANA (2015 a 2019)

Ano	DISSERTAÇÕES	TESES	TOTAL
2015	1	-	1
2016	5	2	7
2017	2	-	2
2018	2	-	2
2019	2	-	2
Total	12	2	14

Fonte: Dados organizados pela autora, a partir de pesquisa no banco de dados da CAPES e BDTD

O levantamento de dados revelou que a maioria dos trabalhos realizados são em nível de mestrado, sendo 12 (doze) dissertações e apenas 2 (duas) teses. Evidencia também um número maior de estudos no ano de 2016, 5 (quatro) dissertações e 2 (duas) teses, ano em que ocorreu a última edição da ANA. Houve crescimento no número de estudos de 2015 para 2016 saltando de 1 (um) para 7 (sete) e uma diminuição nos anos de 2017, 2018 e 2019 para 2 (duas) produções em cada ano. Considerando o período de cinco anos, a quantidade de estudos encontrada é pequena, o que reflete a dificuldade em encontrar referências consolidadas, por outro lado possibilita novas agendas de pesquisa e um campo vasto para contribuições inéditas.

Sobre a busca por títulos, Ferreira (2002) afirma que é comum os mesmos explicitarem a principal informação da pesquisa ou aspectos relevantes que identifiquem o conteúdo desta, no entanto nem sempre isso ocorre, o que leva a necessidade de uma busca ampliada para os resumos.

Para a autora o objetivo do resumo é garantir uma visão geral do trabalho ressaltando objetivos, metodologia, base teórica, análise dos dados e conclusões. No entanto os modelos sugeridos pelos catálogos podem ser diferentes do resumo utilizado no trabalho original, ou não serem escritos pelos autores, alguns resumos não possuem conclusão ou metodologia e são em estilo narrativo e não descritivo como sugere Ferreira (2002), o que pode comprometer a análise. Nestes casos é importante que se acesse a pesquisa na íntegra possibilitando uma leitura mais aprofundada.

Como se pode evidenciar, dos 14(catorze) trabalhos encontrados, 11(onze) possuem no próprio título os termos, avaliação nacional da alfabetização, e 3(três) não fazem referência no título. Com relação ao resumo, 10 (dez) possuem as informações relevantes, e 4 (quatro) estão incompletos de acordo com os itens citados por Ferreira (2002) como fundamentais. Foi possível em todos os trabalhos, o acesso à versão original o que possibilitou a leitura

parcial ou completa dos trabalhos, não somente para a composição desta revisão, mas também para contribuições nas demais seções da pesquisa.

A análise dos estudos revelou a presença de 6 (seis) eixos temáticos, a saber: constituição da subjetividade docente e verdades produzidas sobre alfabetização; imagem social da criança e a ANA; as implicações da ANA na prática docente e na gestão da alfabetização; impactos da avaliação na aprendizagem; contribuição para política de avaliação; percepção dos gestores sobre a avaliação. Conforme se observa no quadro:

Quadro 3- Eixos temáticos das pesquisas sobre a ANA (2015 - 2019)

ANO	GRAU	TÍTULO	EIXO TEMÁTICO
2016	Tese	O dispositivo da numeramentabilidade e as práticas avaliativas: uma análise da Avaliação Nacional da Alfabetização	Constituição da subjetividade docente e verdades produzidas sobre alfabetização
2018	Dissertação	A tríade Ciclo de Alfabetização-PNAIC-ANA como um fluxo biopolítico circular que gerencia a alfabetização no Brasil	
2016	Tese	A construção da imagem social da criança no diálogo com a avaliação nacional da alfabetização	Imagem social da criança e a ANA
2019	Dissertação	A avaliação nacional da alfabetização (ANA) na rede municipal de ensino de Jataí (GO)	As implicações da ANA na prática docente e na gestão da alfabetização
2019	Dissertação	A avaliação nacional da alfabetização e a prática docente no bloco inicial de alfabetização	
2018	Dissertação	Avaliação em larga escala: contributos da ANA para a prática pedagógica no ciclo de alfabetização da rede municipal de ensino	
2017	Dissertação	Implementação da avaliação nacional da alfabetização na gestão do	

		processo alfabetizador em Dourados-MS	
2016	Dissertação	Avaliação nacional da alfabetização-ANA: relações entre práticas de ensino e política de avaliação da alfabetização	
2016	Dissertação	Avaliações em larga escala na alfabetização: contextos no ensino público de um município do Estado do Ceará	Contribuições para a política de avaliação
2016	Dissertação	Alfabetização matemática: um paralelo entre a avaliação nacional e cenários estaduais	
2016	Dissertação	Avaliação de larga escala na alfabetização: a média mostra a realidade da aprendizagem?	
2017	Dissertação	Avaliação nacional da alfabetização e a compreensão leitora	Impactos da avaliação (ANA) na aprendizagem
2015	Dissertação	Avaliação nacional da alfabetização e provinha Brasil: percepção dos gestores e suas funções	
2017	Dissertação	Avaliação nacional de alfabetização e suas implicações no cotidiano da escola a partir da visão dos diretores do município de Braço do Norte 2013-2015	A percepção dos gestores quanto à avaliação – ANA

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir dos dados da CAPES/ BDTD

A seguir, um breve registro de cada uma das pesquisas, conforme o eixo temático em que se inserem, considerando os objetivos, metodologia, principais discussões e resultados.

### 3.1 Constituição da subjetividade docente e verdades produzidas sobre alfabetização

O estudo de Sperrhake (2016, p.157) discute a constituição do conceito da numeramentabilidade em avaliações de larga escala e especificamente na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A autora analisa, “(...) a relação do indivíduo com as medições, quantificações e classificações das práticas avaliativas contemporâneas” e o uso de estatísticas e indicadores numéricos como estratégia de condução de condutas e constituição de subjetividades.

Como resultado considera que o dispositivo da numeramentabilidade está presente na ANA e produz “(...) visibilidades e dizibilidades” (SPERRHAKE,2016, p. 11) sobre a alfabetização das crianças, que a autora descreve como tramas discursivas que são: produção do risco do analfabetismo infantil; as estratégias de produção numérica das práticas avaliativas para aferir o desempenho dos alunos em testes e os saberes resultantes dos processos classificatórios da avaliação.

O risco do analfabetismo infantil se revela na definição da alfabetização e na escolha de habilidades de leitura e escrita consideradas básicas e, portanto, fundamentais para o indivíduo prosseguir os estudos, melhorar resultados nas avaliações de desempenho e ter formação para cidadania, estes saberes definidos como estratégicos para a sociedade se tornam “(...) uma forma de investimento em capital humano” (SPERRHAKE,2016 p.156).

A fim de evitar esse risco investe-se na aprendizagem e na medição do desempenho nas avaliações, transformando o resultado em números, valorizando os índices positivos e a comparação entre as instituições. Também por meio dos níveis de proficiência da ANA, a leitura e o tratamento dos dados, bem como as informações explícitas e implícitas neles, possibilitam aos docentes regularem sua prática pedagógica com vistas a uma melhor alfabetização de seus alunos.

Nesta mesma linha o estudo de Machado (2018 p.5) investiga as atuais políticas de alfabetização e como a tríade- ciclo de alfabetização, PNAIC- Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa e ANA- influencia o professor alfabetizador. Para a autora essa tríade constitui-se como uma “(...) estratégia da sociedade de controle para gerenciar os riscos da não alfabetização no Brasil”.

Machado (2018) define esta influência em três dimensões: o saber, o poder e a subjetivação. Na dimensão do saber, a autora considera por meio de sua análise, o conhecimento estatístico, resultante da ANA, como forma de produzir verdades sobre a alfabetização no Brasil. Na segunda dimensão, do poder, discorre sobre as formas de

condução e indução da prática docente. A dimensão da subjetividade é analisada pela autora a partir da relação do sujeito docente com as políticas propostas e com a própria constituição da identidade profissional, revelando efeitos de aceitação de verdades produzidas no campo do saber, assim como de rompimento e enfrentamento dos discursos produzidos “(...) mostrando que onde há poder, há resistência” (MACHADO,2018, p. 5).

### **3.2 Imagem social da criança e a ANA**

O estudo de Nienow (2016) analisa como se configura a construção da imagem social da criança na escola frente à discussão atual de qualidade da educação e a ANA. Baseada na teoria histórico-crítica, a pesquisa parte do pressuposto que as crianças são sujeitos ativos e a escola é um ambiente propício para a construção de sua identidade, no entanto, questiona como as avaliações em larga escala têm afetado a vida das crianças e não apenas o resultado dos testes aplicados para medir o desempenho destas.

O caminho percorrido perpassa pela reflexão sobre a política que orienta o atual conceito de qualidade da educação, bastante utilizado e difundido pelas avaliações externas de larga escala.

Nienow (2016, p.10) identificou pela sua análise a presença de dois paradigmas no sistema educacional: o reprodutor e o criador. O primeiro diz respeito ao uso da padronização das avaliações e das práticas conduzidas a partir delas, o que contribui para a imagem social da criança “(...) como obediente e disciplinada”. O segundo diz respeito à oposição ao primeiro, enfatizando a imagem da criança como sujeito da construção do conhecimento e da cultura. O estudo possibilitou verificar o efeito da ANA nos dois aspectos, na imagem de que a criança é culpada pelo seu próprio fracasso e na imagem de que a criança é aprendiz, portanto, faz se necessário uma avaliação mais condizente com a realidade.

### **3.3 As implicações da ANA na prática docente e na gestão da alfabetização**

O impacto da ANA na prática do professor alfabetizador é a temática mais pesquisada, conforme a busca no banco de dados.

Dentre os estudos, encontra-se o de Souza (2019), cujo objetivo é investigar como é a percepção dos professores de uma instituição da rede pública do Distrito Federal acerca desta avaliação. Trata-se de um de estudo de caso, focado nos docentes do bloco inicial de

alfabetização (1º ao 3º ano dos anos iniciais do ensino fundamental), e na análise dos resultados da avaliação ANA edição 2016 e do Censo Demográfico do mesmo ano.

A autora propõe a caracterização da trajetória da alfabetização no Brasil e da organização do ensino em ciclos, a contextualização da produção da ANA, o alinhamento do bloco inicial de alfabetização a esta política de avaliação, e a análise das convergências e divergências entre a prática docente e as diretrizes da avaliação.

Por meio do estudo, Souza (2019) considera como problemática a trajetória da alfabetização do país, visto as elevadas e persistentes taxas de analfabetismo. Com relação à organização por ciclos ou blocos a autora reitera que apesar de ser uma real possibilidade da não interrupção da aprendizagem, valorizando a progressão do aluno, na prática se revela como política da não reprovação, ou seja, redução dos índices de retenção nos dois primeiros anos do ensino fundamental, sem garantia de efetiva aprendizagem. Souza (2019) verificou haver alinhamento entre o currículo da instituição pesquisada e as diretrizes da ANA, porém na percepção dos professores a avaliação não representa o que propõe em seus objetivos. A ANA é mal compreendida pelos docentes e não se traduz em instrumento de reflexão e melhoria da prática docente.

O estudo de Lima (2019) também investiga as implicações da ANA na prática docente com foco nos professores alfabetizadores do município de Jataí, GO. Trata-se de pesquisa de campo e documental em que a autora estabelece um paralelo entre as reformas na educação e as avaliações em larga escala e analisa as avaliações implementadas no início do ensino fundamental e os seus efeitos na prática docente.

Conforme Lima (2019, p.11) “(...) os dados revelaram controvérsias sobre as influências da ANA na prática pedagógica alfabetizadora”. Para a minoria dos participantes a influência é positiva e auxilia no replanejamento da ação visando melhoria da aprendizagem. No entanto, para grande parte dos professores a ANA não auxilia, pois, a matriz de habilidades é diferente de outro instrumento avaliativo também utilizado pelo município em nível regional, sendo este o principal balizador da prática docente e não a ANA.

O resultado da análise mostra que as avaliações externas, seja a ANA ou as demais em nível estadual e municipal, fiscalizam e monitoram a ação docente, mesmo que este controle não seja claro para os professores, é determinante para as suas escolhas em sala de aula.

A pesquisa de Brito (2018) busca responder quais as contribuições da ANA para o redirecionamento da prática pedagógica no ciclo de alfabetização. Por meio de pesquisa de campo analisa como os resultados da ANA são compartilhados pela equipe escolar e como os

docentes os utilizam no planejamento e replanejamento de suas ações em sala de aula, a fim de promover melhor aprendizado na alfabetização.

A investigação aponta que os resultados da avaliação não são, ou são pouco utilizados pela equipe da escola e pelos docentes na orientação de sua prática, o que para a autora revela “(...) fragilidade e lacunas em relação ao uso de avaliações externas em benefício da escola” (BRITO,2018 p. 9).

O estudo de Teixeira (2016) busca analisar a relação entre a implementação da ANA e o processo de alfabetização orientado pelo Programa Nacional da Alfabetização em Idade Certa- PNAIC. A pesquisa documental e de campo investiga instituições públicas municipais participantes do programa PNAIC, por meio da perspectiva dos gestores do processo de alfabetização nos três primeiros anos do ensino fundamental, quanto à implementação da avaliação, entre eles professores, gestores, coordenadores e coordenadores do PNAIC.

O resultado da pesquisa mostra que a “(...) ANA chegou à escola (...), entretanto ela não foi percebida pelos sujeitos da Escola” (TEIXEIRA,2016, p.8.), a leitura e análise dos dados produzidos não é uma realidade. A autora considera que a avaliação produz dados importantes e de grande potencial para orientar a alfabetização e sua melhoria, no entanto ressalta que as informações precisam ser articuladas a outros processos de cada rede, sistema e de cada escola.

Silva, A (2016) busca compreender as relações entre a ANA e as práticas de ensino de leitura e escrita no último ano do ciclo de alfabetização. A autora utiliza pesquisa de campo para analisar de forma específica a prática de duas docentes do terceiro ano do ensino fundamental, último do ciclo de alfabetização e comparar suas ações com as habilidades aferidas pela ANA, verificando o impacto destas na sala de aula.

A pesquisa foi realizada em um período próximo à edição de 2014 da ANA e os resultados revelaram que a prática de uma docente contempla de forma direta itens semelhantes aos da avaliação, por meio de simulados com questões de múltipla escolha, portanto quase a totalidade das habilidades previstas na matriz da ANA, foi contemplada em sua prática.

Já com relação à prática da segunda docente, observou-se que poucas habilidades da ANA foram abordadas, no entanto outras habilidades importantes para a apropriação do sistema de escrita estavam presentes, revelando uma “(...) não submissão ante às prescrições dessa política avaliativa” (SILVA, A. 2016 p.8).

Para Silva, (2016) os resultados revelam insatisfação dos docentes quanto ao acesso dos dados da avaliação, especificamente dos resultados dos alunos, pois a divulgação ocorre apenas no ano seguinte da aplicação e por meio da média da escola.

### **3.4 Contribuições para a política de avaliação**

Silva, L (2016) apresenta características e estruturas de cinco avaliações externas em larga escala realizadas para aferir a alfabetização, sendo duas nacionais a ANA e a Provinha Brasil, duas estaduais e uma municipal.

O objetivo do estudo é comparar os cinco instrumentos aplicados em um município e analisar os indicadores produzidos, confrontando seus resultados. Trata-se de um estudo de caso com cunho descritivo. Como produto da análise, o autor considera haver falhas no retorno dos resultados das avaliações para a sociedade tanto em âmbito nacional quanto estadual e a municipal.

O estudo de Portela (2016) também se caracteriza como comparativo e investiga semelhanças e divergências entre a ANA e três avaliações externas estaduais. O objetivo é comparar as matrizes de referência de matemática destas avaliações e propor a construção de uma matriz unificada.

A discussão tem como foco alfabetização e letramento em matemática e constatou que as avaliações em nível estadual são mais antigas que a avaliação nacional, a análise também revelou que o cenário produzido pelos dados das avaliações estaduais retrata melhor o panorama do desempenho dos estudantes em matemática, devido a quantidade de itens e sua abrangência, tanto do ponto de vista estatístico como da prática pedagógica.

### **3.5 Impactos da avaliação na aprendizagem**

O estudo de Piovezan (2017) discute a percepção dos professores alfabetizadores do processo de construção da compreensão leitora, para isso, utiliza a matriz de referência e a escala de proficiência da ANA, bem como os resultados das edições de 2013 e 2014 desta avaliação.

A pesquisa ocorreu em um município no interior de São Paulo, que apesar de obter resultados acima da média da região, apresenta menos de 50 % dos alunos em nível adequado na alfabetização. O que remete ao questionamento de como melhorar este índice contribuindo para o avanço na competência leitora no ciclo de alfabetização.

A autora considera por meio de sua investigação, a necessidade de se promover formação para docentes dos anos iniciais com ênfase nas práticas de ensino para a leitura competente.

A pesquisa de Francisco (2017) que também tem como foco aprendizagem da língua, questiona se o bom desempenho em leitura e escrita medido por avaliações de larga escala na alfabetização indica igualdade de aprendizagem. A autora analisa dados da Prova Brasil de 2015 e da ANA de 2016. Os resultados mostram que há baixa aprendizagem escondida nos altos índices destas avaliações. Também revelam que os instrumentos avaliam alfabetização e não letramento, o que não condiz com a competência plena de leitura e escrita.

Portanto, a autora considera que ainda que os índices dessas avaliações sejam altos, acima da média, não significa aprendizagem de todos os alunos com igualdade de condições para aprender.

### **3.6 A percepção dos gestores**

O estudo de Pereira (2015) tem como objetivo compreender como as avaliações nacionais de alfabetização contribuem para o diagnóstico da alfabetização no país e como são utilizados os resultados pelos gestores estaduais de educação. A investigação baseada em pesquisa documental e de campo revelou que tanto a ANA quanto a Provinha Brasil, produzem diagnósticos da alfabetização, porém os mesmos não podem ser comparados entre si, pois possuem matrizes diferentes e resultam em indicadores também diferentes. Quanto ao uso dos resultados pelos gestores estaduais, a autora verifica haver dificuldades em traduzir os indicadores em políticas que visem melhorar a atuação das escolas.

O estudo de Alberton (2017) também visa discutir os impactos da ANA em escolas públicas, na perspectiva dos diretores destas unidades, por meio da utilização dos dados da avaliação pela escola em classes de alfabetização. Os resultados evidenciam que para a maioria existe um distanciamento entre a ANA e a prática docente das instituições investigadas, o que conforme Alberton (2017) se dá pelo desconhecimento da comunidade escolar em relação ao objetivo e função dessa avaliação, não há discussão e reflexão para a aplicação e leitura dos resultados.

Por outro lado, a pesquisa revela haver “(...) adequação das escolas às determinações externas” (ALBERTON, 2017 p.10), expressa na preocupação com esta avaliação e seus resultados a ponto de influenciar a participação de professores alfabetizadores no PNAIC, programa vinculado à ANA.

### 3.7 Apontamentos das pesquisas

Mediante a revisão das produções pesquisadas é possível considerar que a constituição da identidade docente, a imagem social da criança e a visão da alfabetização do país, são afetadas pela ANA, no sentido de que esta avaliação valoriza a qualidade medida e veiculada por meio do tratamento estatístico, com fins comparativos, para o controle de metas e de responsabilização das instituições e seus atores. Estes aspectos são atualmente balizadores da constituição do docente, bem como de concepções produzidas pelos resultados de desempenho, tratadas como verdades sobre a alfabetização do país, pouco contestadas, ou não analisadas por outras perspectivas.

Não há evidências de que o resultado da ANA reflita no avanço das condições de aprendizagem dos alunos, é o que concluiu as pesquisas com foco em matemática e também em competência leitora, pois as mesmas indicam haver baixo desempenho dos alunos nessas áreas, ainda que camuflado em índices superiores aos da média nacional ou estadual.

Com relação às implicações na prática docente, as pesquisas mostram que a ANA não é um instrumento utilizado para reflexão e melhoria da ação pedagógica, ainda que um dos estudos tenha revelado influência positiva desta avaliação para a prática dos professores, a maioria dos docentes considera outros instrumentos para esta finalidade.

No tocante à contribuição da ANA para a política de avaliação, considera-se haver lacunas e até mesmo o não uso dos dados pelos gestores para melhoria da alfabetização, no sentido de compreender o objetivo do instrumento, as habilidades avaliadas e por fim seus resultados. No entanto também se constatou por parte de docentes e gestores, uma adequação em atender às exigências desta e de outras avaliações estaduais e municipais por meio de currículo ajustado e pelo uso de itens semelhantes aos dos testes da ANA como um simulador para os alunos terem bom desempenho, o que não significa aprendizagem efetiva.

Na percepção dos gestores não há diálogo entre os indicadores produzidos e a melhoria da gestão da escola, bem como a prática em sala de aula, ou seja, dificuldade em analisar os resultados da ANA a fim de favorecer políticas de alfabetização para os sistemas de ensino e escolas, com poucas exceções, conforme se constatou nas pesquisas

As investigações citadas nesta revisão são em grande parte caracterizadas como estudos de casos ou de campo com foco nas implicações da ANA na prática docente, o que de fato é uma temática relevante e fecunda às pesquisas. A última consideração, de que não há utilização dos indicadores da ANA pelos gestores com fins de avanço na prática da alfabetização, é a que mais se aproxima da questão investigada por este estudo.

No entanto, na abordagem de Pereira (2015) analisa-se a percepção dos gestores de um determinado estado e a presente pesquisa busca discutir a relação entre a ANA e as políticas de alfabetização em nível nacional, na perspectiva dos documentos oficiais. Trata-se de um aspecto não abordado pelos estudos revisados, o que demonstra a importância da discussão acerca de como avaliação e políticas se aproximam ou se distanciam, compreendendo a realidade da alfabetização no país nos últimos anos.

#### **4 POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO: panorama histórico no Brasil**

Como já citado no percurso metodológico a discussão acerca da ANA possui duas unidades de contexto que estão imbricadas na sua compreensão: as políticas de alfabetização e a avaliação educacional externa. Ambas se correlacionam uma vez que avaliação se tornou parte das políticas educacionais e na alfabetização isso também ocorreu.

Nesta seção se busca elucidar as políticas educacionais nacionais direcionadas para a alfabetização, aquelas que se tornaram marco legal como ações do Estado, bem como políticas de governo. Para tanto pretende-se atualizar as informações no período posterior a 2013, ano de criação da ANA enfatizando dois programas: o PNAIC e o Mais Alfabetização.

No entanto, para a compreensão do atual contexto, é preciso uma breve retomada do período anterior, sobretudo no final dos anos 1990 e início da década de 2000, quando se observa um direcionamento maior das políticas educacionais frente às demandas globais e os acordos internacionais.

A educação da população e a alfabetização como parte imprescindível desse processo, é uma preocupação histórica e permanece atualmente como um grande desafio para o sistema educacional público e justificada em duas grandes finalidades: a formação humana integral e a preparação para o trabalho.

O que se constata mediante o contexto político e econômico das últimas décadas, é preponderância da alfabetização em atender às demandas sociais, não para emancipação e participação consciente do sujeito ativo, mas sim para “(...) evitar as possibilidades de mudança na constituição das subjetividades que a ampliação infinita das interações possíveis que o ler e escrever permite”, separando o ato pedagógico do ato político (GONTIJO, 2014, p.9).

Para a autora o século XX foi marcado pelos avanços tecnológicos e científicos, no entanto, o fracasso escolar não foi resolvido, o acesso não foi universalizado e as taxas de alfabetismo não alcançaram as metas conforme acordado por diversos governos em 1990 na Conferência de Jomtien.

A visão da educação básica é reiterada dez anos após, no Fórum Mundial de Educação que estabeleceu seis metas a serem alcançadas até 2015, todas elas relacionadas à alfabetização infantil e de jovens e adultos. Inclusive, a última meta destaca a necessidade de se ter uma avaliação da alfabetização estabelecendo e priorizando conhecimentos que possam

ser medidos. Dessa meta surgem as propostas e iniciativas de avaliação da alfabetização posteriormente instituídas.

Após o Fórum Mundial a Organização das Nações Unidas- ONU declarou a década da alfabetização em 2001. Gontijo (2014) ressalta que o foco na alfabetização no cenário mundial, reflete o fracasso das políticas em diminuir as taxas de analfabetismo da população adulta, assim como a baixa qualidade da alfabetização para que os estudantes sejam proficientes no uso da língua e para aprofundar os estudos, além da alfabetização ser considerada um indicador de desenvolvimento e de diminuição de desigualdades, portanto altos índices de analfabetismo apontam para subdesenvolvimento e pobreza.

Gontijo (2014, p.80) que tece críticas a esta visão de que a alfabetização e o desenvolvimento econômico, social e individual são ligados de forma linear como causa e consequência, afirma que teorias liberais supervalorizaram os efeitos positivos da alfabetização para o indivíduo e para a sociedade, criando o que chama de “(...) mitos”, dentre eles, o fato de que a “(...) alfabetização seria a solução para os problemas sociais e econômicos”.

Um melhor nível de alfabetização representa um dos principais indicadores do estado de desenvolvimento humano de um país. No entanto, para influir na melhora dos distintos níveis da vida humana, a alfabetização precisa caminhar lado a lado com os demais fatores sociais (RIBEIRO,2002 p.238).

O analfabetismo é “(...) resultado dos processos de exclusão e de marginalização gerados por sociedades fundadas na exploração do trabalho” portanto não é simples pensar alfabetização como único fator responsável pelo desenvolvimento ou subdesenvolvimento de um país, ainda que seja fundamental discutir essa relação, trata-se de um aspecto complexo e que ações isoladas sem considerar os demais fatores de exclusão não terão sucesso (GONTIJO,2014, p.13).

Um dos fatores a ser considerado é o contexto social e histórico dos conceitos de alfabetização e sua construção. De acordo com Cagliari (2007) a alfabetização se iniciou com o surgimento do sistema de escrita e tem sido tratada ao longo da história pela sociedade e pelos governos.

Mortatti (2010) define alfabetização escolar como a aprendizagem e também o ensino da leitura e escrita, processo complexo para crianças na fase inicial de escolarização, que envolve ações humanas e políticas como o direito constitucional do cidadão e o dever do Estado, o que para a autora, nem sempre é claro e evidente nas políticas neste âmbito.

As mudanças na política e na economia dos anos 1990 em diante, influenciaram a visão acadêmica da alfabetização que passou a ter o viés social e a exigência de maior

escolaridade para o trabalho refletiu na relação das pessoas com a leitura e a escrita e nas políticas propostas.

De acordo com Silva (2007, p.10), “(...) ser ou não ser alfabetizado nesta sociedade exclui, estigmatiza, expõe”. Ter ou não a noção de pertencimento a essa cultura letrada, de forma mais restrita ou generalizada, diferencia, classifica, diminui, mas também possibilita ascensão e condições de participação aos diferentes setores da sociedade, todos mediados pela escrita.

O processo histórico da alfabetização no Brasil é marcado pela discussão entre permanências e mudanças “(...) diretamente relacionadas à disputa pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para a alfabetização” (MORTATTI,2010, p.330).

Pode-se afirmar que a elaboração de políticas de alfabetização no Brasil nos últimos anos se deu em quatro grandes frentes ou eixos estratégicos: garantia do acesso ao ensino escolar das crianças em idade de alfabetização; orientação curricular; formação do professor alfabetizador e o monitoramento do desempenho no processo de alfabetização, incluem-se neste último algumas iniciativas de assistência ao processo de alfabetização. A discussão a seguir se pauta nesses eixos, a começar pelo acesso ao ensino.

#### **4.1 Garantia de acesso ao ensino fundamental**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDBEN de 1996 ressalta o desenvolvimento e domínio “(...) pleno da leitura, escrita e cálculo” (BRASIL, 1996) na formação básica do ensino fundamental, competência que se inicia no processo de alfabetização. A partir desse marco legal, ocorreram investimentos nesta etapa de ensino para sua universalização e em políticas educacionais, o que para Viegas e Rebouças (2018) culminou com a inserção da criança cada vez mais cedo no ensino fundamental e ampliação da escolarização obrigatória.

A LDBEN estabeleceu como obrigatória a matrícula das crianças de 7(sete) anos no ensino fundamental e como facultativa a matrícula aos 6 (seis) anos, já preconizando a ampliação desse nível de ensino para nove anos. Porém foi nos anos 2000 que as políticas de alfabetização com foco no acesso ganharam maior visibilidade, com a lei 11.114/2005 que tornou obrigatória a matrícula no ensino fundamental aos seis anos, que já era facultativa desde 1996 e após dez anos com a alteração da LDBEN pela Lei 11.274/2006 que dispôs sobre a ampliação da escolaridade obrigatória e a inserção das crianças de 6(seis) anos no

fundamental, um processo gradativo que para estados e municípios se efetivou por completo em 2010.

Conforme Viegas e Scaff (2015) os documentos legais e também os orientadores que tratam da justificativa da ampliação de ensino fundamental seguem a mesma linha, de que estimular precocemente as crianças ao envolvimento com a leitura e escrita e seus usos e possibilitar esse direito, sobretudo àquelas em situação de pobreza e condições sociais vulneráveis, contribui para a redução do fracasso na alfabetização e para a continuidade dos estudos.

A consideração de que as crianças de seis anos ainda estavam fora da escola, seja pela não obrigatoriedade ou por não existir oferta de vagas suficientes na educação infantil pública, gerou um consenso de que o ensino fundamental de nove anos garantiria um maior número de alunos matriculados nas escolas brasileiras e, portanto, asseguraria a essas crianças a efetivação do seu direito à educação (VIEGAS; SCAFF, 2015, p.8).

Schmidt e Aguiar (2016) concordam ser positiva a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, principalmente para a população mais pobre que corresponde a grande maioria da escola pública, crianças ingressantes aos 6 (seis) anos terão mais oportunidades e resultados melhores em sua aprendizagem. Para Kramer apud Viegas e Rebouças (2018) é uma conquista importante e representa atendimento a uma população mais vulnerável que antes não frequentava a escola, pois as crianças de classe média e alta já estão na escola bem antes desta idade.

As pesquisas têm demonstrado benefícios da ampliação do ensino fundamental e a importância do acesso a este nível de ensino aos (6) seis anos, é unânime entre os autores. Para Viegas e Rebouças (2018); Shimith e Aguiar (2016) o Brasil já deveria ter concretizado a ampliação há muito tempo. No entanto, as críticas também contribuem para a discussão, sobretudo quanto às práticas curriculares e a visão política da mudança.

Do ponto de vista curricular, ao iniciar mais cedo seu processo de alfabetização as crianças podem com isso perder espaços importantes da vivência lúdica. É o que aponta a pesquisa de Malta (2012), ou seja, a focalização no processo de alfabetização com o tratamento disciplinar rígido dos conteúdos, em detrimento do brincar. O estudo considera como positiva a ampliação do ensino fundamental, porém o acesso às práticas de leitura e escrita não exclui outras vivências fundamentais da infância, como as brincadeiras, ou seja, os benefícios da alfabetização não se sobrepõem a outros tão relevantes quanto, como as experiências lúdicas.

Conforme Schmidt e Aguiar (2016, p.2397) garantir a entrada no fundamental aos (6) seis anos “(...) por si só, não garante nada”, se não houver políticas articuladas de permanência e de outras frentes como currículo e formação docente, para que mais um ano no fundamental não signifique rupturas e perdas de vivências infantis.

O que foi de certa forma minimizado com a Emenda Constitucional 59/2009 que estende a obrigatoriedade aos dois últimos anos da educação infantil, nível de ensino com características próprias e pautado nas experiências infantis. Portanto neste caso o acesso obrigatório se fez sem mudanças nas bases curriculares e no nível de ensino, ou seja, a criança de quatro anos continua a pertencer à educação infantil, porém agora obrigatória.

Na perspectiva política da ampliação do ensino fundamental e da disputa hegemônica de propósitos a que serve a educação e a alfabetização, de acordo com Schmidt e Aguiar (2016) a lei 11274/2006 que amplia o ensino, está inserida no contexto de macro políticas propostas por organismos internacionais.

É observada nos documentos brasileiros que orientam a política, a preocupação com os baixos índices de alfabetização, no entanto, como ressaltam as autoras essa preocupação não reflete intenção em mudar a qualidade de vida das pessoas, mas sim em atender as demandas do mercado do setor produtivo. Pessoas melhor alfabetizadas são mais produtivas. Essa demanda vem de décadas anteriores em um movimento global de transformação e reformas do Estado, que no Brasil começaram a ser implantadas nos anos de 1990.

Frente a esta demanda coube à educação:

(...) qualificar a força de trabalho com o perfil necessário do nível instrucional, da capacidade de adaptabilidade às mudanças no processo de trabalho, colocando-a em condições de aprender; contemplar a necessidade de oferecer um mínimo de conteúdos e o máximo em disciplina psicofísica à população excluída do emprego formal e regulamentado, possibilitando às pessoas procurar ocupações alternativas na esfera informal ou no trabalho autônomo; atenuar as disparidades sociais e conter as possibilidades de conflito; retirar da marginalidade setores economicamente excluídos, formando um novo perfil sociopsicológico de trabalhador – socialmente integrado, competitivo, consumidor, e que individualmente assume a culpa pelo seu sucesso e fracasso (SCHMIDT, AGUIAR,2016,p.2400).

Para Libâneo (2018) as macros políticas servem ao sistema econômico neoliberal, que atribui à escola a lógica capitalista e tem como principais estratégias: o papel avaliador e controlador do Estado e o cumprimento de metas pelas instituições; a ênfase no caráter prático da educação; preparação dos alunos para as demandas do mercado, e neste ponto a alfabetização ganha um grande destaque.

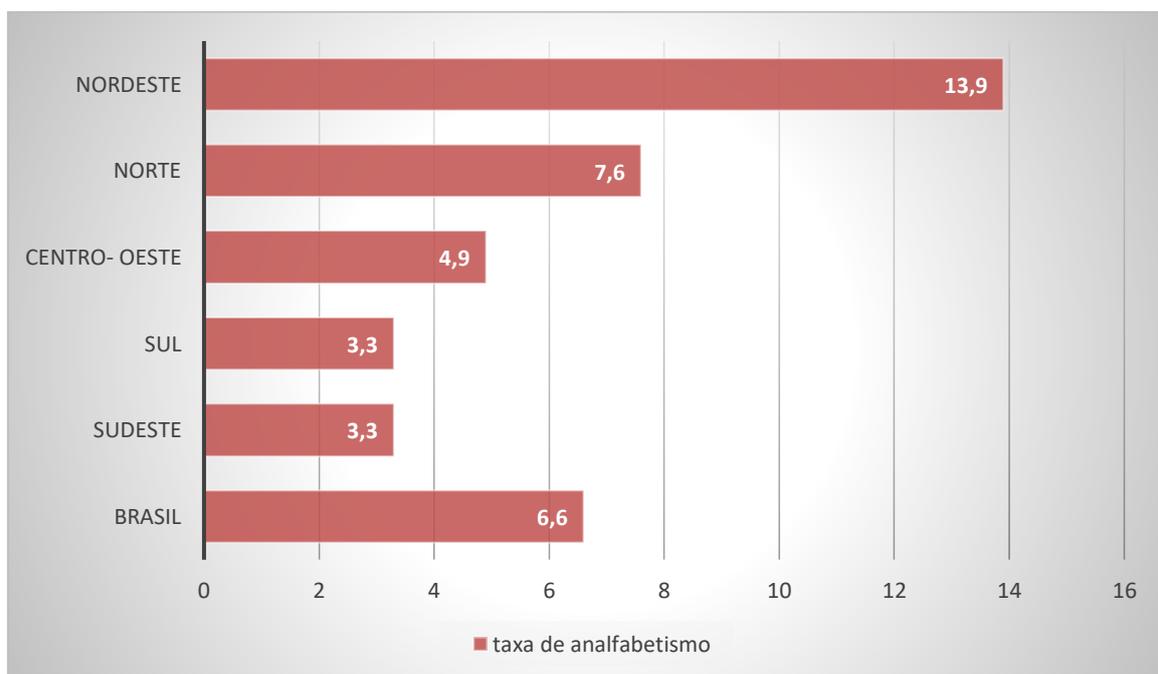
Assim, considerando as justificativas e os interesses das políticas propostas, a universalização do acesso ao ensino fundamental foi para Schmidt e Aguiar (2016), a grande conquista do início dos anos 2000, um efeito crescente da década anterior e com a ampliação consolidada em 2010. De acordo com dados do Observatório do Plano Nacional de Educação-PNE (2018) o percentual de matrículas no ensino fundamental atingiu 98 % em 2018 que se mantiveram em 2019.

Se há o que comemorar com relação ao acesso, o mesmo não ocorre com o aprendizado adquirido na escola, ou a qualidade da educação, termo bastante utilizado nos discursos oficiais e que possui vários significados. Conforme afirmam Veiga e Scaff (2015, p.12)

Mesmo com várias conquistas nas políticas de universalização do acesso, de promoção da permanência escolar e de melhoria das condições de ensino das últimas décadas, estas não foram capazes de suprimir o analfabetismo entre crianças e adolescentes.

Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (2019) por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios revelam que 6,6% das pessoas de 15 anos ou mais são analfabetas. Situação que se agrava em regiões com indicadores sociais baixos como Norte e Nordeste que acumulam os maiores índices.

Gráfico 1- Taxa de analfabetismo do Brasil e regiões- 2019



Fonte: Dados organizados pela pesquisadora. IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2019

Os dados ainda mostram que o Brasil alcançou em 2019 a meta do PNE prevista para 2015 que era 6,5 %, ou seja, apesar de decrescente este percentual praticamente não se alterou de 2018 para 2019, registrando respectivamente 6,8% e 6,6%, o que revela um grande desafio para a erradicação prevista para 2024.

Conforme Ribeiro (2002, p.239), enfrentar o analfabetismo “(...) exige políticas públicas concretas” e há uma tendência de setores da administração pública e de órgãos internacionais de financiamento em minimizar ou ignorar o problema do analfabetismo. A razão para isso é justificada pelo acesso à educação que foi ampliado, portanto as crianças estão na escola, o que não significa que estão de fato aprendendo e sendo plenamente alfabetizadas.

Além do analfabetismo ainda presente, verifica-se o analfabetismo funcional com taxas altas, 29% da população de 15 (quinze) anos ou mais, de acordo com o Observatório-PNE. O analfabetismo funcional ou alfabetismo funcional na perspectiva de Mortatti (2010; 2013) se expressa pela dificuldade de apropriação da leitura e escrita de forma plena em seus usos e funções e está diretamente relacionada ao conceito de qualidade expresso em muitos documentos oficiais e avaliações de desempenho.

Para Schmidt e Aguiar (2016) a qualidade pode ser classificada como a qualidade dos certificados que atestam se um indivíduo concluiu as etapas da educação básica, ainda que ele seja analfabeto funcional, ou seja, lê e escreve de forma rudimentar, ou a qualidade que possibilita ao sujeito a apropriação do conhecimento e as condições de usá-lo socialmente. Para as autoras é a segunda definição que de fato fará com que os dados de permanência no ensino e conhecimento avancem.

Conforme Ribeiro (2002) o analfabetismo funcional compreende o grupo formado por pessoas que quando crianças tiveram um deficiente processo de alfabetização, e por pessoas que aprenderam a ler, mas, por falta de uso prático da leitura e escrita, deixaram de aprimorar tais habilidades, portanto são produto do insuficiente ensino da leitura e da escrita.

Há no país uma grande população sem o conhecimento básico de leitura e escrita, indispensáveis para a vida e participação na sociedade letrada, bem como para a continuidade dos estudos. “Saber ler e escrever de forma rudimentar não é uma condição suficiente para garantir permanência na escola com sucesso e participação ativa e crítica no contexto social e cultural existente” (SCHMIDT, AGUIAR, 2016, p.2397)

Mortatti (2013) analisa dados de algumas avaliações, internacionais e nacionais, em que compara analfabetismo, alfabetismo funcional e o domínio pleno da leitura e da escrita. Conclui-se que houve diminuição considerável do analfabetismo e aumento do alfabetismo

funcional, e o índice dos alunos com domínio pleno em leitura e escrita, pouco se alterou. Um dos fatores que contribuiu para a diminuição do analfabetismo foi o aumento dos investimentos em educação, considerando os baixíssimos valores dos anos anteriores a 2000.

(...) todas as iniciativas implementadas, especialmente nas duas últimas décadas, podem ser consideradas importantes para saldar dívidas históricas relativas à educação e à alfabetização em nosso país. No entanto, a universalização da educação primária não tem significado a universalização do acesso aos conhecimentos básicos, entre outras possibilidades, e são poucos os avanços na alfabetização de crianças (MORTATTI,2013, p.21).

Viegas e Rebouças (2018) afirmam que o analfabetismo no Brasil, apesar de avanços importantes, ainda está longe de ser equacionado sobretudo o analfabetismo funcional, por isso as políticas de alfabetização infantil são tão importantes, para que se barre a reprodução do analfabetismo, que culmina em persistentes taxas de pessoas que apesar de ter frequentado a escola não se tornaram plenamente alfabetizadas. Além da necessidade de políticas para jovens e adultos com nenhuma escolaridade ou que evadiram da escola.

A ampliação do ensino fundamental, com entrada aos seis anos, trouxe a definição do ciclo da infância, também denominado de ciclo de alfabetização, período de três anos cujo foco é a alfabetização e letramento. Para Callegari apud Schmidt e Aguiar (2016) a definição de um período para que as crianças sejam alfabetizadas é um aspecto fundamental, uma vez que a alfabetização não garantida até os oito anos de idade já demonstra uma situação de dificuldade no processo escolar, que pode se agravar, gerando mais desigualdade e exclusão. Neste ponto avança-se para o segundo e terceiro eixo das políticas de alfabetização, a orientação curricular e a formação docente

## **4.2 Orientação curricular e formação docente**

As ações no âmbito do currículo são observadas desde a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs em 1998, porém assim como ocorreu com as políticas de acesso, às discussões curriculares também se intensificaram nas últimas décadas. O parecer CNE/CEB 4, de 2008 (BRASIL,2008) trata de orientações pedagógicas para o ciclo de alfabetização. Já em 2010 estabeleceram-se as diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental com destaque para o ciclo de alfabetização, prescrevendo orientações de organização e estrutura de todo o ensino fundamental, com ênfase nos três anos iniciais ao processo de alfabetização e letramento, conforme se constata:

Os três anos iniciais do Ensino Fundamental devem assegurar: I – a alfabetização e o letramento; II – o desenvolvimento das diversas formas de

expressão, incluindo o aprendizado da Língua Portuguesa, a Literatura, a Música e demais artes, a Educação Física, assim como o aprendizado da Matemática, da Ciência, da História e da Geografia; III – a continuidade da aprendizagem, tendo em conta a complexidade do processo de alfabetização e os prejuízos que a repetência pode causar no Ensino Fundamental como um todo e, particularmente, na passagem do primeiro para o segundo ano de escolaridade e deste para o terceiro (BRASIL, 2010, p.8).

Em 2015 as discussões sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) se intensificaram e em 2017 foi publicada a versão final, nesta a alfabetização é tratada com destaque nas orientações dos dois primeiros anos do ensino fundamental, a fim de “(...) que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos” (BRASIL, 2017 p.59). Portanto observa-se a mudança da faixa etária em que se deve ocorrer a alfabetização, antes até 8 (oito) anos e a partir da BNCC aos 7(sete) anos, alterando assim a duração do ciclo de alfabetização de 3 (três) para 2 (dois) anos.

Outra importante frente das políticas de alfabetização é o investimento na formação docente, principalmente de professores dos anos iniciais, o professor alfabetizador.

Os Referenciais para a Formação de Professores de 1998 e 2002, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) em 2001, o Pró- letramento, implementado de 2005 a 2012 em parceria com universidades da Rede de formação continuada, que se destinava aos professores dos cinco anos iniciais do ensino fundamental, com foco na alfabetização e matemática são alguns exemplos. A justificativa do Pró-letramento se baseou nos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica -SAEB de 2003, que demonstraram ser necessário investir na formação docente para melhorar os índices e evitar o fracasso escolar.

Tanto o fracasso quanto a responsabilização da escola e a má formação docente são questões antigas e não equalizadas, ainda que os dados das avaliações mostrem que o desempenho dos estudantes é pior nas regiões Norte e Nordeste e áreas rurais em que predomina a população mais pobre e as desigualdades sociais são imensas, isso não é considerado. Pois olhar para estes aspectos significaria propor mudanças e políticas que atingissem a desigualdade econômica e social do país.

Em 2006 foi lançado o PRALER Programa de Apoio a Leitura e Escrita, visando à formação de docentes dos três primeiros anos do fundamental e com o propósito de complementar ações de secretarias de educação estaduais e municipais vigente até 2018 nas regiões norte e nordeste.

Para Gontijo (2014) diversos fatores podem levar ao fracasso escolar e responsabilizar o professor sem considerar suas condições de trabalho, de frequentar e custear cursos de formação, seus baixos salários, assim como as diversas formas de exclusão da sociedade desigual que se tem, é criar uma visão distorcida do problema que é estrutural.

#### **4.2.1 PNAIC- Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**

Com o fim do Pró-letramento em 2012, o MEC lançou neste mesmo ano o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), programa de maior abrangência nacional, com ações focalizadas na formação docente, materiais didáticos e avaliação.

O PNAIC é um programa cujo objetivo principal é formar professores para que possam refletir sobre e melhorar as práticas docentes de modo a possibilitar um melhor processo de alfabetização aos alunos desse ciclo, favorecendo assim o alcance da meta 5 (cinco) do PNE (2014), que é alfabetizar todas as crianças até oito anos de idade ou até o final do 3º ano do ensino fundamental.

O início da implantação do PNAIC ocorreu em 2012 e sua idealização teve como referência o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), implementado no Ceará, considerado pelo Ministério de Educação (MEC) uma experiência positiva. Foram determinantes para a elaboração do programa, os resultados do desempenho dos alunos em avaliações externas, como a Prova Brasil, a Provinha Brasil e o Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). O diagnóstico revelado por essas avaliações mostrou os desafios da alfabetização no Brasil refletidos principalmente nas altas taxas de analfabetismo escolar.

Por meio da portaria 867 de julho de 2012, o programa foi instituído e suas ações teve por objetivos:

- I - Garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- II - Reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - Melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- IV- Contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- V - Construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012, s/p).

O programa, em sua formulação inicial, contou com quatro eixos: formação continuada de professores alfabetizadores; distribuição de materiais didáticos e de literatura; avaliação; gestão, controle e mobilização social.

Conforme dados do portal do MEC, a formação para os professores alfabetizadores, entre 2013 e 2016, se deu em curso presencial, ministrado por Orientadores de Estudos, isto é, multiplicadores estaduais e municipais formados pelas universidades públicas federais e/ou estaduais.

O financiamento do programa foi realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Durante esse período, todos os participantes receberam uma bolsa de estudo. Os valores das bolsas variaram de duzentos a dois mil reais, conforme o perfil dos participantes.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2016) o programa capacitou de 2013 a 2016 mais de 300.000 professores em linguagem, matemática, gestão escolar, currículo e interdisciplinaridade, além de ter equipado as escolas com livros literários e paradidáticos e jogos de alfabetização em língua portuguesa e matemática.

Dos programas de formação para alfabetização aqui citados o PNAIC se destaca por ter ofertado bolsa aos professores participantes e aos formadores, nos primeiros anos do programa.

A partir de 2017, com a mudança de governo o programa sofreu alterações como: público-alvo (inclusão de professores da educação infantil); diminuição dos encontros de formação e fim da bolsa para participantes.

### **4.3 Monitoramento do desempenho na alfabetização**

As políticas de monitoramento do desempenho da alfabetização ganharam evidência a partir de 2007. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007) é uma das estratégias de monitoramento do desempenho dos estudantes, nele está determinado que a alfabetização ocorra até 8(oito) anos de idade e que haja aferição de resultados por meio de exame periódico.

Também em 2007 foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação cujas ações contemplam a educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Na alfabetização infantil esse plano instituiu o Pró-letramento, já descrito no eixo formação docente e a Provinha Brasil, que tem como objetivo aferir o nível de alfabetização de alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental, em dois momentos, início e final do

ano. Com caráter diagnóstico, a Provinha Brasil não possui finalidade classificatória e consiste em um instrumento pedagógico que possibilita melhorar as habilidades de leitura e escrita e desenvolver práticas alfabetizadoras.

Em 2013 foi implementada a Avaliação Nacional da Alfabetização -ANA, instrumento do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que visa verificar o nível de alfabetização dos alunos ao final do ciclo inicial do ensino fundamental. Diferente da Provinha Brasil, a ANA é censitária, destinada a todos os estudantes do terceiro ano.

O Plano Nacional da Educação - PNE de 2014 tem como meta “(...) alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL,2014), reafirmando o plano de metas de 2007. Para tanto estabelece algumas estratégias para alcance dessa meta, que atendem as demais frentes e não apenas o monitoramento como: estruturação processo pedagógico, avaliação, práticas inovadoras e garantia da diversidade de métodos, qualificação e valorização docente, apoio ao processo de alfabetização de crianças deficientes e de comunidades do campo, indígenas, quilombolas e itinerantes.

Destas estratégias destaca-se na alfabetização o programa Mais Alfabetização de 2018 como iniciativa de assistência ao processo de alfabetização.

#### **4.3.1 Programa Mais Alfabetização**

O programa Mais Alfabetização (PMALFA) instituído pela portaria MEC 142, de 22 de fevereiro de 2018, é parte da Política Nacional de Alfabetização, anunciada em outubro de 2017 e visa fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos alunos do 1º e 2º ano do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática.

O PMALFA possui duas bases importantes em sua formulação, a primeira é de que os estudantes possuem ritmos de aprendizagens diferentes e necessitam de acompanhamento no processo de alfabetização para superar as dificuldades encontradas; a segunda é que a alfabetização é ponto de partida para a construção de outros conhecimentos e, portanto o professor alfabetizador tem papel fundamental neste contexto.

Este programa prevê auxílio às crianças na sala de aula em período regular, por meio de um assistente nas classes de alfabetização dos dois primeiros anos do ensino fundamental, contratado pela escola com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

O PMALFA assim como as demais estratégias de monitoramento da alfabetização aqui destacadas, reforça a ideia de que “(...) decisões de governo relativas às políticas de

alfabetização (...) podem sinalizar sobre a importância política real atribuída a esta etapa” (VIEGAS, REBOUÇAS, 2018, p.144).

A busca pela melhoria dos dados da alfabetização oriunda da pressão e influência da economia e dos acordos com órgãos internacionais, mas também das demandas sociais que visam o desenvolvimento e fortalecimento da educação pública e da ação do Estado.

(...) a complicada relação entre escolarização e desenvolvimento econômico, social e individual tem balizado o empenho dos organismos internacionais e dos governos em envidar esforços para a melhoria da alfabetização. Porém, o que se observou, no início do século XXI, conforme apontado nos documentos oficiais, foi a incapacidade de a escola gerir a alfabetização de modo que se obtenha dela os resultados esperados, ou seja, a formação de indivíduos capazes de continuar a aprender (GONTIJO, 2014, p.112-113).

Para Viegas e Rebouças (2018, p.150) não é possível afirmar que a alfabetização do Brasil alcançou no século XXI patamares de qualidade “há mais discursos do que ações concretizadas”. A descontinuidade de políticas presentes no cenário brasileiro, caracteriza as ações como políticas de governos e não de Estado, devido ao constante movimento entre extinção e implementação de programas que vem e vão, sem atingirem o propósito de garantir alfabetização à todas as crianças.

## 5 AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EXTERNA: regulação e responsabilização

Nesta seção a discussão se dá em torno da segunda unidade de contexto deste estudo. Nos últimos tempos a avaliação educacional ganhou destaque nas reformas dos sistemas educativos e nas transformações dos Estados modernos. Com visibilidade não somente do ponto de vista pedagógico, mas também do social, ideológico e de gestão, aspectos que tornaram a avaliação o elemento fundamental das atuais políticas educativas e das reformas administrativas (DIAS SOBRINHO,2002; AFONSO,2000; 2009).

De acordo com Dias Sobrinho (2002, p.37) a avaliação possui significados e finalidades diversas, produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma. “Tem uma profunda dimensão pública.” É também política e ética, apesar de muitas vezes ter estas dimensões ocultadas por sua face técnica. Para o autor o termo avaliação deve ser usado no plural e defende também o uso da expressão campo da avaliação, o que remete a pluralidade de sentidos.

Enquanto atividade política a avaliação é um instrumento de controle e legitimação das organizações. Conhecer quais são e a que servem os interesses políticos que a influenciam é fundamental para a compreensão de seus efeitos, assim como é importante a análise dos processos de formulação do instrumento avaliativo.

Nessa mesma perspectiva Afonso (2013) afirma que as abordagens no campo da avaliação educacional são diversas e perpassam por diferentes disciplinas dando à discussão o caráter multi e interdisciplinar. Inclui-se nesse campo “(...) não só as práticas avaliativas mais diretamente dependentes dos professores, e que são direcionadas para o interesse dos alunos, como também as práticas de avaliação de outros atores e do próprio sistema educativo” (AFONSO,2000, p.16).

Afonso (2000) destaca algumas funções da avaliação como: averiguação da competência acadêmica; classificação, promoção e competição entre alunos e/ ou escolas; regulação de conteúdos e formas de avaliá-los, e seleção de indivíduos. Quanto a regulação Afonso (2000) afirma que esta finalidade busca assegurar a articulação das características das pessoas em formação e do sistema de formação, ou seja, o controle sobre o que se oferece em termos de ensino e o que se colhe como resultado.

Com o fim de regulação e controle a avaliação tornou-se mecanismo do Estado, sobretudo as avaliações educacionais externas de larga escala que cresceram em número e em

importância dentro da administração da máquina estatal, caracterizando o modelo de Estado-Avaliador.

### **5.1 O Estado- Avaliador na educação**

Conforme Afonso (2000; 2014) a expressão Estado-Avaliador ganhou destaque a partir da década de 1980 pela centralização dos exames e avaliações nacionais, primeiramente pelos governos neoconservadores, que os utilizaram como instrumento de controle dos currículos e trabalho docente, e pelos neoliberais que encontraram na avaliação um importante meio para introduzir os mecanismos do mercado na educação como eficácia e eficiência, competição, comparação, transformando a educação em bem de consumo e não um direito social.

A mudança entre Estado e sociedade também afetou a visão de educação. “Desde o século XVIII, em detrimento da formação humanística, a aquisição do conhecimento e do saber elaborado- em resumo, a educação formal- tem estado intimamente associada, de diversas formas, ao interesse econômico” (MENEGHEL; LAMAR,2002, p.148).

No entanto, nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, isso se evidenciou e a educação passou a ser responsável pela inserção no mercado, pela eficiência do indivíduo em se manter competitivo, o que permanece na atualidade. Para Dias Sobrinho (2002, p,41) o conhecimento deixou de ser referência para a emancipação do homem e da humanidade para ser “(...) fonte de geração de riquezas”.

De acordo com Rothen (2019) é comum encontrar na literatura que as políticas internacionais de avaliação surgiram nos Estados Unidos e de lá se propagaram para os demais países, principalmente por influência dos órgãos internacionais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- UNESCO e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE. Para o autor esta visão necessita de outro elemento fundamental, o fato de que a adesão e implementação dos ideais de avaliação não ocorreram de forma contínua e total, cada país realizou a própria leitura, ainda que influenciado por estes organismos.

Nos Estados Unidos e Inglaterra por volta dos anos de 1980 iniciou-se um crescente processo de diminuição do tamanho do Estado na oferta de serviços públicos. A ênfase dada era na competição e no controle dos resultados, portanto a necessidade da avaliação. Conforme documento divulgado nos Estados Unidos nesta época, o baixo desempenho

educacional estaria diretamente ligado à falta de competitividade e isto afetaria a produtividade e a economia do país (ROTHEN,2019).

As políticas públicas regidas pelo modelo gerencial de diminuição do Estado, passaram a seguir as mesmas características em sua formulação. A fim de promover a modernização e a eficiência da administração pública, países como Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha foram pioneiros nestas reformas e depois diversos outros seguiram os mesmos passos, inclusive na América Latina, “(...) a maior parte dos governos latinos –americanos foi cenário, na década de 80, de reformas administrativas e econômicas que primaram pela adoção da lógica de mercado nos organismos estatais” (MENEGHEL, LAMAR, 2002, p.148).

“A expressão Estado Avaliador proposta por Guy Neave (1988), ajuda a compreender este movimento aparentemente ambíguo, no qual o Estado se afasta da e, ao mesmo tempo, aumenta seu controle sobre a educação” (ROTHEN,2019, p.20). Na Inglaterra os principais desdobramentos dessa política na educação se deram pela implantação de um currículo nacional e de exames nacionais.

Segundo Afonso (2000, p.50) isso significou a ascensão do modelo de gestão privada no domínio público com foco nos resultados educacionais, na competitividade e no produto educação ofertado, “(...) uma das tônicas da avaliação no contexto do Estado Avaliador”.

A visão gerencialista fundamenta-se no capitalismo e economia de mercado livre por meio da diminuição do papel do Estado, o Estado mínimo, com intuito de reduzir despesas e melhor gerenciá-las. De acordo com Afonso (2013) para que estas mudanças fossem implementadas, além de uma cultura de gestão, foram criados mecanismos de controle e responsabilização e a avaliação aparece como instrumento para que estes mecanismos se legitimem.

Neste sentido as escolas ganham maior autonomia, que Rothen (2019) denomina de micro autonomia, pois atrelada a esta encontra-se a responsabilização pelos resultados, controlados pelo Estado. Portanto o Estado passa de provedor para regulador e avaliador.

(...) às instituições escolares é dada uma suposta maior autonomia para que elas realizem a sua regulação, ao mesmo tempo em que são submetidas à avaliação dos seus resultados; tem se uma micro autonomia e um macrocontrole (ROTHEN, 2019, p.20).

Afonso (2000, p.50-51) considera ainda que a avaliação nesse contexto é utilizada como meio de desresponsabilização e diminuição dos compromissos do Estado. “A avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública”.

Além do controle de resultados, a avaliação serve a creditação das políticas implementadas, ou seja, quando há dúvidas ou incertezas em torno de uma ação proposta a avaliação pode ser solicitada pela administração como forma de legitimação da política, configurando a função regulatória.

O Estado- Avaliador é definido por Afonso (2013) em três fases caracterizadas como política dominante e crescente da administração pública, principalmente ao final dos anos 1990 e predominante nas décadas seguintes.

O autor destaca que as fases as quais se refere e descreve não foram ou são necessariamente subsequentes. Há diferenciação de suas características mediante o contexto mundial e de cada país, porém isso não significa que estas etapas não coexistiram e coexistem na atualidade.

A primeira fase do Estado – Avaliador teve sua emergência ainda na década de 1980 nos países capitalistas centrais e se estendeu para outros, desencadeou o crescimento do neoliberalismo e é consenso entre os pesquisadores que a avaliação se tornou um elemento fundamental para as reformas de Estado.

Por meio de ações de afirmação e manutenção da identidade nacional e supremacia educacional, essas nações buscaram vantagens competitivas diante do processo crescente de globalização. Conforme afirma Afonso (2013, p.271) “(...) nos países que iniciaram, há mais de duas décadas atrás, a vaga de reformas neoliberais e neoconservadoras, a avaliação se constituiu como uma política estatal, enquanto instrumento da ação dos Estados e governos.”

A expressão Estado – Avaliador inicialmente voltada para o ensino superior, passou a ser utilizada nos outros níveis educacionais bem como em suas respectivas políticas.

Ainda nessa primeira fase surgiu o mecanismo de *accountability*, ou seja, prestação de contas e responsabilização das instituições e seus agentes, por meio dos resultados de testes padronizados. Para Afonso (2013) este mecanismo induz a medidas autoritárias de prestação de contas.

O autor destaca que os organismos internacionais como OCDE e Banco Mundial, já interferiam nas políticas educacionais dos países, no entanto nesta primeira fase esta influência ainda não se revelava de forma tão explícita, o que ocorre de forma contundente na segunda fase do Estado Avaliador.

Na segunda fase, final dos anos de 1990 até as últimas décadas, conforme salienta Afonso (2013) algumas características se intensificam como a prestação de contas e responsabilização, o crescimento e valorização das avaliações nacionais em larga escala, principalmente no nível básico da educação com o propósito de se acompanhar os níveis

educacionais nacionais e criar indicadores para este fim, de modo a enfrentar a competitividade internacional contemporânea.

O que na primeira fase é centrado no interior de cada país e em suas federações, nesta segunda fase ocorre uma “retração crescente da autonomia relativa do Estado – nação e maior protagonismo de instâncias internacionais e transnacionais” (AFONSO, 2013, p.278). Fato que se dá por meio da participação em testes internacionais, com indução de rankings que tem o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA (*Programme for International Student Assessment*) da OCDE como grande representante.

Cabe destacar também como característica desta fase a adequação e padronização dos testes nacionais aos indicadores internacionais, o que o autor coloca como “(...) comparativismo avaliador” (AFONSO, 2013, p.275).

Na visão de Afonso (2013) esta concepção se pauta no discurso de que os mesmos níveis de educação são acessíveis em todos os países e que, portanto, as avaliações nacionais e internacionais comparadas indicam os déficits existentes e que a partir disso é possível formular e orientar políticas.

O que não condiz com a realidade, pois não se pode esquecer que o sistema capitalista visa lucro e a competitividade nele inerente gera desigualdade, portanto se não há condições iguais de acesso aos níveis de educação, como propor comparações por meio de uma avaliação padronizada, em realidades imensamente diferentes e desiguais? É uma questão necessária à discussão.

A segunda fase é caracterizada também pela expansão do conceito de Estado Avaliador para países periféricos como grande parte da África e América do Sul como o Brasil, assim como pela agenda global, ou seja, a influência das instâncias externas se sobrepõe nas políticas de avaliação, independente da orientação política ideológica dos diferentes governos e da realidade de cada país.

(...) nas duas décadas e meia, pelo menos nos países capitalistas ocidentais, as políticas de avaliação foram ganhando um caráter relativamente indiferente às concepções político-ideológicas de diversos governos, alcançando, em decorrência disso, uma certa imunidade ou indiferença às realidades e especificidades nacionais em que os diferentes dispositivos avaliativos se têm instalado e desenvolvido (AFONSO, 2013, p. 274).

Conforme Rothen (2019 p.21-22) é possível observar no discurso difundido pelos organismos internacionais “(...) enfoques sociais e não necessariamente econômicos, como defender que a educação é um bem que deve ser oferecido é assegurado a todos”, no entanto

as soluções e propostas para isso são voltadas para a visão economicista e a lógica de mercado distantes da ordem social.

Rothen (2019, p.22) destaca cinco elementos presentes em acordos desses órgãos como: desresponsabilização do Estado pela oferta de educação, promovendo parcerias com outros setores da sociedade; estímulo à concorrência entre as instituições por meio de mudanças na gestão cada vez mais gerencial; políticas educacionais em que a escola é o foco ; práticas de avaliação que responsabiliza a escola pelo desempenho dos alunos e busca pela equidade e não pela igualdade. O autor esclarece que apesar de semelhantes os dois termos não significam a mesma coisa, pois equidade “(...) pressupõe as ideias de mérito e recompensa.”

A lógica da competição, prestação de contas e responsabilização está presente no mercado e foi trazida para a educação. A justificativa para isso é a de que o indivíduo conhece melhor suas necessidades do que o Estado, no entanto conforme Santana (2019) essa lógica tem aumentado as diferenças entre os sistemas de ensino e as desigualdades na sociedade. “É possível afirmar que as políticas públicas na área da educação refletem de uma maneira ou de outra, o caráter excludente e seletivo da nossa educação, que não garante a qualidade de ensino para todos” (SANTANA,2019 p.40-41).

De acordo com Dias Sobrinho (2002, p.48) “(...) a ideologia da competitividade quer fazer crer que as condições são igualmente dadas a todos”. No entanto, conforme o autor, salvo algumas exceções que apesar de uma origem sem oportunidades e adversa, conseguem superar e ser competentes para a atual conjuntura, para grande parte das pessoas não é assim, o sucesso e fracasso estão pré-estabelecidos devido às condições de origem.

O mercado tem como valores a busca pela competência, eficiência e a utilidade, valores práticos referentes mais ao ter do que ao ser, que como se enfatiza nesse estudo predominam também nas avaliações externas realizadas. “Quanto mais eficiência e aderência aos valores do mercado, mais desoneração do Estado e do erário e maior predomínio do privado e individual sobre o público e social” (DIAS SOBRINHO,2002, p.42).

O aumento da autonomia nas instituições é bastante difundido no Estado Avaliador, e o discurso de culpabilização das escolas nele se sustenta atribuindo a estas responsabilidades pelo fracasso ou sucesso. “O Estado não deixou de controlar a educação, pelo contrário, ele aumentou seu controle sobre ela. Por isso é possível afirmar que o Estado não é mínimo: ele simplesmente modificou a forma de controle” (SANTANA,2019, p.42). Ou seja, a aparente liberdade não significa realmente autonomia já que o controle continua sendo centralizado e

fiscalizado por meio das avaliações, como já enfatizado anteriormente por Rothen (2019) ao referir-se à micro autonomia e ao macrocontrole.

Afonso (2013, p.279) descreve ainda uma terceira fase do Estado Avaliador, que denomina de pós- Estado- Avaliador, a qual já se observa a presença na atual conjuntura. Essa interpretação não foge da centralidade da economia de mercado do capitalismo, nem tampouco do processo de globalização, compreendido como “(...) forças econômicas que operam ao nível supranacional e transnacional, e discute os processos que levam à imposição de prioridades por parte de alguns Estados sobre outros”, porém não impede que as especificidades nacionais sejam analisadas a favor dos interesses globais.

Para o autor o que demarca esta fase é uma preocupação dos países capitalistas centrais e sobretudo dos órgãos e agências internacionais por eles monopolizados, com o desenvolvimento dos países periféricos tendo a educação como a grande força impulsionadora. Uma preocupação que não é desinteressada, ou alheia aos propósitos mercantis, nem tampouco pautada na igualdade social. É baseada na questão econômica tanto do ponto de vista da produção de mão de obra mais bem qualificada, assim como na formação de futuros consumidores.

Nessa perspectiva o foco é de se construir uma “(...) agenda globalmente estruturada para a educação”, em que a demanda de cada Estado-nação seja articulada à demanda mundial e com pressupostos contraditórios como preocupação do Estado com a manutenção do ensino básico público e a crescente mercantilização do ensino superior, ou seja, atuação no nível é básico e desobrigação no superior. O que não se altera é o controle e regulação presentes em todos os níveis, por meio de avaliações nacionais e internacionais (AFONSO,2013, p. 279).

Dias Sobrinho (2002) afirma que valores da sociedade vigente interferem na vida das pessoas. Portanto, isso justifica como valores econômicos e gerencias tão em evidência atualmente, estão também presentes na educação, e o porquê de as avaliações serem fundamentadas por critérios e indicadores comuns a área econômica e administrativa, desde a primeira fase do Estado-Avaliador até o atual contexto cada vez mais globalizado, tecnológico e competitivo.

O poder da avaliação está exatamente no discurso de que é imparcial, portanto se presta a mostrar a realidade, no entanto o que afirma Santana (2019, p.42) é que avaliação é “(...) reflexo de tensões burocráticas e mercantis” a avaliação não é neutra, reflete escolhas e portanto conduz a determinado resultado.

Para a autora a questão burocrática é pelo fato de que a avaliação serve aos interesses da gestão, guia e direciona as ações educacionais podendo ser instrumento de orientação e

planejamento de políticas, aspecto este que se configura como questão problematizadora desta pesquisa. Já a questão mercantil, atualmente mais influente nas avaliações, se revela pela prestação de contas e responsabilização que mais se associa a culpabilização na visão de Santana (2019) e Afonso (2018), ou seja, o Estado avalia e divulga os resultados, culpabilizando as instituições e seus agentes se estes são negativos e desresponsabiliza-se pela educação ofertada.

## **5.2 Avaliação da Educação Básica no Brasil**

Na subseção anterior enfatizou-se as fases do Estado- Avaliador e a visão neoliberal pautada na gestão gerencial, com fortes defensores políticos e no setor privado. O modelo propõe o Estado mínimo em contraposição ao Estado intervencionista, reduz gastos públicos e incentiva o livre comércio, a competição e a liberdade individual. Nesta subseção a questão basilar será como o Estado- Avaliador se caracterizou no Brasil.

Na educação dos países como os da América Latina, a gestão por resultados com centralidade na avaliação foi justificada pelos governos e os órgãos internacionais, que financiam as reformas, por meio de três aspectos principais: A) altos índices de evasão e repetência; B) inadequação dos currículos à novas demandas do conhecimento; C) falta de qualidade e renovação dos métodos de ensino. Todas as medidas com vistas a “(...) qualificar o capital humano para competir no cenário mundial” (MENEGHEL; LAMAR, 2002, p.150).

Conforme Meneghel e Lamar (2002, p.153) no Brasil o discurso envolto as propostas de avaliação, converge com o contexto mundial de que a avaliação é uma política educacional, com o propósito de “(...) obter subsídios para a tomada de decisões que levem à melhoria da gestão (maior produtividade com menor gasto de recursos) e do controle de resultados.”

Segundo estes autores “(...) a percepção sobre a falta de indicadores de resultados objetivos, que permitissem analisar a produtividade do sistema educacional, em todos os seus níveis, converteu a avaliação em objeto central das políticas para o setor” (MENEGHEL; LAMAR, 2002 p.152). A partir dessa realidade, tornou-se necessária a criação de um sistema de avaliação sobretudo na educação básica, fundamental na formulação e gestão de políticas.

As razões levantadas pela literatura para implantação de sistemas de avaliação de rendimento escolar como instrumentos de gestão são: compreensão e intervenção na realidade educacional; controle dos resultados pelo Estado; parâmetros de comparação e classificação

das escolas; estímulo por meio de premiação; controle público do desempenho do sistema escolar (DICKEL,2016).

Sobre estes aspectos considerados como justificativas para implantação de sistemas de avaliação e seus diversos instrumentos, Bonamino e Sousa (2012) discutem três gerações de avaliação da educação básica, a partir de modelos implementados no Brasil nos últimos anos.

Para as autoras a identificação destas três gerações se dá pelas consequências das avaliações de educação para as instituições e para o currículo escolar. A exemplo do que ocorreu com as fases do Estado -Avaliador descritas por Afonso (2009;2013), Bonamino e Sousa (2012) ressaltam que as gerações de avaliação se sucedem e coexistem, apesar de possuírem características que as diferenciam.

A primeira geração de avaliação no país é aquela com caráter diagnóstico, cuja finalidade é aferir a qualidade da educação, porém sem consequências diretas às escolas, ao currículo a aos agentes educacionais incluindo os docentes.

De acordo com as autoras, a literatura sobre a temática denomina esse modelo de avaliação como “(...) *lowstakes* ou responsabilização branda”, ou seja, “(...) as consequências são apenas simbólicas”, não afetam diretamente as instituições e seus profissionais, apesar de haver divulgação pública dos resultados (BONAMINO, SOUSA, 2012, p.375).

No Brasil, avaliações de primeira geração são aquelas cuja finalidade é acompanhar a evolução da qualidade da educação. De um modo geral, essas avaliações divulgam seus resultados na Internet, para consulta pública, ou utilizam-se da mídia ou de outras formas de disseminação, sem que os resultados da avaliação sejam devolvidos para as escolas (BONAMINO, SOUSA,2012, p.375)

Já os outros dois modelos de avaliação visam subsidiar por meio dos seus resultados políticas de responsabilização.

Na segunda geração de avaliações contempla-se a divulgação pública dos resultados, mas também a devolutiva destes para as instituições com a finalidade de que cada escola se mobilize para melhorar o desempenho dos alunos, assim como para motivar os pais e a sociedade a cobrar das escolas e portanto pressioná-las a rever práticas a fim de alcançar os resultados esperados. Portanto, ainda que estas consequências sejam simbólicas pois não envolvem aspectos materiais, são mais contundentes e diretas a cada escola e seus agentes.

As avaliações de terceira geração são aquelas que dão suporte às "políticas de responsabilização forte ou *high stakes*" (BONAMINO, SOUSA, 2012, p.375), divulgam e comparam os resultados alcançados e vinculam o desempenho a recompensas ou sanções

para os profissionais das escolas, ou seja, as consequências não são apenas simbólicas, mas também materiais.

De acordo com Bonamino e Sousa (2012), desde a década de 1930 há a tentativa do Estado em estabelecer a avaliação como parte do planejamento das políticas educacionais, no entanto é a partir dos anos de 1980 que começa a ganhar espaço, e se tornou mais evidente nos anos 1990, década de crescimento das políticas gerencialistas no país, como já enfatizado neste estudo. Neste período a avaliação externa passou a integrar o planejamento da educação básica e a constituir-se como uma política educacional que se tornou crescente nos anos seguintes.

(...) situa-se nos anos finais da década de 1980 a primeira iniciativa de organização de uma sistemática de avaliação dos ensinos fundamental e médio em âmbito nacional. Essa sistemática é denominada pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de 1991, como *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (Saeb) (BONAMINO, SOUSA, 2012, p.376).

A fim de reverter o quadro de evasão e baixa produtividade do ensino, o SAEB foi definido “(...) como um sistema de monitoramento contínuo, capaz de subsidiar as políticas de ensino” (SOUSA, 2015, p.276). Instituído como principal sistema de avaliação nacional, o instrumento de base amostral era realizado a cada dois anos, para alunos do quinto e nono ano do ensino fundamental e terceiro ano do ensino médio, de escolas privadas e públicas, em áreas urbanas e rurais.

Conforme Bonamino e Sousa (2012) o desenho do SAEB portanto sua formulação é apropriada ao objetivo de diagnosticar e monitorar a educação básica, o que o configura como uma avaliação de primeira geração. Não constam em suas características formas de responsabilização direta às escolas e aos seus educadores.

O SAEB contemplou dez ciclos até 2009 e houve alterações durante esta vigência, em 1995 a introdução em sua metodologia da Teoria de Resposta ao Item, método já bastante utilizado em outras avaliações externas internacionais, que “(...) permite estimar as habilidades dos alunos, independente do conjunto específico de itens respondidos” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.377). Esta mudança conferiu ao exame a possibilidade de comparação do desempenho dos alunos entre os anos.

Paralelo ao SAEB, os estados sentiram a necessidade de avaliar seus estudantes em todas as escolas e surgiram iniciativas de avaliações externas estaduais com sistemas próprios.

Bonamino e Sousa (2012, p. 378) ressaltam que surgem nesse contexto dois mecanismos de participação da sociedade com relação às ações do Estado: o controle social e controle de resultados. “Nessa perspectiva, a avaliação aparece diretamente ligada ao

desempenho da gestão pública, à promoção de maior transparência e à criação de mecanismos de responsabilização.” Ou seja, a avaliação se torna um instrumento que legitima esses mecanismos, sobretudo no controle de resultados por meio da definição de metas e o monitoramento dos índices de alcance dessas metas.

Como representante da segunda geração de avaliação, Bonamino e Sousa (2012) citam a Prova Brasil, implementada a partir de 2005. Essa avaliação, que também integra o SAEB, surgiu da necessidade de uma ampliação no número de estudantes, que agregasse além do diagnóstico, a responsabilização. Também realizada a cada dois anos de forma censitária, a Prova Brasil traz resultados específicos de cada estado, município e escola.

Em 2007 os resultados da Prova Brasil passaram a integrar o IDEB - Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica- que também conta com dados de fluxo escolar do Censo Escolar como matrícula, reprovação e o tempo que os estudantes levam para concluir cada etapa. “Atualmente, o IDEB é o principal indicador adotado pelo governo federal para traçar metas educacionais a serem alcançadas por escolas e redes estaduais e municipais” (BONAMINO, SOUSA,2012, p.379).

A terceira geração de avaliação é caracterizada por Bonamino e Sousa (2012) como aquela que associa comparação entre escolas e responsabilização dos agentes escolares, e ainda agrega a este último o uso de sanções e recompensas de acordo com o desempenho. Tem como exemplo o SARESP Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, que em 2000 passou a servir de critério para a política de bonificação, confirmando a visão das autoras, de ser da terceira geração de avaliação com responsabilização forte ou “(...) sólida” (BONAMINO, SOUSA, 2012, p.380).

A ANA também se enquadra como avaliação de segunda geração. Os resultados não são utilizados para o cálculo do IDEB- Índice do Desenvolvimento da Educação Básica, assim como ocorre com os resultados da Prova Brasil. No entanto acordo com Dickel (2016) o desempenho da alfabetização aferidos neste instrumento favorece a responsabilidade da equipe escolar em se mobilizar para melhorar os índices, assim como a pressão dos pais e da comunidade sobre a escola para que os resultados melhorem. As avaliações que possuem essas características:

(...) são de segunda geração, pois vão além de oferecer um diagnóstico da qualidade da educação (objetivo das avaliações de primeira geração), mas não chegam a impor uma responsabilização forte, manifesta por meio de prêmios e sanções (própria das avaliações de terceira geração) (DICKEL,2016, p.198).

Os resultados da ANA são disponibilizados para as escolas por meio de boletins que mostram o desempenho dos alunos, bem como informações de um questionário em que a escola avalia suas ações e permite que a comunidade possa monitorar seu trabalho.

Além disso, outro aspecto que reforça o caráter de responsabilização da ANA, ainda que não intensificado, é a exposição dos professores dos três primeiros anos, relacionando o compromisso assumido por estes com o desempenho apresentado por seus alunos.

Conforme discutido nesta seção, o Brasil segue tendência mundial de uso da avaliação como instrumento de controle e regulação. Em todos os níveis (federal, estadual e municipal) encontram-se exemplos de avaliações das três gerações destacadas por Bonamino e Sousa (2012) e a ANA possui características de avaliação de segunda geração assim como outras em nível federal.

## 6 ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO

Nesta seção busca-se elucidar como a concepção de alfabetização está posta nos documentos de formulação e implementação da ANA e de programas nacionais. Refere-se a primeira categoria de análise da ANA e ao objetivo da avaliação em verificar o nível de alfabetização dos alunos. Para tanto realizou-se análise das matrizes de referências e dos resultados obtidos nas três edições aplicadas com relação à leitura, escrita e matemática.

Os documentos oficiais da ANA selecionados para esta análise retratam a “(...) alfabetização na perspectiva do letramento” (BRASIL,2018). O que significa considerar a aprendizagem do sistema alfabético e das práticas sociais como processos distintos, que devem ocorrer simultaneamente e de forma articulada. De acordo estes documentos, a alfabetização é definida como:

Apropriação do sistema de escrita, que pressupõe a compreensão do princípio alfabético, indispensável ao domínio da leitura e da escrita. O letramento por sua vez é definido como as práticas e os usos sociais de leitura e da escrita em diferentes contextos. (BRASIL,2013a, p.9)

Tal concepção converge com a do programa PNAIC, que em seu documento de apresentação ressalta que a alfabetização é dominar o sistema de escrita, assim como “(...) desenvolver a habilidade de fazer uso desse sistema em diversas situações comunicativas” (BRASIL,2012a, p.7). Reforça ainda que o objetivo básico dos anos iniciais é “ampliar e aprofundar suas práticas de letramento” e desenvolver as habilidades básicas de leitura e escrita. O PNAIC como um programa de formação docente conta com um vasto material sobre a temática, tanto com relação à apropriação do sistema de escrita, bem como ao letramento.

O PMALFA segue o mesmo conceito, apesar de não explicitar a alfabetização constituída de dois aspectos a exemplo do que ocorre com a ANA. No documento de formulação do programa é considerada alfabetizada a criança que se aproprie “do sistema de escrita alfabética, de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos” (BRASIL,2018b, p.4). Ou seja, evidencia-se a necessária integração de conhecimento do sistema alfabético e da prática social da língua escrita.

É importante salientar que existem outras concepções de alfabetização e de letramento, inclusive com aspectos divergentes a esta apresentada nos documentos, ou com nomenclaturas diferentes. Há autores como Ferreiro, Teberosky (2008) e Weisz (2000), que

afirmam não haver distinção entre os dois processos, ou seja, a compreensão do sistema e o uso da escrita são indissociáveis, em um processo único e bastante complexo.

O que é consenso entre os pesquisadores, é a afirmação de que ler e escrever com competência não se dá apenas pelo fato de conhecer as letras, juntá-las e formar palavras, pois compreender o sentido da leitura e da escrita no mundo, é essencial para ser alfabetizado. “A alfabetização assume foco central da escolarização (...) concorre para a inserção das pessoas nos contextos letrados da atualidade como elemento significativo para a formação da cidadania” (BRASIL, 2015a, p.18).

Para fins dessa análise optou-se em priorizar a concepção de alfabetização e de letramento como aspectos complementares e fundamentais ao conceito geral de ser plenamente alfabetizado, capaz de ler e escrever, compreender e utilizar a língua escrita. Perspectiva presente nos documentos da ANA e nos programas de alfabetização.

Conforme ressalta Gontijo (2014), esta visão tem sido adotada pelos documentos oficiais do país desde o final da década de 1990, constituída por contribuições de pesquisas de diferentes linhas, influência internacional e interesses políticos.

## **6.1 Constituição dos termos alfabetização e letramento no Brasil**

Para Gontijo (2014) a discussão para definir alfabetização em diferentes áreas levou a construção de quatro concepções: “(...) a) alfabetização como conjunto de competências autônomas; b) alfabetização como aplicada, praticada e situada; c) alfabetização como processo de aprendizagem; d) alfabetização como texto” (GONTIJO, 2014, p.15). Estas formas de ver a alfabetização influenciaram os conceitos adotados pela UNESCO em seus documentos orientadores nas últimas décadas e por consequência os documentos de países como o Brasil.

O enfoque mais comum, conforme estudos de Gontijo (2014), é a alfabetização como conjunto de competências, concepção presente nos materiais e métodos sintéticos e analíticos. Melhor dizendo, daqueles que defendem a alfabetização como codificação e decodificação de fonemas, letras e sílabas com ênfase no aspecto fonético, e aqueles que a concebe como compreensão de significados de palavras, frases e textos. Essa discussão polêmica se deu no Brasil fortemente na década de 1980, prevalecendo nos documentos a concepção da alfabetização como compreensão do significado.

Mais recentemente a decodificação dos aspectos fonéticos da língua vem se sobrepondo a questão do significado nos documentos, baseados em investigações que

destacam a importância da consciência fonológica para a leitura fluente e para escrita (GONTIJO,2014).

A segunda concepção de que a alfabetização é aplicada e praticada, é produto de investigações que revelam os limites da decodificação e parte da ideia de que a escrita, leitura e cálculo são práticas sociais e como tais devem ser ensinadas. A alfabetização funcional é o termo decorrente dessa perspectiva, assim como o analfabetismo funcional, utilizado como indicador social, já abordado neste estudo.

De acordo com Gontijo (2014) dessa forma a alfabetização é vista como preparação do indivíduo para atuar na sociedade e nela ser participativo e produtivo. Como investimento no capital humano a alfabetização agrega valores econômicos e capitalistas.

A alfabetização como texto tem como fundamento o discurso e discute como o poder e suas estruturas são reproduzidos pela linguagem, é “(...) influenciada pelas teorias sociais gerais (...) e situa a alfabetização no contexto de práticas sociopolíticas de comunicação” (GONTIJO,2014, p.17-18).

O terceiro enfoque defende a alfabetização como processo de aprendizagem, baseado nas descobertas de Dewey e Piaget. Nesse sentido, os estudos construtivistas sobretudo de Ferreiro e Teberosky compreendem a alfabetização na perspectiva de quem aprende, com fases e estágios graduais de construção e compreensão do sistema de escrita. Esta concepção influenciou as políticas no Brasil na década de 1990 e apesar de críticas, é a base dos documentos do MEC sobre alfabetização pelo menos até 2018.

Dentre as contribuições acerca desta temática nas últimas décadas no Brasil, Soares (2004; 2020) é uma importante referência que defende a existência da alfabetização e letramento como dois processos independentes e correlacionados, que possibilitam a apropriação da leitura e da escrita.

Ao falar sobre a origem do termo letramento, Soares (2004) nos remete a estudos de outros países e afirma que o contexto histórico para o início do uso do termo é diferente, principalmente ao se comparar países de primeiro mundo.

Na França na década de 1980 percebeu-se o analfabetismo como um problema da população imigrante, porém, estudos revelaram que muitos franceses também apresentavam índices baixos de leitura e escrita. Frente a esta realidade surgiu o termo *illettrisme* para designar “(...) aqueles que tinham cursado uma parte ou a totalidade do ensino primário sem adquirir capacidades adequadas que permitissem um desempenho satisfatório diante das demandas sociais” (GONTIJO, 2014, p.46)

De acordo com Soares (2020, p.12) por volta dos anos de 1980 estudos evidenciaram que apesar de alfabetizados muitos estudantes e pessoas adultas que já haviam passado pela escola, demonstravam dificuldade em utilizar a escrita nas múltiplas demandas escolares e sociais em que se faz necessária. Portanto reconheceu-se a necessidade de que a alfabetização de forma restrita fosse aliada ao um novo conceito, o letramento, “entendido como desenvolvimento explícito e sistemático de habilidades e estratégias de leitura e escrita”.

Dessa maneira há a necessidade de a alfabetização ser compreendida como conhecimento do sistema alfabético e ortográfico, assim como o contexto de letramento com participação ativa em situações significativas de leitura e escrita, sem que haja a predominância de um ou outro processo. Surge então alfabetização na perspectiva do letramento, expressão utilizada nos atuais documentos oficiais brasileiros.

De forma mais detalhada Soares (2020) define as habilidades e capacidades da alfabetização e letramento e a relação entre os dois processos.

**Alfabetização (tecnologia da escrita):** compreender o sistema alfabético e suas normas ortográficas; conhecer convenções da escrita como a direção do texto (de cima para baixo, da esquerda para direita); manipular ferramentas de escrita e suportes em que se escreve e lê (livros, papel, caderno, jornal etc.) (SOARES, 2020)

**Letramento:** ler e escrever para atingir diversos propósitos; interpretar e produzir textos de diferentes tipos e gêneros; capacidade de inserção no mundo da leitura e escrita, tendo o texto como elemento base (SOARES, 2020).

Alfabetização e letramento são processos cognitivos e linguísticos distintos, portanto, a aprendizagem e o ensino de um e de outro é de natureza essencialmente diferente; entretanto, as ciências em que se baseiam esses processos e a pedagogia por elas sugeridas evidenciam que são processos simultâneos e interdependentes (SOARES, 2020, p.27).

Para a autora o conceito de letramento é amplo e complexo, em muitos estudos tem sido utilizado no plural, letramentos, inclusive no PMALFA (BRASIL,2018b).

Soares (2020, p.32) reforça que também na atualidade o termo tem sido aliado ao prefixo *multi* ou apresentado juntamente com o adjetivo *múltiplos* a fim de contemplar a diversidade de sentidos, inclusive para representar outros sistemas de representação além da linguagem como: “(...) letramento digital, letramento musical, letramento matemático (também chamado numeramento), letramento científico, letramento geográfico etc.”

Conforme Soares (2020) suas pesquisas utilizam letramento no contexto da aprendizagem da língua e busca articular o conjunto das práticas sociais de leitura e escrita e sua apropriação competente por parte os estudantes. O letramento se dá pelo uso da leitura e

escrita em suas diversas funções sociais e defende a presença de textos reais do mundo letrado com sentido e significado para o ensino da língua escrita. Nessa diferenciação a autora ressalta a necessidade de se compor a alfabetização com os dois processos sem que um se sobreponha ao outro.

As duas práticas são importantes e devem ocorrer de forma concomitante, dessa forma a alfabetização não perde sua especificidade e não retorna aos moldes mecânicos de memorização dos antigos métodos, pois “(...) ser capaz de ler e compreender textos e de escrever textos é o que se considera uma criança que, além de alfabética, se tornar alfabetizada, objetivo do ciclo de alfabetização e letramento” (SOARES, 2020, p.200).

Gontijo (2014) que também ressalta a diferença dos dois processos, reafirma a complexidade de ambos e a necessidade de métodos diferenciados para seu ensino, diferentes, porém não sem metodologia.

De acordo com Soares (2020, p.55) ao falar das bases teóricas do processo de aquisição da língua escrita, a psicogênese da escrita desenvolvida por Emília Ferreiro tem grande importância. Considera o conhecimento como construção, por esse fato tem sido chamada de “(...) construtivismo, palavra que limita o sentido da teoria e tem conduzido a equívocos no campo da alfabetização”. Para a autora estes equívocos se revelam em não considerar a especificidade da alfabetização como conhecimento do sistema de escrita, resultando em práticas sem intervenções e sem metodologia, o que nada tem a ver com teoria da psicogênese.

Como já defendido por Soares (2020) e Gontijo (2014) o ensino da língua deve ser sistematizado, o que não quer dizer mecanizado. Assim como, não basta que o estudante esteja inserido em contextos letrados, é necessário que o ensino das práticas de leitura e escrita ocorra de forma planejada e intencional.

## **6.2 Matrizes de referências da ANA**

Com base nos estudos sobre o ciclo de alfabetização e nas referências legais, o INEP desenvolveu a matriz de referência da ANA, ou seja, o conjunto de habilidades a serem avaliadas, consideradas como aprendizagens essenciais aos alunos no final do 3º ano, tanto para Língua Portuguesa, quanto para matemática.

Para elaboração de uma avaliação de larga escala é necessário a constituição de um conjunto de conhecimentos e informações que revelem dados do processo avaliado.

De acordo com o documento básico, Brasil (2013a), o processo de aprendizagem é amplo e complexo, o que impossibilita que seja medido diretamente por um instrumento de avaliação de larga escala, para tanto é necessário que se estabeleça conhecimentos que represente parte desse processo.

A matriz é, portanto, um recorte de saberes considerados fundamentais aos estudantes avaliados, descritos em habilidades. Desse modo, a “(...) matriz de referência retrata uma opção por determinados saberes, o que não nega que possam existir outros saberes ou informações significativas sobre o fenômeno” (BRASIL, 2015, p.22). De acordo com o documento esse recorte reflete a escolha e o limite do instrumento de avaliação, que se pauta na opção técnica, pedagógica e política.

O documento ressalta que outros tipos de avaliações complementares a ANA, e contextualizados à realidade de cada região do país e de cada escola, também devem ocorrer, assim como espera-se que as “(...) crianças brasileiras possam vivenciar aprendizagens muito mais amplas do que a matriz da ANA considera” (BRASIL,2013a, p.15).

O processo de construção das matrizes teve como base os documentos oficiais e contribuições de pesquisadores da área, bem como representantes de várias instituições do governo e da sociedade como: Conselho Nacional de Educação (CNE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Brasileira de Alfabetização (ABALF) entre outras e secretarias de educação.

### 6.2.1 Matriz de Língua Portuguesa

Em Língua portuguesa a matriz possui dois eixos estruturantes: leitura e escrita e suas respectivas habilidades, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Matriz de referência- Língua Portuguesa

<b>Eixo estruturante</b>	<b>Habilidade</b>
<b>Leitura</b>	H1. Ler palavras com estrutura silábica canônica (consoante + vogal)
	H2. Ler palavras com estrutura silábica não canônica (vogal; vogal + consoante; consoante + consoante+ vogal);
	H3. Reconhecer a finalidade do texto
	H4. Localizar informações explícitas em textos
	H5. Compreender os sentidos de palavras e expressões em textos

<b>Escrita</b>	H6. Realizar inferências a partir da leitura de textos verbais
	H7. Realizar inferências a partir da leitura de textos que articulem a linguagem verbal e não verbal
	H8. Identificar o assunto de um texto
	H9. Estabelecer relações entre partes de um texto marcadas por elementos coesivos
	H10. Grafar palavras com correspondências regulares diretas
	H11. Grafar palavras com correspondências regulares contextuais entre letras ou grupos de letras e seu valor sonoro
	H12. Produzir um texto a partir de uma situação dada

Fonte: Dados reorganizados pela pesquisadora. Documento básico da ANA (BRASIL, 2013, p.17)

Visto a concepção de alfabetização da ANA que contempla os saberes do sistema alfabético de escrita e do letramento como compreensão e prática social da língua em suas diversas finalidades, na análise do eixo leitura pode-se destacar 2 (duas) habilidades que avaliam especificamente o conhecimento do sistema alfabético, as habilidades 1 (um) e 2 (dois) descritas como leitura de palavras. As demais habilidades de leitura, 7 (sete) no total de 9 (nove), avançam do conhecimento do sistema alfabético para a compreensão leitora, ainda que o conhecimento do sistema seja imprescindível, pois na aplicação da ANA a leitura dos textos deve ser realizada com autonomia pelo estudante. Portanto sem o domínio do sistema de escrita, não é possível avaliar, por este instrumento, grande parte das habilidades de leitura.

Conforme Francisco (2017) a ANA não avalia letramento, apenas alfabetização, por entender que as habilidades avaliadas não contemplam a principal característica do letramento que é o ensino da leitura e da escrita dentro de um contexto significativo do uso da linguagem.

Concorda-se em parte com este argumento, pois de fato as avaliações externas de larga escala desconsideram a realidade de cada região do país, assim como de cada escola, é uma ação estanque proposta por um órgão externo, descontextualizada das reais vivências de letramento dos estudantes em suas diferentes e diversas experiências com o uso real e social da língua. Entende-se que um instrumento avaliativo da natureza da ANA, não tem como meta avaliar habilidades e competências de tal amplitude. No entanto, ao analisar as habilidades à luz do conceito de alfabetização e letramento aqui exposto, não se pode afirmar que a ANA avalia apenas alfabetização no sentido estrito, pois isso implicaria em uma matriz de referência constituída somente com aspectos do sistema alfabético, o que não ocorre, pelo

menos com relação à leitura. De acordo com Soares e Bergmann (2020, p.6) “(...) o peso dado à leitura e à compreensão de textos, ressaltado pela matriz da ANA, dialoga coerentemente com as expectativas gerais em torno do aprendizado de estudantes que já haviam percorrido praticamente três anos de escolarização”, como se apropriar do sistema alfabético, assim como de práticas sociais de leitura e escrita. As habilidades selecionadas se relacionam com o conceito de letramento aqui discutido, pois tratam de localização de informações e inferências, reconhecimento da finalidade do texto, compreensão de sentidos e expressões, coerência e coesão. Portanto no eixo leitura observam-se aspectos de letramento ainda que em uma perspectiva restrita e delimitada pelos agentes formuladores da avaliação.

O conceito de letramento discutido por Soares (2020) entre outros autores aqui referenciados, está intrinsecamente relacionado ao uso significativo de textos em seus diversos sentidos e funções, conferindo aos sujeitos participação na cultura letrada, autonomia de leitura e interpretação de diversos gêneros textuais. A abordagem restrita da ANA se constata na delimitação de alguns aspectos do letramento, aferidos por itens isolados. Ainda que as habilidades de compreensão textual representem 60% do total da matriz de leitura, são uma escolha dentre muitas outras de igual importância no âmbito do letramento, como a valorização do significado dos textos para quem os lê.

Para a obtenção de um cenário mais próximo à realidade de cada região e instituição avaliada, no que diz respeito às experiências de letramento, outros instrumentos de verificação de aprendizagem se fazem necessários, tais que representem um universo maior de vivências da cultura letrada e não apenas testes de desempenho estanques. No entanto, a partir do momento em que se evidencia o letramento como uma das dimensões do conceito de alfabetização assumido pela ANA, há que se indagar o que se priorizou na matriz de referência. A resposta que se chega é a de elementos do letramento estão presentes e a compreensão textual se sobrepõe a interação significativa entre leitor e textos, como aprendizagem essencial ao final do ciclo de alfabetização.

Com relação ao eixo escrita, das 3 (três) habilidades elencadas, 2 (duas) são sobre o sistema alfabético, descritas como grafia de palavras com correspondência sonora regular e irregular. A outra habilidade é de produção de texto, que amplia a questão do saber do sistema alfabético para capacidade de escrever textos, em que são considerados elementos como coerência e coesão.

O que chama atenção nesta abordagem da escrita é o pequeno número de habilidades em comparação com o eixo leitura e apenas uma única proposta de produção de texto. Ainda que nos documentos da ANA fique claro que este instrumento propõe avaliar um recorte

dentre muitos saberes necessários e importantes na alfabetização como já justificado na matriz de leitura, a amostra restrita de habilidades de escrita reflete na leitura dos resultados, como será discutido na análise dos indicadores. Revela também o entendimento do que se prioriza ou não neste instrumento de avaliação da alfabetização, ou seja, habilidades de leitura e não de escrita. Visto a diversidade de textos e finalidades da escrita como prática social, considera-se que no caso da escrita a afirmação de Francisco (2017) de que a ANA não avalia letramento se confirma.

A análise da matriz de Língua Portuguesa revela uma visão de alfabetização limitada no âmbito do letramento, as verdades produzidas pela ANA conforme elucidaram Sperrhake (2016), Machado (2018) e Silva, A (2016) estão para além das concepções prescritas em seus documentos, apontam a opção técnica e política dos agentes formuladores em priorizar habilidades instrumentais da leitura e escrita.

A compreensão dessa perspectiva se mostra relevante sobretudo na influência que as matrizes de referências da avaliação podem ter no ajuste de propostas curriculares e na prática pedagógica, representando um esvaziamento da concepção de letramento, o que de fato não condiz com a complexidade dessa vivência e sua relação de sentido com o mundo letrado.

### **6.2.2 Matriz de matemática**

Com relação à matemática, a ANA segue o mesmo conceito de alfabetização da língua portuguesa, ou seja, a perspectiva do letramento. Espera-se que a criança ao final do ciclo tenha consolidado o processo de alfabetização também em matemática, que considera além do conhecimento do sistema numérico e das quatro operações, a leitura de mundo e de amplas fontes de registros em que os conhecimentos matemáticos estão presentes de forma efetiva e significativa no meio social.

Carvalho (2007) discute a relação da matemática com a escrita e considera o termo *numeracy* para definir a alfabetização em matemática como a capacidade de utilizar conhecimentos e habilidades em situações que envolvam a matemática. Pesquisas do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional - INAF define a habilidade matemática como “(...) capacidade de mobilização de conhecimentos associados à quantificação, à ordenação, à orientação, e suas relações, operações e representações, na realização de tarefas ou na resolução de situações problemas” (INAF,2002 apud CARVALHO,2007, p.39).

Nesta mesma perspectiva os documentos da ANA ressaltam que alfabetização matemática pode ser definida como “(...) processos de organização das vivências que a

criança traz de suas atividades pré-escolares, de forma a levá-la a construir um corpo de conhecimentos articulados que potencialize sua atuação na vida cidadã” (BRASIL, 2013a, p.10; BRASIL, 2015, p.21)

Esta concepção converge com a alfabetização matemática descrita no programa PNAIC que trata o conceito nos cadernos de formação. Conforme documento do PNAIC a alfabetização matemática propõe:

(...) se preocupar com as diversificadas práticas de leitura e escrita que envolvem as crianças e com as quais as crianças se envolvem- no contexto escolar e fora dele- , refere-se ao trabalho pedagógico que contempla as relações com o espaço e as formas, processos de medição, registro e uso das medidas, bem como estratégias de produção, reunião, organização, registro, divulgação, leitura e análise de informações, mobilizando procedimentos de identificação e isolamento de atributos, comparação, classificação e ordenação (BRASIL, 2014, p.31).

O programa PMALFA reafirma este conceito ao descrever como alfabetizado em matemática aquele que “aprender a raciocinar, a representar, a comunicar, a argumentar, a resolver problemas em diferentes contextos, utilizando conceitos, procedimentos e fatos matematicamente” (BRASIL, 2018, p.3).

Portanto o mesmo conceito de alfabetização matemática está previsto tanto na ANA como nos dois programas de alfabetização. Vale ressaltar que, assim como ocorre com alfabetização e letramento da língua, o tratamento dado pelo PNAIC ao conceito de alfabetização matemática no material de formação docente, é mais amplo e aprofundado, se comparado ao PMALFA.

A fim de avaliar a alfabetização matemática a matriz da ANA é composta por 18 (dezoito) habilidades divididas em quatro eixos: numérico e algébrico; geometria; grandezas e medidas; tratamento da informação.

Tabela 3- Matriz de referência – Matemática

<b>Eixo estruturante</b>	<b>Habilidade</b>
<b>Numérico e Algébrico</b>	H1. Associar a contagem de coleções de objetos à representação numérica das suas respectivas quantidades
	H2. Associar a denominação do número à sua respectiva representação simbólica
	H3. Comparar ou ordenar quantidades pela contagem para identificar igualdade ou desigualdade numérica
	H4. Comparar ou ordenar números naturais
	H5. Compor e decompor números
	H6. Resolver problemas que demandam as ações

	de juntar, separar, acrescentar e retirar quantidades
	H7. Resolver problemas que demandam as ações de comparar e completar quantidades
	H8. Cálculo de adições e subtrações
	H9. Resolver problemas que envolvam as ideias da multiplicação
	H10. Resolver problemas que envolvam as ideias da divisão
<b>Geometria</b>	H11. Identificar figuras geométricas planas
	H12. Reconhecer as representações de figuras geométricas espaciais
<b>Grandezas e medidas</b>	H13. Comparar e ordenar comprimentos
	H14. Identificar e relacionar cédulas e moedas
	H15. Identificar, comparar, relacionar e ordenar tempo em diferentes sistemas de medida
	H16. Ler resultados de medições
<b>Tratamento da informação</b>	H17. Identificar informações apresentadas em tabelas
	H18. Identificar informações apresentadas em gráficos

Fonte: Dados reorganizados pela pesquisadora. Documento básico da ANA (BRASIL, 2013, p.19)

Pela matriz descrita considera-se que o conceito de alfabetização matemática é contemplado pela ANA. A prioridade é para o eixo numérico e algébrico em que se encontra a maioria das habilidades inclusive a resolução situações problemas, que demanda leitura interpretativa.

Nos demais eixos tratados, as habilidades explicitam funções e usos diversos da matemática no cotidiano e na sociedade, aspectos do letramento, porém elementos fundamentais como coerência e coesão são poucos explorados assim como o raciocínio lógico.

Ressalta-se que como ocorre com a leitura e escrita, as habilidades elencadas pela ANA são um recorte, uma escolha e não representam a totalidade de conhecimentos matemáticos, mas sim uma seleção de acordo com a concepção de alfabetização em matemática prevista pelo instrumento avaliativo. A análise reforça a abordagem restrita da avaliação no que tange à concepção de letramento, tanto na matriz em leitura e escrita, quanto em matemática. Revela ainda a escolha dos formuladores em se priorizar números e contagens diante de um universo bem mais amplo e rico que a matemática oferece e se faz presente de forma significativa na vida dos estudantes.

### 6.3 Indicadores de desempenho

Para Borges (2019, p.120) “(...) indicador se revela como um sinal que aponta para uma direção, mostrando determinada situação e sugerindo possíveis ações” o autor descreve três tipos de indicadores: simples, de desempenho e geral. O indicador simples utiliza números absolutos e é conhecido como estatística gerencial. O indicador de desempenho é relativo, implica padrão e comparação. O geral baseia-se em opiniões ou estatística gerais.

Em educação a mais utilizada é o indicador de desempenho, sobretudo na visão economicista da educação em que esta é um produto e os indicadores são impostos pelos órgãos centrais, apesar de haver uma proposta que “(...) baseia-se na negociação e no compromisso dos atores envolvidos no processo, que se encontram comprometidos com ao processo avaliativo e seus resultados” (BORGES, 2019, p.122). Os indicadores educacionais visam avaliar em que medida os objetivos e metas educacionais são alcançados.

Neste tópico tratar-se-á dos indicadores de desempenho propostos pela ANA, aspecto prescrito como o primeiro objetivo desta avaliação, ou seja, avaliar o nível de alfabetização dos estudantes com relação à leitura, escrita e matemática.

A partir da matriz de referência de cada aspecto avaliado, foram construídos os níveis de proficiência ou níveis de escala como também são definidos pelos documentos da ANA. São esses níveis que determinam o desempenho em alfabetização aferido pela ANA.

Os níveis de escala são progressivos e cumulativos, isto é, partem de conhecimentos e habilidades menos complexos para mais complexos, com uma organização da menor para a maior proficiência. Assim, um estudante tem grande probabilidade de dominar tanto as habilidades e os conhecimentos referentes ao nível em que está posicionado, quanto os referentes aos níveis inferiores. (BRASIL, 2015, p.23)

Avaliações referenciadas por escala de proficiência têm a descrição do desempenho dos estudantes aferida quantitativamente. “Após a aplicação do teste, a descrição dos itens da escala oferece uma explicação probabilística sobre as habilidades demonstradas ou a proficiência do participante até aquele ponto” (BRASIL, 2015, p.34).

O INEP, com base em metodologia utilizada no SAEB desde 1995, delimitou a média de desempenho da ANA em 500 (quinhentos) pontos, para os três indicadores: leitura, escrita e matemática. Dessa forma foi constituída a escala de proficiência desses indicadores. Em leitura são 4 (quatro) níveis, na escrita são 5 (cinco) e em matemática 4 (quatro) níveis. A escala de cada indicador é única, ou seja, uma proficiência em leitura de 300 (trezentos) pontos é diferente de uma proficiência de 300 (trezentos) pontos em matemática.

Os níveis de proficiência são acompanhados por uma descrição pedagógica que consiste na explicação do item e sua interpretação. Para tanto se considera a operação cognitiva, o objeto do conhecimento e o contexto. A operação cognitiva são os processos mentais que o estudante deve mobilizar para chegar à resposta; o objeto do conhecimento se refere aos conteúdos envolvidos e o contexto diz respeito à situação em que a habilidade é testada, por exemplo: situações problema, gênero textual, tabelas e gráficos, enfim aspecto diretamente relacionado ao conceito de letramento, já abordado neste estudo.

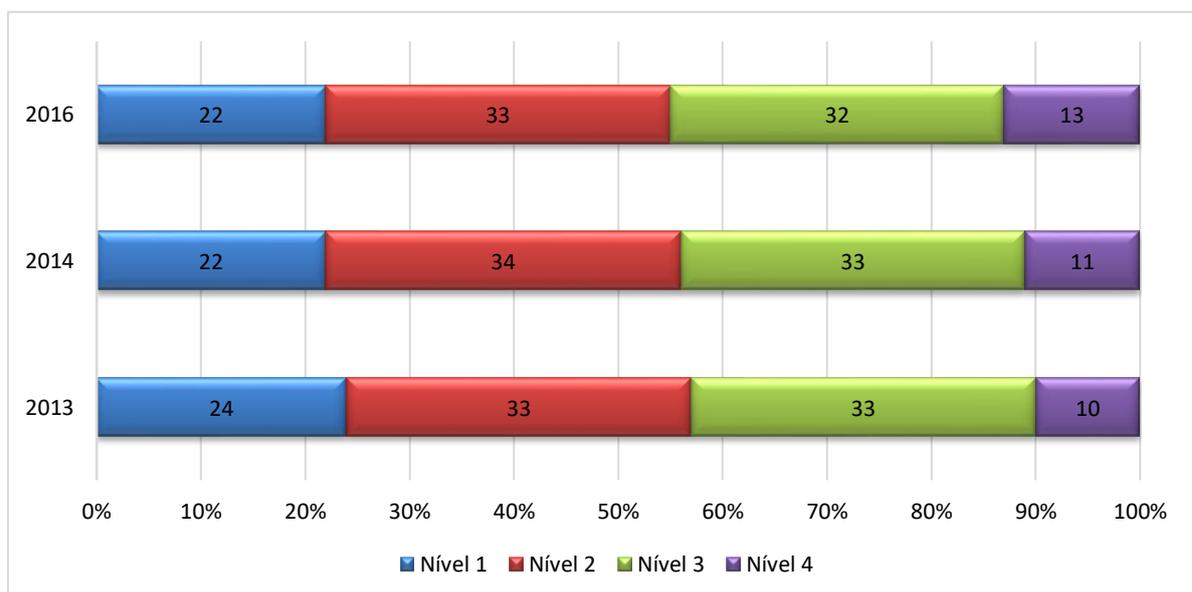
De uma edição para outra ocorreram alterações na descrição dos níveis, algumas habilidades foram ampliadas ou alocadas no nível subsequente. Isso se deve ao contexto de aplicação e correção de cada edição. Conforme documento da ANA (BRASIL,2015, p.39) “(...)os desempenhos são comparáveis ao longo dos anos, pois os novos itens foram inseridos na mesma escala e contribuíram para o enriquecimento de sua interpretação pedagógica”.

Portanto, é possível a comparação do desempenho dos estudantes nas três edições, com exceção do indicador de escrita, que teve a metodologia de correção de itens alterada após a edição piloto de 2013.

### 6.3.1 Indicadores de desempenho em Leitura

O desempenho em leitura avaliado pela ANA é descrito no gráfico abaixo por meio do percentual de estudantes em nível de proficiência.

Gráfico 2- Percentual de estudantes nos níveis de proficiência em leitura- ANA



Fonte: Dados reorganizados pela pesquisadora. INEP (BRASIL, 2015b, 2018a)

O resultado mostrou que o desempenho em leitura nas três edições da ANA praticamente não mudou, sem avanço ou retrocesso significativos e em três dos quatro níveis não houve mudança no percentual registrado.

Os estudantes que se enquadram no nível 1 (um) são capazes de ler palavras, porém ainda não dominam a leitura de textos. De 24 % em 2013 esse percentual caiu para 22% em 2014, número que permaneceu em 2016, ou seja pouco mais de 20% dos estudantes no final do ciclo de alfabetização dominavam apenas a leitura de palavras, percentual alto para um nível baixo de proficiência de leitura.

O nível 2(dois) concentrou 33% dos estudantes nas edições de 2013 e 2016 e 34% em 2014. Neste nível, além do conhecimento do sistema de escrita avalia-se algum conhecimento de letramento. Compreende habilidades relacionadas a leitura de textos, entre as capacidades avaliadas estão a localização de informações explícitas e identificação do gênero, relação entre causa e consequência. Este nível representa capacidade de leitura com proficiência básica.

O nível 3 (três) concentrou percentual próximo ao registrado no nível 2, 33% em 2013 e 2014, e 32% em 2016. Neste nível aumenta-se o grau de dificuldade em habilidades como localização de informações, amplia-se a diversidade de gêneros textuais e a capacidade de inferência como causa e consequência em textos verbais variados.

O nível 4(quatro) além das habilidades dos níveis anteriores, prevê “(...) inferências e identificações referentes de pronome possessivo, demonstrativo, indefinido, pessoal, oblíquo e de advérbio” (BRASIL, 2018a, p.39). Também se encontram nesta classificação itens com textos de maior extensão e complexidade. É o nível de proficiência desejável às crianças no final do ciclo, no entanto registrou o menor percentual em todas as edições 10% em 2013 ,11% em 2014 e 13% em 2016 indicando pequeno crescimento de 1 ou 2 pontos percentuais de uma edição da avaliação para outra.

De acordo com Soares (2020) a leitura competente perpassa pela compreensão e pela interpretação do texto, ações complementares. Compreender é entender o que foi lido, o significado das palavras e identificar os fatos do texto. Interpretar é conectar o que foi compreendido com o que está subentendido, ou seja, fazer conexões entre os fatos explícitos e implícitos. Essa capacidade é vista de forma menos complexa no nível 2 de proficiência e de forma mais complexa nos níveis 3 e 4 que representam capacidade adequada de leitura para o final do ciclo de alfabetização.

É importante reafirmar que a avaliação é uma delimitação de um contexto amplo, e que os itens que a compõem são uma escolha dentre outras inúmeras possibilidades de

verificar a competência leitora dos estudantes. No entanto, o que se propõe nesta investigação é a análise dos resultados da ANA em suas três edições, e o que estes evidenciam é um percentual acima de 20% de crianças com desempenho abaixo do básico no que se refere a leitura de textos. Ressaltando que a leitura de palavras não avalia habilidades mais amplas de letramento, apenas conhecimento do sistema de escrita, conforme já analisado neste estudo por meio da matriz de referência proposta.

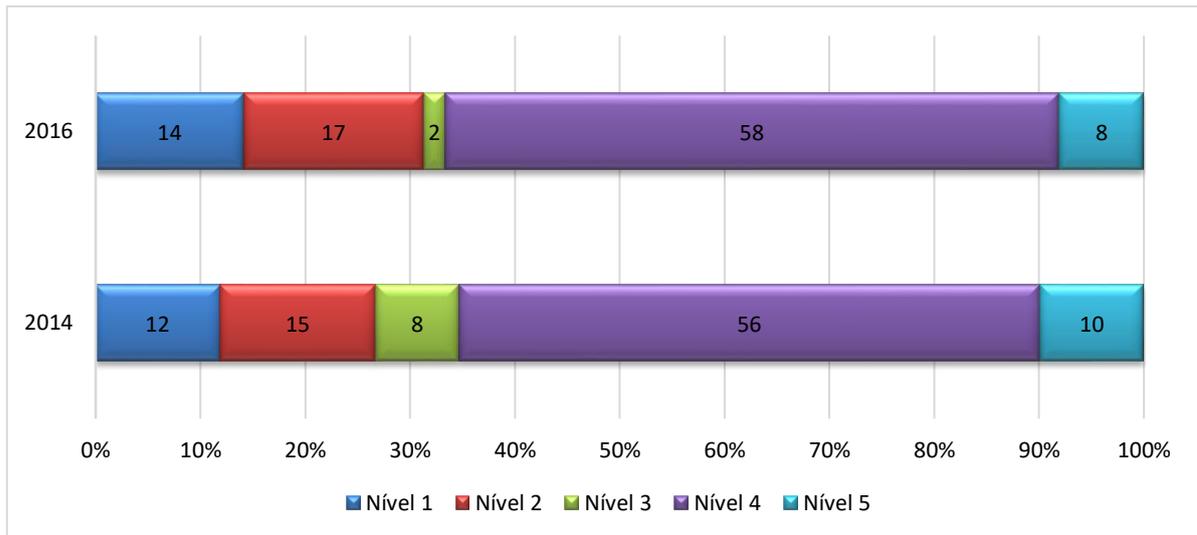
Revelam ainda que pouco mais de 30% dos estudantes realizam leitura básica de textos curtos do cotidiano. Ou seja, quando somados os resultados destes dois primeiros níveis considera-se que mais de 50% dos estudantes apresentaram desempenho em níveis insuficientes de leitura nos períodos avaliados pela ANA, conforme a matriz de leitura e o referencial de alfabetização deste instrumento.

Nos dois últimos níveis, em que se concentram habilidades de leitura com autonomia, maior diversidade de textos e a predominância da capacidade de realizar inferências, registrou-se 43% dos estudantes em 2013, 44% em 2014 e 45% em 2016, somados os percentuais dos níveis 3 (três) e 4 (quatro). O que leva a considerar que o desempenho dos estudantes em leitura adequada não chegou a 50% dos estudantes nas três edições, ainda que com crescimento de 1 ponto percentual em cada edição.

### **6.3.2 Indicadores de desempenho em Escrita**

De acordo com o documento básico Brasil (2013) a aprendizagem do sistema alfabético é fundamental, assim como é importante que esta aprendizagem ocorra de forma reflexiva, lúdica e contextualizada em situações de leitura e escrita diversas. Nesta subseção analisa-se o desempenho dos estudantes em escrita nas edições da ANA de 2014 e 2016, classificado em cinco níveis de proficiência. A edição de 2013 não será objeto desta análise dos resultados em escrita devido à mudança na matriz de referência.

Gráfico 3- Percentual de estudantes nos níveis de proficiência em escrita- ANA



Fonte: Dados reorganizados pela pesquisadora. INEP (BRASIL, 2015b, 2018a)

Assim como ocorre com o desempenho em leitura, o indicador em escrita revela que as alterações de uma edição para outra foram insignificantes, com exceção do nível 3 (três) que apresentou queda de 6 pontos percentuais de 2014 para 2016. Nos demais níveis de proficiência os percentuais cresceram 2 pontos e no nível 5 diminuíram 2 pontos.

No nível 1 (um) estão as crianças que ainda não dominam a escrita alfabética de palavras, desempenho de 12% dos estudantes em 2014 e 14% em 2016. No nível 2 (dois) se encontram os estudantes que já escrevem palavras alfabeticamente, porém podem apresentar trocas e omissões de letras. Assim como no nível 1 (um), as crianças no nível 2 (dois) não produzem texto escrito ou o produz de forma ilegível, resultado de 15% das crianças em 2014 e 17% em 2016.

O nível 3 (três) de proficiência em escrita, concentra o percentual de estudantes que avançou da escrita de palavras, escrevendo-as alfabeticamente, ainda que com desvios ortográficos. Em relação à produção de texto “(...) provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto” (BRASIL, 2018, p.41). Encontrava-se neste nível, 8% dos estudantes em 2014 e 2% em 2016.

O nível 4 (quatro) representou a maioria dos estudantes tanto em 2014 como em 2016, com 56% e 58% respectivamente. Neste nível é provável que as crianças sejam capazes de escrever texto conforme solicitado, ainda que com falhas na pontuação, ortografia, coesão que comprometem parcialmente o sentido do texto.

No nível 5 (cinco) encontram-se as crianças com proficiência considerada desejável conforme a matriz da ANA, 10 % em 2014 e 8% em 2016. Os estudantes neste nível

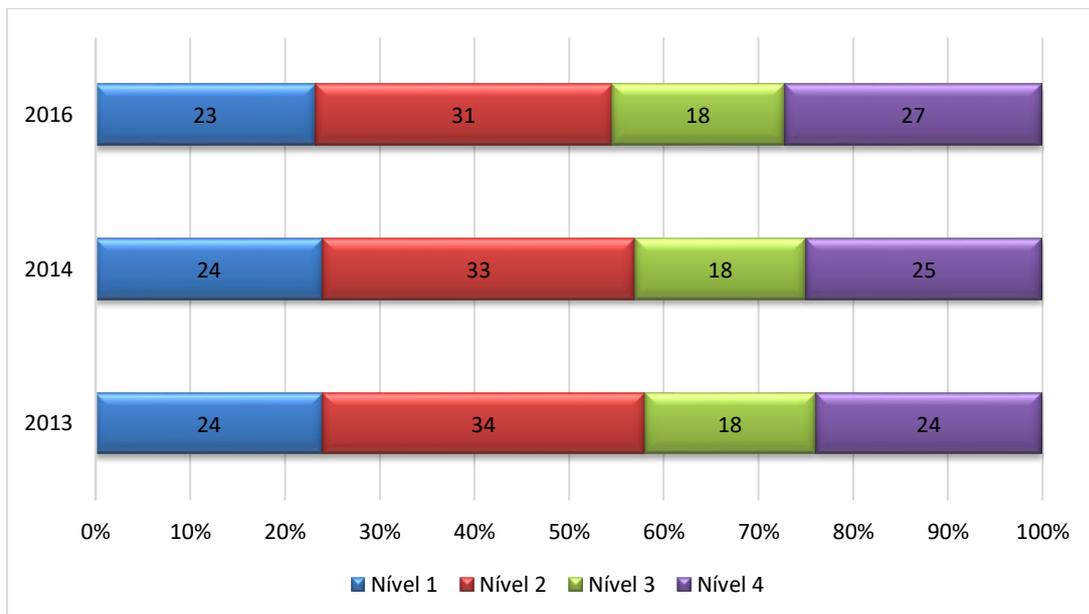
apresentam as habilidades dos níveis anteriores e avançam na produção escrita, dando continuidade a um texto narrativo, com coerência, coesão e poucos desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.

Os dois últimos níveis somados concentraram nas edições de 2014 e 2016, 66% dos estudantes. Sendo a maioria no nível básico de produção textual. Este resultado pode levar a percepção de que os estudantes obtiveram um desempenho superior em escrita do que em leitura, contudo cabe salientar que as habilidades em escrita avaliadas pela ANA são restritas a apenas 3 (três) itens, sendo 2 (dois) de escrita de palavras e 1 (um) item com proposta de produção de uma narrativa. Sendo assim, também se verifica defasagem no desempenho de escrita, em que cerca de 30% das crianças avaliadas nas duas edições, não foram capazes de escrever texto conforme a proposta.

### 6.3.3 Indicadores de desempenho em Matemática

O desempenho em matemática analisado nas três edições da ANA, 2013, 2014, e 2016 refere-se à classificação dos estudantes em quatro níveis de proficiência. Os resultados mostram estagnação do percentual de estudantes em todos os níveis.

Gráfico 4- Percentual de estudantes nos níveis de proficiência em matemática- ANA



Fonte: Dados reorganizados pela pesquisadora. INEP (BRASIL, 2015b, 2018a)

O nível 1 (um) de proficiência representa capacidade de contagem e comparação de quantidades até 20 objetos, leitura de horas em relógio digital; reconhecimento de figuras

geométricas planas; identificação de informações em gráfico de colunas simples. Neste nível, considerado abaixo do básico ou elementar, o percentual de estudantes foi de 24% em 2013 e 2014 e 23% em 2016.

O nível 2 (dois) que concentrou a maioria das crianças nas três edições, registrando pouco mais de 30%, se refere às habilidades do nível anterior e amplia para a capacidade de reconhecer números de até três ordens; resolução de situações problemas de adição, subtração, multiplicação e divisão de números com dois algarismos; leitura e interpretação de dados em tabelas e gráficos; identificação de sequências numéricas em diferentes intervalos e reconhecimento de cédulas e moedas.

O nível 3 (três) classificado entre básico e adequado, contempla as descrições anteriores e mais a capacidade de identificar características do sistema monetário com trocas e agrupamentos; utilizar instrumentos de medidas diversos; realizar leitura e interpretação de dados em tabelas de dupla entrada; sequências e cálculos com três algarismos; situações problemas do campo aditivo e multiplicativo com alguns significados. Neste nível o percentual de estudantes foi de 18% em todas as edições.

O nível 4 (quatro) considerado desejável pela matriz de referência, concentrou 24% em 2013, 25% em 2014 e 27% em 2016, pequeno aumento de um e dois pontos percentuais. Neste nível são classificadas crianças capazes de avançar no conhecimento de uso de instrumentos de medidas, inferindo informações; resolver situações problemas com diferentes significados; composição e decomposição de números por meio da adição de números naturais de até três algarismos, assim como as habilidades dos níveis anteriores.

O desempenho em matemática registrou percentuais melhores no nível mais avançado, pouco mais de 20%, se comparado à leitura e escrita. No entanto, no nível mais baixo, também ultrapassou os 20%, assim como o desempenho em leitura.

Os dados da ANA nos indicadores de leitura, escrita e matemática revelaram estagnação no desempenho, sobretudo quando se compara a edição de 2014 e 2016, em que se tem o interstício de dois anos. São números preocupantes, não há exceção, nos indicadores avaliados o resultado foi aquém do esperado para os estudantes em final do ciclo de alfabetização, nas três edições realizadas.

#### 6.4 Os programas de alfabetização e os dados da ANA

Diante dos resultados, nesta subseção discute-se as políticas de alfabetização, sobretudo os programas em curso após a divulgação dos dados da ANA.

As edições da ANA de 2013 e 2014 tiveram seus dados divulgados pelo INEP em novembro de 2015. O programa ativo neste período era o PNAIC, instituído em 2012. De 2013 a 2014 as ações do PNAIC seguiram a estrutura proposta na formulação do programa, tendo como um de seus pilares a formação docente custeada com bolsa de estudo. A formação do PNAIC contou com a parceria de universidades públicas e foi coordenada desde o início pelo Centro de alfabetização, leitura e escrita – CEALE- da Faculdade de Educação da UFMG. As temáticas abordadas nas duas primeiras edições foram: Alfabetização e letramento (2013); Alfabetização matemática (2014).

Em 2015 e 2016 na terceira e quarta edição do programa, as temáticas tiveram como enfoque: infância, currículo e interdisciplinaridade (2015); leitura, escrita e letramento matemático (2016). Nestas duas edições o PNAIC seguiu com a parceria das universidades, porém, ainda que o público-alvo e a estrutura das formações se mantiveram, mudanças significativas ocorreram com relação à carga horária das formações e, portanto, no custeamento dos encontros formativos. De acordo com Montuani e Resende (2018) isso aconteceu devido à crise econômica e política em que o país se encontrava.

Em 2015, já no segundo mandato de Dilma, a situação econômica brasileira se agravou ainda mais, com redução do apoio dos aliados da Presidência no Parlamento. Houve, também, contingência orçamentária e redução dos investimentos nos projetos governamentais, dentre eles, o PNAIC. A carga horária da formação foi reduzida pela metade, assim como os meses destinados à formação e, conseqüentemente, houve redução das parcelas referentes às bolsas de estudo, as quais tiveram início somente em agosto de 2015. (MONTUANI, RESENDE, 2018, p.24)

Conforme as autoras, em 2016 com mudança de governo em razão do impeachment de Dilma Rousseff, a quarta edição do PNAIC foi ainda mais reduzida e as atividades tiveram início somente em outubro. Ressalta-se que nesta edição de 2016 não houve menção aos dados da ANA de 2013 e 2014 divulgados no final de 2015, apesar de tratar de temas condizentes com a matriz de referência da avaliação da alfabetização.

As alterações mais impactantes ocorreram em 2017-2018 na quinta e sexta edição do programa. Nestas edições os dados da ANA foram utilizados como justificativa para as mudanças.

De acordo com o documento orientador do PNAIC (BRASIL,2017b, p.11) a mudança estrutural na formação a partir de 2017, visava maior cooperação entre estados e municípios nas ações de formação com foco nos resultados de cada instituição, a fim de alcançar “(...) redução do percentual médio de 56% das crianças brasileiras que ainda estão nos níveis 1 e 2 de leitura na ANA”. Essa iniciativa descentralizou o processo formativo do MEC, tornando os estados e municípios responsáveis diretos pela implementação do programa:

(...) propõe-se para o PNAIC 2017: o fortalecimento do regime de colaboração e do diálogo entre União, Estados, Municípios, instituições formadoras e escolas; a ênfase na responsabilidade dos sistemas públicos de Educação Básica em realizar o diagnóstico da alfabetização e letramento dos estudantes de suas redes (inclusive com base nos boletins da ANA 2016, já de conhecimento das escolas),definir metas, acompanhar resultados e fazer a gestão do programa, respondendo pela qualidade da educação pública ; (...) (BRASIL,2017b,p.5-6).

Outra alteração importante diz respeito à ampliação do público-alvo, antes formado por docentes de 1º ao 3º ano, na quinta e sexta edição, inclui também docentes da educação infantil e profissionais que atuavam no programa Novo Mais Educação.

De acordo com documento orientador “(...) o PNAIC passa a compor uma política educacional sistêmica que parte de uma perspectiva ampliada de alfabetização” (BRASIL,2017, p.5). Esta ampliação, a princípio poderia ser vista como positiva, no entanto conforme ressaltam Montuani e Resende (2018, p.25) “(...) as condições para as formações dos diferentes segmentos não se mostraram as mais adequadas”.

Os três públicos contemplados seguiram sob a mesma coordenação, vale ressaltar que são segmentos com objetivos distintos, ainda que todos desenvolvam a aprendizagem da leitura, escrita e da matemática.

A educação infantil não tem como objetivo alfabetizar as crianças, ainda que muitas finalizem esta fase bastante avançadas em seu processo de alfabetização. O princípio desta etapa é o desenvolvimento integral por meio da articulação das interações e brincadeiras, conforme prevê as diretrizes curriculares nacionais, reiteradas pela BNCC (BRASIL, 2017a). Esses dois eixos estruturantes são basilares nas propostas da educação infantil, inclusive para a aprendizagem da linguagem.

O entendimento de que para se atingir o desempenho desejado em alfabetização ao final do ciclo, seja necessária a antecipação de propostas de alfabetização para educação infantil, é prejudicial para o reconhecimento da importância da educação infantil como início da educação básica e um retrocesso na formação dos docentes desta etapa.

Conforme Araújo (2019, p.103) que investigou a formação do PNAIC para docentes de pré-escolas, os cadernos de formação utilizados garantem a especificidade da educação infantil como etapa de valorização da infância, no entanto os documentos orientadores do PNAIC 2017-2018 trazem “(...) uma visão mais objetiva e escolarizante”, não se pautam nas diretrizes nacionais e colocam a pré-escola no mesmo nível dos estudantes do ciclo de alfabetização. Conforme alerta Araújo (2019) a pré-escola é parte da educação infantil e não do ensino fundamental.

A própria BNCC (BRASIL,2017a) já antecipou o final do ciclo de alfabetização do 3º ano para o 2º ano do ensino fundamental, portanto, uma formação destinada à alfabetização para docentes da educação infantil, reforça a ideia de antecipação. Como já evidenciado, é relevante que a leitura, a escrita e a matemática sejam estimuladas e desenvolvidas com as crianças desde a educação infantil, assim como as demais áreas do conhecimento, porém o tratamento didático dispensado para esta etapa é diferente do ciclo de alfabetização.

Com relação aos encontros formativos, a diminuição da carga horária do PNAIC já observada desde 2015 foi ainda maior em 2017 e 2018. A assistência financeira que deveria ser garantida pelo MEC, para que estados e municípios produzissem material didático de formação e apoio à prática docente, não se concretizou. Houve ainda o cancelamento das bolsas de estudo para docentes, com a justificativa de redirecionamento na estrutura das formações, que passaram a acontecer majoritariamente em serviço, ou seja, em horários já destinados para formação continuada dos docentes nas instituições.

O MEC reduziu drasticamente os investimentos na formação dos docentes alfabetizadores, o que gerou desistência de muitos participantes do programa nas últimas edições, apesar da ampliação do público (MONTUANI, RESENDE,2018).

Os dados da ANA da edição de 2016, divulgados em agosto de 2018, serviram de justificativa para a extinção do PNAIC em 2019. Com as eleições e nova mudança de gestão no governo federal o programa foi finalizado, ignorando o fato de que muitos municípios tiveram experiências exitosas com o programa.

Conforme Leal e Moraes (2020) o uso dos dados da ANA para a extinção do PNAIC foi feita de forma arbitrária e sem análise consistente dos resultados. Além disso, os autores ressaltam evidências de avaliação positiva dos docentes quanto a formação do PNAIC e melhora na alfabetização dos estudantes, ainda que o resultado da ANA não tenha mostrado isso em nível nacional.

Pesquisas realizadas por Frade, Maciel e Resende (2018); Mariz e Baumfeld (2018); Cardoso e Cardoso (2020); Derussi (2020) e Siqueira (2016), retratam na visão de gestores e

professores, a importância do PNAIC em realidades diferentes do país, sobretudo as primeiras edições. Conforme estes estudos o programa valoriza o diálogo entre professores e pesquisadores, assim como é espaço de construção de saberes e de reflexão sobre práticas para o fomento da alfabetização.

Há também diversas pesquisas que discutem os desafios do PNAIC, os problemas enfrentados na implementação do programa, como Ribeiro (2019) e Araújo (2019), Leal e Morais (2020). No entanto o que se considera nestes estudos, é a importância da avaliação da política e reorientação das ações, e não a sua finalização. “O PNAIC era uma política em grande escala, que ainda estava em processo de consolidação, o que demandaria estratégias variadas de avaliação e ajustes” (LEAL, MORAIS,2020, p.37). Para os autores, a ANA contribuiria com estes ajustes.

Leal e Morais (2020) afirmam que o PNAIC, a exemplo de várias outras políticas educacionais no Brasil, foi finalizado sem passar por um processo de avaliação de política. A própria ANA seguiu o mesmo caminho, como não ocorreu em 2018 o ciclo de edições a cada dois anos foi interrompido devido a troca de gestão, e não sabemos se voltará a ser realizado.

Ainda em 2018, com poucas ações do PNAIC o que já sinalizava o fim deste programa, o governo federal lançou um novo programa, o Mais Alfabetização –PMALFA que também citou os dados da ANA em sua justificativa:

O Mais Alfabetização surgiu como uma estratégia do MEC diante dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, criada com o intuito de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes, ao fim do 3º ano do ensino fundamental. Tais resultados apontaram para uma quantidade significativa de crianças nos níveis insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática) (BRASIL,2018b, p.3-4).

Como se constata, há menção aos resultados, mas sem foco específico nos baixos índices com vistas a aprofundar a análise dos resultados pelas redes de ensino e unidades escolares.

No documento orientador do PMALFA consta que a formação de todos os participantes são “(...) elementos indissociáveis do Programa” (BRASIL,2018b, p.5). Também é descrita como competência do MEC a disponibilização de material formativo e que os estados e municípios devem promover momentos de formação. No entanto, o processo formativo do programa não foi estruturado, a única ação realizada foi a disponibilização pelo MEC de um curso para a equipe de implementação do PMALFA entre final de 2018 e 2019 em formato de ensino a distância e autoinstrucional. De acordo com Montuani e Resende

(2018, p.25) para uma boa formação é necessário mais que disponibilizar material, “(...) é preciso elaborar estratégias para garantir a reflexão teoria-prática”.

O PNAIC e o PMALFA são programas que se diferem em seu objetivo e formação, enquanto o primeiro priorizava a formação docente, o segundo visa assistência em sala de aula e monitoramento. Entende-se que são prioridades que não se excluem, pelo contrário, ambas as políticas podem coexistir e favorecer o processo de aprendizagem da leitura e escrita e melhoria dos índices de alfabetização. No entanto cada programa se configura como marca desta ou daquela gestão e não como políticas de Estado, portanto quando o PMALFA foi formulado o PNAIC já estava com os dias contados.

Retomando o questionamento inicial desta investigação de como os resultados da ANA influenciaram as políticas de alfabetização, considera-se que os dados da avaliação foram pouco utilizados ou superficialmente citados nos documentos dos programas analisados. Outras motivações de reorientação, extinção ou criação de políticas como: contenção de gastos, não investimento na formação docente e posição política são fatores recorrentes e de maior impacto. O que converge com a hipótese que se levantou no início da pesquisa, de que há um descompasso quanto ao uso dos dados da ANA para orientação de políticas para alfabetização.

Enquanto o PNAIC esteve sob a mesma gestão que o formulou e o implementou, as alterações que ocorreram foram motivadas por questões econômicas, neste período não havia dados da ANA divulgados. A descentralização e responsabilização dos processos formativos para as secretarias estaduais e municipais, nas edições de 2017 e 2018, é a reorientação do PNAIC que mais se relaciona com os resultados da ANA, com a justificativa de que as redes de ensino e suas respectivas unidades escolares, planejassem e definissem metas para melhoria dos níveis de alfabetização, a partir das informações fornecidas pela ANA. No entanto a redução de gastos com o cancelamento de bolsas e a mudança de posicionamento político em não priorizar a formação docente nos moldes do início do programa, ficaram implícitos nestas edições, porém não menos perceptíveis.

Os resultados da ANA estão presentes nos documentos orientadores do PNAIC e PMALFA, no entanto em nenhum dos programas há uma análise detalhada do que de fato revelam estes dados, ou seja, o que mostram os percentuais alcançados em cada nível de desempenho e como isso pode contribuir na melhoria da alfabetização das crianças.

O que se evidencia é o contexto econômico e político ditando as regras e os caminhos das políticas de alfabetização do país, fatores preponderantes na extinção e criação de programas. A ANA cumpriu seu papel de fornecer informações para reorientação de políticas,

elemento fundamental da avaliação externa, mas a influência desse instrumento se mostrou secundária, frente as mudanças de gestão quando novos atores assumem o poder de decisão.

## 7 CICLO DE ALFABETIZAÇÃO

Nesta seção a discussão se dá acerca do ciclo de alfabetização, segunda categoria de análise deste estudo. O ciclo de alfabetização é o período de três anos definido pelo parecer CNE/CEB n° 4/2008 como “(...) ciclo da infância” que deve ser organizado como um único bloco pedagógico sequencial, cujo foco é o processo de alfabetização. De acordo com o documento básico da ANA considera-se que este período do 1º ao 3º ano “(...) é necessário para que seja assegurado a cada criança o direito às aprendizagens básicas da apropriação da leitura e da escrita” (BRASIL, 2013, p.5), a consolidação desse conhecimento, assim como o desenvolvimento de saberes de outras áreas do currículo.

O PNAIC traz esta mesma definição no caderno de formação do programa da edição de 2012 e complementa que este intervalo de três anos favorece o trabalho pedagógico dos docentes e a aprendizagem de estudantes, por meio da progressão de conhecimentos adquiridos ainda no primeiro ano e aprofundados nos anos seguintes, assim como conhecimentos introduzidos e consolidados no mesmo ano letivo (BRASIL, 2012a).

O PMALFA não aborda conceito e dados do ciclo de alfabetização, suas ações visam estudantes apenas do primeiro e segundo ano, seguindo a orientação da BNCC (BRASIL, 2017a) de que a alfabetização ocorra até o segundo ano do ensino fundamental e não mais até o terceiro ano. Portanto considerando o público-alvo do ciclo de alfabetização como consta no parecer e na ANA, as crianças do último ano desta etapa não são contempladas por este programa.

Conforme Silva (2020, p.2) a constituição do ciclo como organização do ensino perpassa por três dimensões que são: progressão escolar, progressão de ensino e progressão das aprendizagens. Para a autora a progressão escolar diz respeito ao direito do educando em avançar nas etapas escolares. A progressão de ensino se trata das propostas e objetivos que são previstos para os três anos do ciclo de alfabetização, em nível gradual de conhecimento. A progressão das aprendizagens é a “(...) qualidade crescente das aprendizagens construídas”, ou seja, é o avanço efetivo do que os estudantes aprenderam nos três anos. É com base nesta perspectiva de progressão do ciclo que se analisa os dados da ANA.

Os documentos analisados da ANA fazem referência aos dados de progressão escolar como: taxa de matrículas, evasão escolar, distorção idade-ano, assim como à progressão de aprendizagem pelas taxas de aprovação/reprovação e de desempenho nos testes aplicados. Com exceção dos dados de desempenho coletados a cada edição da ANA, as demais

informações são do Censo da educação básica. A progressão de ensino não é citada nos documentos da ANA, pois como se observou na seção anterior, a matriz de referência das habilidades avaliadas se refere apenas ao último ano do ciclo, ou seja, não há discriminação de quais conhecimentos devem ser estruturados em cada um dos três anos desta etapa.

O PNAIC trata esta questão da progressão do ensino nos cadernos de formação da primeira edição do programa, ao definir os direitos de aprendizagem das crianças do ciclo, a partir da delimitação de conhecimentos e habilidades básicas. Nestes cadernos está prevista a delimitação dos direitos de aprendizagem para cada ano do ciclo, assim como as aprendizagens essenciais das diversas áreas do conhecimento e não apenas Língua Portuguesa e Matemática.

É importante ressaltar que o programa PNAIC (BRASIL,2012b, p.28), citou os direitos de aprendizagens como “pontos de partida para estabelecimento do debate”, quanto ao que é considerado essencial para cada ano do ciclo. O que favorece a flexibilidade do trabalho pedagógico das redes de ensino e a autonomia das instituições e suas comunidades em discutir esses direitos e propor alterações pertinentes a cada realidade escolar, considerando o programa uma política nacional. Como a temática da progressão do ensino não é abordada pela ANA, neste estudo a discussão se centrará na progressão escolar e de aprendizagem.

A princípio se realizou uma rápida contextualização da política de ciclo no cenário educacional internacional e brasileiro, com referência aos estudos de Stremel e Mainardes (2011; 2013); Mainardes (2015) Duran, Alves, Palma Filho (2005) e Silva (2020). Prosseguindo a análise específica do ciclo de alfabetização no contexto na ANA, com dados referentes à progressão escolar e de aprendizagem dos estudantes, durante o período de 2012 a 2018. A opção por este recorte temporal se deu a fim de possibilitar a comparação de dados anteriores à aplicação das três edições da ANA e posteriores à sua realização e divulgação dos resultados.

## **7.1 Organização do ensino em ciclos: contexto histórico**

A política de ciclo não é uma novidade das últimas décadas, Stremel e Mainardes (2011) discutem a origem da organização escolar em ciclos em diversos países assim como no Brasil. Consideram a partir de análise histórica, que a proposta de ciclos nos leva ao surgimento da escola burguesa bem como à sua crise evidenciada no fracasso escolar.

A escola burguesa já possibilitava, desde o seu surgimento, uma organização não apenas por séries, mas também por outros modos de organização mais flexíveis em virtude das necessidades e características das diferentes classes sociais (STREMEL, MAINARDES, 2011, p.227).

Uma das formatações da política de ciclos tem origem no plano de reformada educação francesa elaborado em 1946-1947, que não chegou a ser aplicado. O plano propunha uma organização por ciclos de formação, um formato de ensino com “(...) graus progressivos, correspondentes aos níveis de desenvolvimento (infância, pré-adolescência, adolescência e puberdade), em que todas as crianças possam avançar sucessivamente” (STREMEL, MAINARDES, 2011, p.231).

Ainda na França, posteriormente em 1989 a discussão em torno da política de ciclos foi retomada com novo modelo, os ciclos de aprendizagens, que influenciou propostas iniciadas em outros países, inclusive no Brasil. “Tais influências são recontextualizadas no cenário nacional, no qual já existiam discussões, propostas e experiências de políticas de não-reprovação desde o início do século XX” (STREMEL, MAINARDES, 2011, p.231).

Com relação aos ciclos de formação, cuja estrutura se pauta no desenvolvimento humano, Stremel e Mainardes (2011) afirmam ser a organização que mais rompe com a lógica da seriação, pois exige uma mudança radical no currículo, na avaliação, na formação docente, na gestão e estrutura escolar. Os ciclos de aprendizagem constituem uma ruptura menor com a seriação, pois ainda preveem a reprovação no final do ciclo, as mudanças são menos radicais, ainda que devam ocorrer, sobretudo na avaliação.

Contudo, parece importante considerar, que as diferentes modalidades de ciclos se constituem em uma forma de organização da escolaridade com potencial democratizante, que em si já representam uma alteração radical no sistema de ensino. (STREMEL, MAINARDES, 2011, p.235)

Como afirma os autores, no Brasil ainda no início do século XX já havia discussões acerca da não reprovação em razão dos altos índices de repetência, assim com o pela falta de vagas no ensino. “No final da década de 1910 e início da década de 1920, Sampaio Dória e Oscar Thompson, gestores educacionais do Estado de São Paulo, recomendavam a promoção de todos os alunos nos anos iniciais de escolarização” (STREMEL, MAINARDES, 2011, p.232). No entanto, nas décadas seguintes, segundo os autores, não há evidências de que o tema tenha voltado à pauta das discussões, perdurando a organização do ensino em séries, modelo utilizado pelos países europeus e Estados Unidos desde meados do século XIX. Seguindo a influência destes países, a seriação também se

consolidou por aqui “(...) como forma mais adequada para o ensino público em meio à ampliação do acesso à educação” (MAINARDES, STREMEL, 2013, p. 4).

De acordo com Silva (2020) o sistema organizado em séries tinha como objetivo ensinar por homogeneização. Enquanto a escola era para as classes privilegiadas, esse formato serviu bem a este propósito, no entanto conforme o acesso à escola pública gratuita foi ampliado e as camadas populares começaram a frequentar a escola, o sistema seriado passou a ser um dos responsáveis pelo fracasso escolar, constatado por meio da reprovação e evasão escolar. Surgiram então iniciativas de organização em ciclos de modo que a reprovação, sobretudo na 1ª série fosse eliminada, ampliando o período de alfabetização, em que se concentravam os maiores índices de retenção.

Na década de 1950 a questão dos ciclos é retomada com vistas à promoção automática. Para Stremel e Mainardes (2011; 2013) neste período denominado desenvolvimentista havia a necessidade do país se modernizar e avançar. A educação era considerada ponto fundamental para o desenvolvimento econômico e social e a reprovação configurava-se como um dos obstáculos para este avanço.

De acordo com Duran, Alves e Palma Filho (2005, p.85) nas décadas seguintes, justificativas como: avançar progressivamente e “(...) tornar o ensino menos seletivo” se fortaleceram diante da necessidade de ampliação da escolaridade básica. Estes argumentos somados ao reconhecimento de educadores sobre o prejuízo da reprovação para a aprendizagem, fomentaram as discussões da época.

Com o termo ciclo, a proposta no Brasil teve início na década de 1980 em diferentes redes estaduais e posteriormente também em redes municipais. Para Stremel e Mainardes (2011) a implantação do ciclo básico de alfabetização- CBA em São Paulo é uma das propostas de maior destaque, seguida de outros estados que também implementaram políticas de ciclos, sobretudo nos primeiros anos de escolaridades, período em que se dá o processo de alfabetização.

O CBA marcou uma importante mudança do conceito de promoção automática até então discutido, e apesar de ter sido uma resposta aos órgãos internacionais com importante influência nos rumos econômicos e político do país, ao visar à redução das taxas de reprovação e evasão, o ciclo básico surgiu com objetivo de garantir maior tempo de aprendizagem. Argumento que se revela a favor da educação inclusiva e mais democrática. O CBA foi definido no decreto que o promulgou como “(...) projeto político que se propunha a alterar as relações excludentes do ensino fundamental, marcado que era pela reprovação escolar” (DURAN, ALVES, PALMA FILHO, 2005, p. 84).

Stremel e Mainaides (2011, p.233) ressaltam que a política do CBA foi implementada em um contexto de redemocratização, abertura política e construção de processos participativos da sociedade, “(...) grupos políticos e educadores progressistas passaram a assumir cargos importantes nas instâncias mediadoras,” o que levou a implementação de ações inovadoras na escola pública, o CBA está entre elas.

O projeto do estado de São Paulo transformou as primeiras e segundas séries do antigo 1º grau em um único ciclo, no qual o aluno avançava sem interrupção, eliminando as reprovações da primeira série, cujo índice era altíssimo. Ao propor um processo contínuo, o ciclo apontava para outra concepção de avaliação diferente da classificatória de cunho punitivo que se realizava. O que de fato não aconteceu, problemas como: falta de espaço para realização de recuperação das aprendizagens, ausência de um projeto de formação docente, número de alunos por classe que viabilizasse um acompanhamento sistemático e adequado das aprendizagens, resistência de docentes e diretores em rever critérios de reagrupamentos dos estudantes e falta de parâmetros para avaliação, levaram a proposta ao fim (DURAN, ALVES, PALMA FILHO, 2005).

Apesar disso, o CBA tornou-se referência para a implantação de ciclos em todo o ensino fundamental a partir de 1990 e para que a LDBEN (BRASIL, 1996) instituísse os ciclos como modalidade organização escolar, conforme se constata no artigo 23:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. (BRASIL,1996)

Para Duran, Alves e Palma Filho (2005, p.92) um dos grandes legados do CBA em seus 12(doze) anos de existência considerando os erros, acertos, críticas e dificuldades, foi a “(...) capacidade de incomodar práticas segmentadas pelo conservadorismo”. Para os autores a política de ciclos merece análise cuidadosa, sobretudo após a LDBEN, em que se possibilitou a flexibilização do ensino do ensino básico.

A partir dessa inserção, diferentes modelos de políticas de ciclos foram implementados pelas redes como: ciclos de aprendizagem, ciclos de formação, progressão continuada, bloco inicial de alfabetização, ciclos de ensino fundamental, entre outros (STREMEL, MAINARDES, 2011). Os autores ressaltam que em cada rede estas propostas são contextualizadas, ganhando objetivos e formatos particulares e distintos. Há semelhanças e diferenças entre os formatos, existem aqueles mais longos com eliminação total da

reprovação, há ainda formatos com ciclos mais curtos e com reprovação no final de cada período.

Em alguns casos, os ciclos são implantados com a real intenção de melhorar a qualidade da escola e garantir uma educação de maior qualidade para a classe trabalhadora. Em outros, os ciclos são implantados com o objetivo de reduzir taxas de reprovação e evasão, sem que haja uma preocupação em introduzir mudanças mais significativas no sistema educacional. Há ainda casos em que os ciclos são mantidos ao longo do tempo, mas as intervenções e redimensionamentos que seriam necessários não são feitos. Isso ocorre muitas vezes em consequência da descontinuidade das políticas educacionais diante das mudanças de governo. (STREMEL, MAINARDES, 2013, p.9)

Conforme Stremel e Mainardes (2013), um dos principais aspectos da organização por ciclo é a mudança de concepção do acompanhamento do processo de aprendizagem dos estudantes. Sem essa mudança, as taxas de reprovação podem reduzir, mas não se sustentam se comparadas a outros índices como desempenho e aprendizagem. É o que se analisa do próximo tópico, em que se compara a progressão da escolarização com a progressão de aprendizagens no ciclo de alfabetização.

## **7.2 Progressão escolar e de aprendizagem no ciclo de alfabetização**

Com a implantação do ensino fundamental de nove anos houve a indicação por meio do Parecer 8/2008, de que os três primeiros anos fossem organizados em ciclo ainda que o restante da etapa seguisse por série, a fim de garantir que este período seja ininterrupto.

O Conselho Nacional de Educação, por meio desse parecer, destaca que os sistemas de ensino poderão adotar a organização da escolaridade em ciclos no Ensino Fundamental na sua totalidade ou em parte, conforme os termos dos artigos 8º, 23 e 32 da LDB 9394/96. Assim, o parecer mencionado apresenta a possibilidade da implantação de um “ciclo da infância” ou da manutenção do regime seriado com a eliminação da reprovação nos três primeiros anos. (STREMEL, MAINARDES, 2011, p.236)

Esse aspecto é visto com preocupação por Mainardes e Stremel (2013) pois indica apenas a eliminação da reprovação, sem uma profunda reflexão para a implantação de ciclos.

O ciclo de alfabetização se inicia com o acesso ao ensino fundamental, os dados de monitoramento do PNE (OBSERVATÓRIO- PNE) revelam taxas entre 96% e 98% de crianças matriculadas nas redes de ensino aos seis anos de idade no período anterior e posterior à realização da ANA. Como já enfatizado neste estudo, o acesso ao ensino fundamental é um avanço conquistado ainda na década de 1990 e tem se mantido nos últimos anos.

O gráfico a seguir traz informações sobre o ciclo de alfabetização, que se referem à progressão do escolar e de aprendizagem nestes três anos que o compõem. São dados de aprovação, reprovação, evasão e distorção idade/ano com recorte na educação pública.

Gráfico 5 - Taxas de aprovação, reprovação, evasão e distorção idade/ano no ciclo de alfabetização (%) - (2012 – 2018)



Fonte: Dados reorganizados pela pesquisadora. Censo da Educação Básica/ INEP – 2012; 2014; 2016; 2018

O melhor resultado que se observa é com relação à evasão escolar, que no ciclo de alfabetização entre 2012 e 2018 atingiu índices menores que 2%, no último ano analisado os índices ficaram abaixo de 1% nos três anos do ciclo. Este resultado e o alto índice de matrículas reafirmam acesso e permanência das crianças, portanto neste aspecto, o ciclo de alfabetização vem cumprindo com seu objetivo.

Quando ao progresso dos estudantes durante o ciclo, observa-se que as taxas de aprovação se mantêm acima de 90% no primeiro e segundo ano, no entanto no terceiro ano, caem para 86% em média, com alta de 2 (dois) pontos percentuais entre 2012 e 2018. O que indica presença de reprovação no final do ciclo por rendimento insatisfatório. Outros fatores como frequência, podem ser justificativas para não aprovação, porém, os dados mostram um importante aumento deste indicador no último ano do ciclo, revelando peso maior ao rendimento escolar.

Os dados de reprovação corroboram com esta indicação ao revelarem que entre 11 e 12 % dos estudantes foram reprovados no final do ciclo de alfabetização. Percentual que pouco se altera seja no período anterior à aplicação da ANA ou no período posterior à sua realização e divulgação dos resultados. Ainda que represente a minoria, estes estudantes não tiveram aprendizagens garantidas ao final do ciclo e esta realidade não se alterou. O que se espera em um cenário positivo, são políticas e ações voltadas para esta mudança, taxas de reprovação cada vez menores e de aprovação acima de 95%, assim como ocorre nos dois primeiros anos do ciclo, não tem ocorrido. É preciso olhar o que está por traz dos dados de reprovação, suas razões e consequências. Existe uma defasagem de rendimento que se acumula ao final do ciclo, gerando além da não aprendizagem, outro problema, a distorção idade/ano.

A distorção idade/ano é o dado que apresenta significativo avanço no período analisado, considerando os três anos do ciclo, sobretudo no final da etapa, em que se registrou 21,3% em 2012 e 14,4% em 2018, queda de 7%. O conceito de distorção idade/ano está explícito em todos os documentos analisados da ANA, bem como nos dados do Censo da educação básica. São considerados neste indicador aqueles estudantes que estão 2 (dois) anos à frente da idade adequada a sua faixa escolar. No caso do terceiro ano, são considerados estudantes com 10 (dez) anos ou mais.

No entanto, apesar do avanço, esses percentuais ainda são maiores que os dados da reprovação que os alimenta e motivos de preocupação. São pouco mais de 14% de estudantes que seguiram o seu percurso escolar em idade não adequada à sua fase.

Conforme relatório da UNICEF (2018) crianças e adolescentes com atraso escolar são mais suscetíveis à exclusão, violência para além da escola e abandono escolar, portanto, a distorção idade-ano é um indicador da falta de alcance de direitos constitucionais que atinge principalmente camadas da população mais vulneráveis.

No âmbito da gestão educacional é importante que estes dados, assim como os de reprovação diminuam, como ocorreram com a implantação do ciclo de alfabetização, no entanto se não houver ações que visem melhoria do desempenho dos estudantes e sua aprendizagem quanto a plena alfabetização, que é razão social, inclusiva e democrática da política de ciclos, esses percentuais tendem a aumentar em anos subsequentes. É o que constata quando se analisa o final da etapa do ensino fundamental, em 2018, por exemplo, o percentual atingiu 25,2% em distorção idade/ano, aumento de 10% ao se comparar com o índice do terceiro ano no final do ciclo.

Ter um discurso de ciclo e uma prática de ações descontínuas que se iniciam e findam com o ano letivo sem rever estratégias que comecem na base, no início do ciclo, é protelar e mascarar o problema que se revela ainda maior nos anos seguintes. O que não significa retroceder à reprovação punitiva e excludente em todos os anos, “(...) pesquisas internacionais e nacionais já demonstraram que a reprovação, principalmente nos anos iniciais, não é benéfica e que os alunos que reprovam não apresentam, nos anos posteriores, melhor desempenho que os alunos aprovados” (STREMEL, MAINARDES, 2013, p.14). O que se defende é a implementação de estratégias que garantam a permanência durante o primeiro ciclo e as demais etapas, não apenas no sentido de estar na escola, mas de seguir avançando na aprendizagem.

Comparando os dados de reprovação com o desempenho avaliado pela ANA no mesmo período, verifica-se um desencontro entre a progressão escolar e o resultado do desempenho dos estudantes. É o que também apurou Silva (2020) em suas pesquisas, afirmando que a culminância da progressão da aprendizagem como principal dimensão do ciclo, não se consolidou.

É importante ponderar que a ANA como uma avaliação externa de larga escala, possui características e limitações já discutidas. A exemplo do que ocorre com as demais avaliações deste tipo, os testes contemplam duas áreas do conhecimento e há uma seleção de determinados itens a partir de uma matriz de referência, que já se configura como uma opção entre outras possibilidades, refletindo as concepções dos agentes formuladores da política naquele determinado contexto educacional e político em que a avaliação foi pensada. Argumenta-se com isto que o desempenho avaliado por este instrumento não representa a

totalidade da aprendizagem integral das crianças, porém os resultados de desempenho não podem ser ignorados, pois entende-se que a avaliação de larga escala tem potencial e objetivo de fornecer informações e subsídios para formulação de políticas e ações de melhoria da educação.

Nas edições censitárias da ANA de 2014 e 2016, constatou-se que em leitura e matemática mais da metade dos estudantes não alcançaram níveis básicos de proficiência da avaliação. Em escrita mais de 30% dos estudantes não produziam textos simples. Ainda assim a reprovação nestes períodos foi de 12,8% em 2014 e 12,5 em 2016. Ou seja, a julgar pelo desempenho, muitos estudantes seguiram para a próxima etapa sem aprendizagens essenciais do processo de alfabetização.

Estes dados confirmam as pesquisas de Mainardes (2009) e Freitas (2003) de que há um descompasso entre o que se propõe e o que se pratica em se tratando da organização em ciclos. Segundo os autores as crianças são promovidas, porém sem a progressão das aprendizagens.

Conforme Silva (2020, p.4) “(...) o regime em ciclos por si só não garante a aprendizagem da criança”. Os dados do desempenho na ANA e de reprovação indicam a confirmação da preocupação de Stremel e Mainardes (2011) de que o ciclo de alfabetização desde sua implementação tem se revelado como medida efetiva de eliminação da reprovação, sem garantias de consolidação do processo de alfabetização.

Para Silva (2020) uma das finalidades do ciclo é evitar a reprovação pelo sistema, como ocorria com a seriação baseada na exclusão e punição, e isso tem sido alcançado, no entanto apenas o fato de se ter uma organização em ciclo não significa avanço.

Stremel e Mainardes (2013) reforçam que a política de ciclos é complexa e demanda ações para uma nova organização em que as concepções de currículo, avaliação, metodologia e formação docente devem ser repensadas tanto pela gestão educacional no campo da agenda de políticas públicas, bem como na gestão escolar espaço em que ações são implementadas.

Para Silva (2020) a gestão do espaço escolar no ciclo de alfabetização perpassa pela definição de objetivos claros para cada ano do ciclo de forma a garantir a progressão de ensino; estabelecimento de rotina de atividades que visem apropriação, consolidação e aprofundamento do sistema de escrita e de prática significativas da linguagem; valorização da diversidade de aprendizagens e avaliação na perspectiva formativa. É por meio da avaliação formativa que se dá as intervenções e planejamento pertinentes como avanço da aprendizagem.

A concepção da aprendizagem como um processo contínuo tem sido particularmente destacada no processo de alfabetização, uma vez que esse processo dificilmente se dá apenas em um ano escolar. Assim, garantir um tempo maior para que as crianças da classe trabalhadora possam obter a apropriação da leitura e da escrita é uma questão essencial e que deve ser garantida a todas as crianças de modo efetivo (STREMEL, MAINARDES, 2013, p.14).

No campo da gestão educacional Mainardes (2015) afirma que a opção pelo organização do ensino em ciclos requer ações como participação docente nos processos de formulação e implementação da avaliação; infraestruturas para as instituições no que tange à ampliação dos espaços físicos e recursos humanos e pedagógicos; formação continuada e permanente dos professores assim como reestruturação curricular; mecanismos de acompanhamento dos resultados obtidos, sobretudo da aprendizagem e da progressão dos estudantes; comunicação aos pais e viabilização da participação na gestão escolar.

Ao possibilitar o avanço dos alunos progressivamente, a política de ciclos na educação pública é uma forma de tornar o processo escolar mais democrático e inclusivo. No entanto é preciso fazer a diferenciação entre os projetos e modalidades propostas em cada contexto político e seus objetivos. Essa diferenciação se dá tanto nos discursos oficiais como nas ações implementadas pelos sistemas escolares (MAINARDES, 2015).

Como se observou na seção anterior, no que tange aos resultados da ANA não foram evidenciados esforços significativos no âmbito da gestão educacional e do debate de política públicas, para reverter o quadro de descompasso entre progressão escolar e progressão de aprendizagem, faltam propostas em nível nacional para melhoria da alfabetização dos estudantes e em consequência dos indicadores avaliados.

Assim como os resultados de desempenho da ANA, as demais informações do ciclo aqui analisadas como taxas de aprovação, reprovação e distorção idade/ano sequer foram utilizados com o interesse de viabilizar ações frente a demanda, tampouco se tornaram objeto de análise e avaliação dos programas de alfabetização PNAIC e PMALFA. Conforme Sarmiento (2012, p.18) “(...) os programas governamentais estão repletos de ambiguidades, omissões, contradições, sem rigorosa repartição de competências”, é o que se evidencia com a comparação dos dados da ANA e a ausência de ações dos programas de alfabetização ou outras iniciativas em nível nacional nesta direção.

Neste sentido Lemes (2021) ressalta que a percepção que se tem é que se anda em círculo em torno de uma crise educacional aprofundada por uma deficiência de ações pautadas para a melhoria educacional, em diferentes governos o baixo qualitativo nos indicadores permanece.

De acordo com Lemes (2021, p.10) as ações públicas não avançam no cumprimento de suas metas e objetivos apesar dos instrumentos constituídos para este fim. Para o autor o que se evidencia é o fato de o poder público acreditar que a existência de instrumentos reguladores e de responsabilização dos agentes públicos, por meio de “(...) sua capacidade coercitiva”, é suficiente para atingir os resultados esperados, o que não se confirma. Formular e implementar uma avaliação da alfabetização não garantiu e não garantirá melhoria no processo de alfabetização das crianças, se este instrumento não cumprir os objetivos aos quais foi constituído, ou seja, monitorar o nível de alfabetização e com isso regular os processos e produzir informações que direcionem as decisões.

Conforme Lemes (2021) outros aspectos compõem esta complexidade dos insistentes baixos índices de desempenho educacional em todos os níveis, aspectos que se tornam dificultadores e que perpassam as decisões e a implementação dos instrumentos da ação pública. Entre eles o autor destaca a estrutura escolar, que exige uma urgente atualização, condizente com o contexto da sociedade atual, assim como com o movimento democrático do estado moderno, a dinâmica social, tecnológica e de comunicação, ou seja, as novas demandas que imperam e necessitam de uma escola que as acompanhem. Inclui-se aqui a efetiva progressão escolar, de ensino e de aprendizagens que requer a política de ciclo.

O desempenho dos estudantes na ANA é evidência de um problema na alfabetização, considerado demanda de agenda de Estado e justificado sobretudo em discursos de agentes públicos em posição de poder e decisão. No entanto, a avaliação dos impactos da ANA não segue adiante com efetividade, as ações propostas não parecem responder a essa demanda e o jogo político não tem se apresentado favorável a mudanças positivas no cenário do ciclo de alfabetização e na progressão da aprendizagem dos estudantes.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a finalização desta pesquisa de tese espera-se ter contribuído com a discussão acerca da política de avaliação nacional da alfabetização e a influência de um instrumento por esta constituído no curso das políticas educacionais.

Considera-se por meio da revisão sistemática que a ANA é um tema ainda pouco explorado. Dos trabalhos consultados nesta investigação, são de maior ocorrência os que discutem os impactos da avaliação na prática docente.

As pesquisas apontam que a ANA não atingiu o objetivo de favorecer a melhoria da alfabetização, sobretudo por não ter se efetivado como instrumento de reflexão dos docentes e gestores das escolas. Os dados provenientes da avaliação, reconhecidos pelos autores como importantes e com potencial reflexivo, não são utilizados ou são pouco utilizados pelas equipes escolares. Conforme as pesquisas revisadas, a maioria dos docentes afirma que os resultados de outras avaliações (estaduais e municipais) são balizadores do currículo, das formações e da prática pedagógica.

As políticas de alfabetização no Brasil ganharam visibilidade no final da década de 1990 e avançaram nos anos seguintes, principalmente com a década da alfabetização instituída pela UNESCO em 2001. A análise aponta ações em diferentes frentes como o acesso e ampliação do ensino fundamental; políticas de formação de professores alfabetizadores; propostas curriculares e políticas de avaliação e monitoramento, incluindo nestas a ANA.

Quanto aos impactos destas políticas na alfabetização, destaca-se o avanço no acesso ao ensino fundamental, porém ainda permanecem altos os índices de analfabetismo e de analfabetismo funcional e o desempenho dos estudantes abaixo do adequado. Em termos quantitativos muitas ações foram implementadas, porém a falta de continuidade e de avaliação destas ações não contribuíram para a mudança da realidade da alfabetização no país, ou seja, de que todas as crianças estejam plenamente alfabetizadas.

Considera-se ainda pelo presente estudo que a avaliação externa no Brasil é uma realidade desde a instituição do SAEB. A ANA é o instrumento mais recente desse sistema e tem por objetivo verificar o nível de alfabetização dos estudantes do terceiro ano do ensino fundamental de todo o país. De acordo com sua formulação e aplicação a ANA é caracterizada como avaliação de segunda geração, ou seja, implica em responsabilização de professores e gestores.

Quanto ao objetivo da pesquisa em discutir **a abordagem cognitiva da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o papel da avaliação externa na definição das políticas educacionais para alfabetização**, considera-se de que este foi atingido. Ao se propor a análise das categorias da pesquisa definidas pela exploração documental e pelas posições evidenciadas na implementação da ANA, evidenciou-se que o conceito de alfabetização assumido pela ANA, segue a abordagem de outros documentos curriculares em nível nacional, cuja influência se dá por concepções e tendências pedagógicas atuais da aquisição do sistema de escrita vinculada às práticas sociais da cultura letrada. É uma abordagem convergente com outras avaliações de larga escala e metas internacionais pautadas na eficiência e eficácia.

Quanto ao ciclo de alfabetização conclui-se que a instituição deste período para o processo de alfabetização contínuo e sem interrupções tem se configurado apenas pela eliminação da reprovação, o que não se traduz em progressão das aprendizagens, como se constatou na análise.

A complexidade da organização do ensino em ciclos e a cultura de reprovação enraizada no país, dificulta a implementação da política e não se averiguou esforços importantes em nível nacional, para que esta forma de organização do ensino se amplie e represente mudanças positivas na aprendizagem dos estudantes do ciclo de alfabetização e para educação básica como um todo. Para tanto se faz necessário uma importante alteração na concepção de aprendizagem; ações contínuas frente à formação continuada de docentes e toda a equipe escolar; envolvimento de alunos e comunidade na construção da aprendizagem; troca de experiências, amplo debate entre os docentes, formadores e agentes responsáveis por implementação da proposta e critérios de acompanhamento do processo formativo de avaliação. O que se apurou no ciclo de alfabetização está mais para o discurso do que para prática, seja no âmbito da gestão pedagógica ou da gestão educacional.

Retoma-se neste momento os questionamentos iniciais da investigação que impulsionaram e guiaram os caminhos até aqui percorridos: **os resultados da avaliação nacional interferem na definição das políticas para a alfabetização? Como as informações dessa avaliação são utilizadas na orientação de políticas educacionais?**

Considera-se que a ANA cumpriu seu papel de fornecer dados sobre a alfabetização do país. Apesar das críticas a natureza da avaliação e as opções feitas por seus formuladores de se privilegiar habilidades básicas da alfabetização em aspectos restritos do letramento, confirmando o caráter instrumental de formação para o mercado, a exemplo de outras avaliações externas em âmbito federal, estadual e municipal, o resultado da ANA possui

potencial para pontos importantes de reflexão e não podem ser ignorados. Dentre eles, a confirmação de que sequer habilidades instrumentais estão adequadamente apropriadas pelos estudantes do primeiro ciclo. Considerando a complexa dimensão da alfabetização plena, capaz de responder à demanda de formação integral e não apenas para o trabalho, as habilidades avaliadas pela ANA é uma parte deste todo, uma seleção intencional, que como mostraram os resultados, não foi adquirida.

Como primeira e única avaliação censitária no âmbito da alfabetização até o momento, a ANA é responsável pelos últimos dados em cenário nacional, e tem como um de seus objetivos “concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas” (BRASIL, 2013a, p.7). No entanto o que se constatou, foi a desvalorização desses dados pelas políticas propostas em esfera federal. Os resultados foram divulgados e explorados como mecanismos de responsabilização, como se as mudanças dependessem apenas da gestão pedagógica das escolas, ou que o simples fato de ser implementada fizesse da ANA capaz de mobilizar alterações positivas nos resultados.

A mesma visibilidade não é considerada pelos agentes públicos ao se propor uma agenda de Estado e a avaliação pouco contribuiu para seu principal fim de subsidiar políticas para alfabetização, reafirmando a hipótese levantada por esta tese de que há uma incongruência entre a realidade divulgada ou as verdades publicamente expostas no que tange a alfabetização, e as ações públicas direcionadas para que este estado da alfabetização dê o salto positivo que se espera a anos. Confere-se às ações públicas, condição real de efetivo enfrentamento dos indicadores de mau desempenho na alfabetização e da persistência do analfabetismo funcional.

O ciclo da ANA foi interrompido em 2018, confirmando a condição de descontinuidade das políticas públicas educacionais brasileiras, que tanto atrapalha a efetividade e o impacto destas a médio e a longo prazo, e apesar da avaliação externa ser uma marca do Estado que aqui se estruturou, no âmbito da alfabetização verifica-se que a falta de dados ou a não prioridade dos mesmos para construção de um agenda de ações, é uma estratégia dos atores de decisão política, afinal a política pública também se configura no que o Estado não faz. Sendo a alfabetização uma questão longe de ser equacionada.

Com as eleições de 2018, se instaurou o total descaso e retrocesso em todas as áreas de interesse público do país, entre elas a educação. Situação agravada pela pandemia de corona vírus- COVID-19, quando em 2020 e 2021 as escolas foram fechadas e milhões de estudantes ficaram longe das salas de aula. O direito à educação tem sido diretamente atingido e as consequências negativas, principalmente para os estudantes mais vulneráveis, ainda estão por

vir. A alfabetização é uma das etapas mais afetadas, processo que se dá pela interação e intervenção pedagógica e ainda carente de uma política de Estado, que a reconheça como dimensão educacional e social fundamental para a formação cidadã de cada pessoa e para o desenvolvimento do país.

Portanto espera-se que novas investigações contribuam com a questão, assim como que a melhoria da alfabetização no sentido da aprendizagem real e efetiva, possa ter o espaço merecido de atenção e urgência na arena de discussão das políticas públicas da próxima gestão. Garantir alfabetização plena à todas as crianças é uma demanda social de décadas, que continua a se apresentar na atualidade como um dos grandes desafios educacionais.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? **Revista de Educação PUC-Campinas**, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 8-18, mar. 2018. ISSN 2318-0870. Disponível em: <http://seer.sis.puccampinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/4052>  
Acesso em: 01 nov. 2020. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>
- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, Jul 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772014000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000200013&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 out. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200013>
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, Jun 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782013000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, Ago. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302001000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302001000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 07 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- ALBERTON, Rosane. **Avaliação nacional de alfabetização e suas implicações no cotidiano da escola a partir da visão dos diretores do município de Braço do Norte 2013-2015**. 2017. 162f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2017.
- ARAUJO, Adriana Cabral Pereira de. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): uma proposta de formação continuada para professoras de crianças de 4 e 5 anos**. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2019.
- BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/ Dez 2006.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BOGDAN, Robert. C.; BIKLEN, Sari. B. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.
- BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, jun. 2012. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=pt&nrm=iso) . Acesso em: 12 nov. 2020.

BORGES, Regilson Maciel. Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira. *In*: ROTHEN, José Carlos, SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (orgs.). **Avaliação da educação**: referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCAR, 2019. p.115-137

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP. **Censo da Educação Básica**, 2018. Brasília: MEC, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório SAEB/ANA 2016**: panorama do Brasil e dos estados. – Brasília: INEP, 2018a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa mais alfabetização**: manual operacional do sistema de orientação pedagógica e monitoramento. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Coordenação-Geral de Ensino Fundamental. Brasília, 2018b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular**. Brasília: MEC, 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento orientador PNAIC**. Brasília: MEC, SEB, 2017b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP. **Censo da Educação Básica, 2016**. Brasília: MEC, 2017c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. **PNAIC em Ação 2016**: documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília: MEC, SEB, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação nacional da alfabetização**: relatório 2013-2014: volume 1: da concepção à realização. Brasília,DF: INEP, 2015a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação nacional da alfabetização**: relatório 2013-2014: volume 2: da concepção à realização. Brasília,DF: INEP, 2015b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo da Educação Básica, 2014**. Brasília: MEC, 2015c. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BRASIL. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa**: alfabetização matemática. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação nacional da alfabetização (ANA)**: documento básico. Brasília: INEP, 2013a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP. **Censo da Educação Básica, 2012**. Brasília: MEC, 2013b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa**: formação do professor alfabetizador: caderno de apresentação/Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2012a.

BRASIL. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa**: currículo no ciclo de alfabetização, consolidação e monitoramento do processo de ensino e de aprendizagem: ano 2: unidade1 /Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 7/2010, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB nº 4/2008, de 20 de fevereiro de 2008. Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007

BRASIL. Lei nº 11. 274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts 29, 30,32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional, dispondendo sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm). Acesso em: 26 mai. 2020

BRASIL. Lei nº 11. 114 de 16 de maio de 2005. Altera os arts 6º, 30,32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, tornando obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 maio. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm). Acesso em: 25 mai.2020

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1996. Disponível

em:<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 25 mai. 2020.

BRITO, Kelly Daniele Santos Silva. **Avaliação em larga escala: contributos da ANA para a prática pedagógica no ciclo de alfabetização da rede municipal de ensino**. 2018. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

CAGLIARI, Luiz Carlos. Alfabetização: o duelo dos métodos. In: SILVA, Ezequiel Theodoro da (org). **Alfabetização no Brasil questões e provocações da atualidade**. Campinas: Autores Associados, 2007. p.51-72.

CARDOSO, Cancionila J; CARDOSO, André Luis J. O que pensam os orientadores de estudo sobre o processo formativo proporcionado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa? In: MORAIS, Artur G; LEAL, Telma F. (orgs.). **Alfabetização: práticas de avaliação**. Em aberto/INEP. Brasília, v.33, n.108, maio/ago,2020. p.139-156.

CARVALHO, Dione Lucchesi de. A matemática no alfabetismo funcional. In: SILVA, Ezequiel Theodoro da(org.). **Alfabetização no Brasil questões e provocações da atualidade**. Campinas: Autores Associados, 2007. p.19-34.

CRUZ, Magna do Carmo Silva; TAVEIRA, Andreza de Santana; SOUZA, Sara Leite de. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): Contribuições deste Instrumento na Percepção de Gestores e Professores. **Revista Meta: Avaliação**, [S.l.], v. 8, n. 23, p. 183 - 215, Ago. 2016. ISSN 2175-2753. Disponível em: <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1018>. Acesso em: 09 jan. 2019.<http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v8i23.1018>.

DERUSSI, Jussani. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): modos de participação docente**. 2020.130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2020.

DIAS SOBRINHO, José. Educação e avaliação: técnica e ética. In: DIAS SOBRINHO, J, RISTOFF, D.I. **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insulas,2002. p.37-68

DICKEL, Adriana. A avaliação nacional da alfabetização no contexto do sistema de avaliação da educação básica e do pacto nacional pela alfabetização na idade certa: responsabilização e controle. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 193-206, ago. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622016000200193&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622016000200193&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 15 jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622016162940>.

DRAIBE, Sonia. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: NOBRE BARREIRA, M. C. R. BRANDT de CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, Aug. 2002.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002000300013>. Epub 20 Ago 2002. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002000300013>. Acesso em: 07 mar. 2020.

FERREIRO, Emília; TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da Língua Escrita**. Porto Alegre: ArtMed, 2008

FRADE, Isabel C. da S; MACIEL, Francisca I. P; RESENDE, Valéria B de. A formação continuada no PNAIC 2017/2018 e razões para sua continuidade. *In*: MONTANI, Daniela F. B; RESENDE, Valéria B de; SOUZA, Maria José F. de; ARAÚJO, Mônica D.V. (orgs.). **Leitura e produção de textos na alfabetização: a formação continuada no PNAIC 2017/2018**. Belo Horizonte: FaE/ UFMG, 2018.

FRANCISCO, Mariley Polo. **Avaliação de larga escala na alfabetização: a média mostra a realidade da aprendizagem?** 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado em Ensino) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2017.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília, 3 ed: Líber Livro Editora, 2008.

FREY, Klaus. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. Santa Catarina. **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, setembro, 1999.

GATTI, Bernadete. A. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 28, n. 1, abr. 2012. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/36066>. Acesso em: 14 abr. 2020. <https://doi.org/10.21573/vol28n12012.36066>.

GONÇALVES da SILVA, Hilda Maria; RIBEIRO, Ricardo; DAVID, Célia Maria. Os sistemas de avaliação da educação no Brasil: da sua instituição ao contexto atual. **Camine: Caminhos da Educação**, Franca, v. 3, n. 1, set. 2011.

GONTIJO, Cláudia Maria Mendes. **Alfabetização: políticas mundiais e movimentos nacionais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2019**. Informativo PNAD- 2019 educação. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf). Acesso em: 28 ago. 2020.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório: George Sarmento. Maceió: Edefai, 2012. 244p.

LEAL, Telma F; MORAIS, Artur G. Avaliação da alfabetização e formação de professores alfabetizadores no Brasil: caminhos e descaminhos. *In*: MORAIS, Artur G; LEAL, Telma F. (orgs.). **Alfabetização: práticas de avaliação**. Em aberto/INEP. Brasília, v.33, n.108, maio/ago, 2020. p.27-43.

LEMES, Sebastião de Souza. Considerações e indagações sobre a dinâmica do Estado brasileiro frente às demandas da escolarização: instrumentos, dilemas e

complexidade. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 14, n. 33, pág. e16234, 24 de agosto 2021.

LEMES, Sebastião de Souza. Desafios da avaliação educacional: reflexões pontuais de conceitos, fundamentos e indicadores na escolarização atual. *In: DAVID, CM., et al., (orgs.)* **Desafios contemporâneos da educação** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira. A pesquisa: repercussões de políticas educacionais na escola e na sala de aula. *In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira. (orgs.)*. **Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar** [livro eletrônico]. 1ª ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. p.22-42.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais neoliberais e escola: uma qualidade de educação restrita e restritiva. *In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira. (orgs.)*. **Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar** [livro eletrônico]. 1ª ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018. p.44-86.

LIMA, Náfren. F. **A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) na rede municipal de ensino de Jataí/GO**. 2019. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade brasileira. **Ens. Pesqui. Educ. Ciênc. (Belo Horizonte)**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 51-64, abr. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S198321172012000100051&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198321172012000100051&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1983-21172012140104>.

LÜDKE, Menga; ANDRE, Marli. E.D.A.A **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2 ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2018.

MACHADO, Rosimar, I. **A tríade Ciclo de Alfabetização-PNAIC-ANA como um Fluxo Biopolítico Circular que gerencia a alfabetização no Brasil**. 2018. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018.

MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: implicações para a gestão educacional e escolar. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 17, n. 35, p. 66-78, maio/ago. 2015.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana. A organização da escolaridade em ciclos: um panorama da situação atual no contexto brasileiro. *In: MOLL, Jaqueline (Org.)*. **Os tempos da vida nos tempos da escola: construindo possibilidades**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 92-109.

MALTA, Maísa. **O ensino fundamental de nove anos: reflexões sobre o currículo e a prática pedagógica**. 2012. 107f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Universitário Moura Lacerda, Ribeirão Preto, 2012.

MARIANO CARVALHO, Yuri. Do velho ao novo: a revisão de literatura como método de fazer ciência. **Revista Thema**, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 913-928, jan. 2020. ISSN 2177-2894. Disponível em: <http://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/1328>. Acesso em: 30 mar. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.15536/thema.V16.2019.913-928.1328>.

MARIZ, Luciana; BAUMFELD, Vera. As oficinas de Produção Escrita no PNAIC 2017-2018: uma breve reflexão. *In*: MONTANI, Daniela F. B; RESENDE, Valéria B; SOUZA, Maria José F. de; ARAÚJO, Mônica D.V. (orgs.). **Leitura e produção de textos na alfabetização: a formação continuada no PNAIC 2017/2018**. Belo Horizonte: FaE/ UFMG, 2018.

MARTINS, Ângela. M. Estudos em políticas educacionais: uma discussão metodológica. *In*: MARTINS, A.M; WERLE, F.O.C. (orgs.). **Políticas educacionais: elementos para reflexão**. Porto Alegre: Redes, 2010. p. 21 -47.

MENEGHEL, Stela. M; LAMAR, Adolfo. R. Avaliação como construção social- reflexões sobre as políticas de avaliação da educação no Brasil. *In*: DIAS SOBRINHO, J, RISTOFF, D.I. **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insulas,2002. p.37-68

MONTUANI, Daniela F.B; RESENDE, Valéria B. de. O pacto nacional da alfabetização na idade certa (PNAIC) 2017-2018 na UFMG: limites e possibilidades da formação continuada em rede. *In*: MONTANI, Daniela F. B; RESENDE, Valéria B; SOUZA, Maria José F. de; ARAÚJO, Mônica D.V. (orgs.). **Leitura e produção de textos na alfabetização: a formação continuada no PNAIC 2017/2018**. Belo Horizonte: FaE/ UFMG, 2018.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Um balanço crítico da "Década da Alfabetização" no Brasil. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 33, n. 89, p. 15-34, abr. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622013000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622013000100002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 09 jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622013000100002>.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, agosto de 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782010000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000200009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 de maio de 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782010000200009>.

NIENOW, Naiara dos Santos. **A construção da imagem social da criança no diálogo com a avaliação nacional da alfabetização**. 2016. 367 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2016.

OBSERVATÓRIO PNE. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/plano-nacional> . Acessos em: 03 ago. 2020; 04 jan 2022

PEREIRA, Patrícia da Silva Onório. **Avaliação nacional da alfabetização e provinha Brasil: percepção dos gestores e suas funções**. 2015.121f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742001000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 mar. 2020

PIOVEZAN, Roberta Maria de Souza. **Avaliação nacional de alfabetização e compreensão leitora**. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Língua Portuguesa) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

PORTELA, Maíra Miranda. **Alfabetização matemática**: um paralelo entre a avaliação nacional e cenários estaduais. 2016. 118f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação em Educação Pública)- Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

RAIMANN, Elizabeth Gottschalg; LIMA, Náfren Ferreira. Avaliação nacional da alfabetização: o que as pesquisas apontam? **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. p.27-39, maio 2018. ISSN 2446-6220. Disponível em:

<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/470>. Acesso em: 09 jan. 2019. doi:<https://doi.org/10.24115/S2446-6220201842470p.27-39>.

RIBEIRO, José. As diferentes faces do analfabetismo. *In*: WEISZ, Telma; TEBEROSKY, Ana; RIVERO, José. **Alfabetização no Contexto das Políticas Públicas**. Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação: formação de professores, Simpósio 15. Brasília: MEC, SEF, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1d.pdf>. Acesso em: 23 janeiro 2018.

ROSSETTO, Gislaíne. A. R da S.; FIGHERA, Adriana. C. M.; SANTOS, Eliane. G. dos; POWACZUK, Ana. C. H.; BOLZAN, Doris Pires Vargas. Desafios dos estudos “Estados da Arte”: estratégias de pesquisas na pós-graduação. **Educação: Saberes e Práticas**. V.2, n.1, 2013. P-1-15. Disponível em:

<http://revistas.icesp.br/index.php/SaberesPratica/article/view/54>. Acesso em: 07 mar. 2020

ROTHEN, José Carlos. Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês. *In*: ROTHEN, José Carlos, SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (orgs.). **Avaliação da educação**: referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCAR, 2019. p.17-35.

SAMPAIO, Rosana F; MANCINI, Marisa C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioter.**, São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, Feb. 2007. Disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-35552007000100013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-35552007000100013&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 mar. 2020.

<https://doi.org/10.1590/S1413-35552007000100013>.

SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros. A constituição do Estado Avaliativo e o aumento das avaliações externas: propagando um ensino desigual para todos. *In*: ROTHEN, José Carlos, SANTANA, Andréia da Cunha Malheiros (orgs.). **Avaliação da educação**: referências para uma primeira conversa. São Carlos: EdUFSCAR, 2019. p.37-50.

SARMENTO, George. Estudo introdutório: políticas públicas como instrumentos para a efetividade dos direitos sociais. *In*: LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia**

**da ação pública.** Tradução e estudo introdutório: George Sarmento. Maceió: Edufai, 2012. p. 9 - 33.

SCHMIDT, Leonete Luzia; AGUIAR, Letícia Carneiro. A alfabetização no ensino fundamental de nove anos no contexto das políticas educacionais: alguns desafios para reflexão. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [S.l.], p. 2395-2413, dec. 2016. ISSN 1982-5587. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/9200>. Acesso em: 30 maio 2020. doi:<https://doi.org/10.21723/riaee.v11.n.esp4.9200>.

SERAFIM, Milena P; DIAS, Rafael de B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**. Salvador, v.3, n. 1, p. 121-134, jan/jun. 2012

SILVA, Magna do Carmo. Alfabetização, progressão e avaliação: reflexões sobre as aprendizagens da criança. **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 55, p. 1-18, e8828, out./dez. 2020.

SILVA, Aline Rafaela Lima e. **Avaliação nacional da alfabetização – ANA: relações entre práticas de ensino e política de avaliação da alfabetização**. 2016. 132f. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea) – Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2016

SILVA, Lucas Melgaço. **Avaliações em larga escala na alfabetização: contextos no ensino público de um município do estado do Ceará**. 2016. 98f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

SILVA, Ezequiel Theodoro da (ORG). **Alfabetização no Brasil questões e provocações da atualidade**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SIQUEIRA, Maria Aparecida de O. **Alfabetização e letramento em salas multifases da educação do campo, no contexto do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. 2016. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rondonópolis, 2016.

SOARES, José Francisco; BERGMANN, Luana. Avaliação nacional da alfabetização: síntese sobre os resultados das escolas associados a variáveis socioeducacionais. *In*: MORAIS, Artur G; LEAL, Telma F. (orgs.). **Alfabetização: práticas de avaliação**. Em aberto/INEP. Brasília, v.33, n.108, maio/ago, 2020. p.83-99.

SOARES, Magda. **Alfalettrar: toda criança pode aprender a ler e a escrever**. 1.ed. São Paulo: Contexto, 2020.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 5-17, Abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/89tX3SGw5G4dNWdHRkRxrZk/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 28 Jul 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000100002>

SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, Dalila. A (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

SOUZA, Celina. Introdução. In. SOUZA, Celina (org.) Dossiê Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**. Bahia, v.16, ed. 39, 2003

SOUZA, Thamara Maria de. **A avaliação nacional da alfabetização e a prática docente no bloco inicial de alfabetização**: estudo de caso na rede pública do Distrito Federal. 2019. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

SPERRHAKE, Renata. **O Dispositivo da Numeramentalidade e as Práticas Avaliativas: uma análise da Avaliação Nacional da Alfabetização**. 2016. 192 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

STREMEL, Silvana; MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: aspectos de sua emergência, desenvolvimento e discussões atuais. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 33, n. 02, p. 227-238, dez. 2011. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2178-52012011000200009&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-52012011000200009&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 dez. 2021.

TEIXEIRA, Olga Cristina da Silva. **Implementação da avaliação nacional da alfabetização na gestão do processo alfabetizador em Dourados-MS**. 2016. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

TERRASECA, Manuela. Autoavaliação, avaliação externa... afinal para que serve a avaliação das escolas? **Cad. CEDES**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 155-174, Aug. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622016000200155&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622016000200155&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622016160581>.

UNICEF. Brasil. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Panorama da distorção idade-série no Brasil**. Brasília, DF, agosto 2018.

VIEGAS, Elis Regina dos Santos; REBOUÇAS, Virgília Margarida. As políticas de alfabetização no Brasil no contexto do ensino fundamental: aspectos normativo-legais. **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. p.142-152, maio 2018. ISSN 2446-6220. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/480>. Acesso em: 27 maio 2020. doi: <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201842480p.142-152>

VIEGAS, Elis Regina dos Santos; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Políticas para a alfabetização no Brasil: do Ensino Fundamental de nove anos ao pacto pela alfabetização até os oito anos de idade. **Horizontes - Revista de Educação**, [S.l.], v. 3, n. 6, p. 06-18, jan. 2015. ISSN 2318-1540. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/horizontes/article/view/4923/3093>. Acesso em: 27 maio 2020.

WEISZ, Telma. **O diálogo entre o ensino e a aprendizagem**. São Paulo: Ática, 2000