

## **PERCURSO E ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL**

**Me. Mirian Souza da Silva**  0000-0002-1644-0997  
**Dr. Mark Clark Assen de Carvalho**  0000-0003-3638-9719  
Universidade Federal do Acre

**RESUMO:** O texto tem por objetivo discutir o percurso e a aplicação da avaliação da alfabetização no Brasil, partindo do questionamento: a partir de quando há inserção de uma avaliação externa ao final do ciclo da alfabetização e quais seus efeitos no contexto escolar? É uma pesquisa qualitativa, de natureza documental e bibliográfica. Para tanto, utiliza-se o Histórico do Saeb disponibilizado no portal do MEC e portarias que dispõem sobre programas nacionais voltados para a alfabetização no país; para embasamento teórico, recorre-se às análises de Alferes; Mainardes (2019); Lipsuch; Lima (2020); Freitas (2010,2018), Rocha (2019), dentre outros. Ao final, considera-se que programas federais voltados para a alfabetização, tem inserido a avaliação externa como elemento primordial para o monitoramento das práticas de alfabetização e demais ações pedagógicas inherentes ao trabalho docente dos professores que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Além disso, o estudo nos revela a necessidade da formulação de políticas nacionais que pensem o processo de alfabetização a longo prazo, com programas de Estado e não políticas de governo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saeb; ANA; Alfabetização.

## **COURSE AND ANALYSIS OF LITERACY ASSESSMENT IN BRAZIL**

**ABSTRACT:** The text aims to discuss the path and application of literacy assessment in Brazil, starting from the question: when is an external assessment inserted at the end of the literacy cycle and what are its effects in the school context? It is a qualitative research, of a documentary and bibliographic nature. To this end, the Saeb History available on the MEC portal and ordinances that provide for national programs aimed at literacy in the country are used; for theoretical basis, we resort to Ensign's analyses; Mainardes (2019); Lipsuch; Lima (2020); Freitas (2010,2018), Rocha (2019), among others. In the end, it is considered that federal programs aimed at literacy have included external evaluation as a primary element for monitoring literacy practices and other pedagogical actions inherent to the teaching work of teachers who work in the initial years of Elementary Education. Furthermore, the study reveals the need to formulate national policies that consider the literacy process in the long term, with State programs and not government policies.

**KEYWORDS:** Saeb; ANA; Literacy.



## **1 INTRODUÇÃO**

A partir de 2008, há inserção de avaliações voltadas para mensurar problemas no processo de alfabetização das crianças no país, haja vista que naquele ano aconteceu a primeira edição da Provinha Brasil, de forma amostral, direcionada aos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental, avaliando, inicialmente, a leitura e o letramento. Já em 2011, foi elaborada, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, a prova de Matemática, ocasionando que as duas passassem a ser executadas com aplicações, no início e ao final do ano letivo.

De acordo com informações divulgadas no portal do Ministério da Educação, o objetivo da Provinha Brasil era fornecer respostas aos professores e gestores das escolas, recomendando que as informações colhidas, a partir dos resultados, pudessem reorientar o trabalho pedagógico nas escolas, com vistas à melhoria nos índices de alfabetização, não compondo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.

Concomitante ao que foi descrito, no ano de 2010, foram apresentadas, pelo Conselho Nacional de Educação/CNE, as diretrizes curriculares nacionais do Ensino Fundamental de nove anos, Resolução CNE/CEB nº 07/2010. Sobre esse documento se destaca especificamente o art. 30, o qual aponta os três primeiros anos do Ensino Fundamental como bloco ou ciclo, lançando como meta que nesse período se deve assegurar a alfabetização e o letramento dos estudantes:

Art. 30 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).



---

Ainda, em 2010, por meio do Ministério da Educação, o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apresentou que a média nacional de crianças não alfabetizadas até os oito anos de idade chegaria a 15,2% (Pereira, 2015). Esses dados serviram para consubstanciar a formulação da meta de alfabetizar todas as crianças até os seus oito anos, vislumbrando isso, foi lançado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC.

Como um dos eixos estruturantes do Pacto, tem-se a inserção de uma avaliação gerenciada pelo Inep. Diante do cenário, em 2013, o Saeb passou por reformulação, sendo implantada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), além da Prova Brasil - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC).

No caso específico da alfabetização, a ANA surgiu direcionada aos alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental prazo limite para que, em tese, esses aprendessem a ler e a escrever, conforme proposto pela Resolução CNE/CEB nº 07/2010, pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC e 5ª meta do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005/2014).

Com a homologação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, em dezembro de 2017, o prazo limite proposto para o ciclo de alfabetização passou a ser até o final do 2º ano do Ensino Fundamental. Observa-se que, em 2017, não houve aplicação do Saeb, ocorrendo somente na edição de 2019, momento no qual as siglas ANEBC e ANRESC deixaram de existir, de tal modo, as avaliações passaram a ser denominadas apenas SAEB. Além disso, a Avaliação da Alfabetização passou a ser aplicada em turmas do 2º ano do Ensino Fundamental de forma amostral para, pretensamente, atender o prazo disposto na BNCC.

Partindo do contexto descrito, apresenta-se como objetivo discutir o percurso e a aplicação da avaliação da alfabetização no Brasil, a partir da seguinte questão de estudo: a partir de quando há inserção de uma avaliação externa ao final do ciclo da alfabetização e quais são as suas consequências no contexto escolar?



## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

O Sistema de Avaliação da Educação Básica- SAEB configura-se como um conjunto de avaliações externas e em larga escala, cujos resultados permitem ao Inep, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação - MEC, realizar um diagnóstico da educação básica brasileira. Sua primeira edição aconteceu em 1990 e, desde então, passou por várias modificações ao decorrer de suas edições.

De acordo com o histórico do SAEB, disponível no Portal do Inep, a ANA foi a primeira avaliação voltada para a alfabetização e passou a compor o cálculo do IDEB, já que a Provinha Brasil ocorria de forma amostral e sem esse objetivo. A ANA foi integrada ao sistema de avaliação nacional a partir da edição de 2013, com a divulgação da Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013. Na referida portaria, ficou estabelecido que o SAEB seria composto por três processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC e Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, com diretrizes básicas estabelecidas nesta Portaria (BRASIL, 2013, *online*).

Quanto às características dessa avaliação, a Portaria 482/2013 estabeleceu: “avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização das redes públicas; e produzir informações sistemáticas sobre as unidades escolares, de forma que cada unidade receba o resultado global” (BRASIL, 2013, *online*).

Ademais, essa avaliação foi prevista, também, no corpo do PNAIC, instituído pela Portaria do MEC Nº 867, de 4 de julho de 2012. Em linhas gerais, o referido programa/pacto reafirma o compromisso estabelecido no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que era o de alfabetizar todas as crianças do país até os oito anos de idade, e nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de nove anos, Resolução CNE/CEB nº 07/2010, cujo compromisso era o de alfabetizar as crianças nos três primeiros anos dessa etapa de ensino.

Assim, pode-se dizer que o exame nacional de alfabetização surge com a



finalidade de aferir/verificar com periodicidade os resultados das ações realizadas pelo PNAIC, início em 2013, com testes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, realizados anualmente sob responsabilidade do INEP, aos alunos concluintes do 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2012, *online*). Vale ressaltar que, até então, as avaliações que compunham o SAEB eram realizadas a cada dois anos. Porém, com o surgimento da ANA, seguindo diretrizes específicas, passaram a ter frequência anual.

Observando o percurso da ANA, é possível constatar que ela surgiu com sua primeira edição, no ano de 2013, de forma censitária, avaliando leitura, escrita e Matemática. Sua segunda edição foi em 2014, seguindo as mesmas características da edição anterior, no entanto, de forma isolada das demais avaliações do Saeb que ocorriam. No ano de 2015, o SAEB segue com as demais avaliações, mas não há registro da ANA, retomando com a terceira edição apenas em 2016; após ocorreu descontinuidade dessa avaliação, pois a partir de 2017, esta avaliação foi substituída por uma nova organização do SAEB, a partir de então, alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que passou a considerar o 2º ano do Ensino Fundamental como final do ciclo de alfabetização (Brasil, 2020).

Desta forma, como parte de uma reformulação do SAEB, a ANA foi incorporada ao SAEB, em 2019, que passou a ser nome único para todas as avaliações externas da educação básica, deixando de existir as siglas ANEB, ANRESC e ANA. Com isso, neste ano, houve a retomada de uma avaliação direcionada ao final do ciclo de alfabetização, agora no 2º ano, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. (Brasil, 2022).

Na sequência, tem-se uma apresentação sistematizada do percurso da Avaliação da Alfabetização no Brasil.

**Quadro 1** – Percurso da Avaliação da Alfabetização no Brasil (2008 a 2019)

ANO	AVALIAÇÃO	ABRANGÊNCIA	FREQUÊNCIA	SÉRIE/ANO	ÁREAS AVALIADAS
	1ª edição da Provinha Brasil	Amostral em escolas			



<b>2008</b>	(foco nas habilidades de Língua Portuguesa).	públicas. Sem ligação com Ideb.	Anual	2º ano do EF	Leitura e escrita.
<b>2011</b>	Ampliação da Provinha Brasil para habilidades de matemática.	Amostral em escolas públicas. Sem ligação com Ideb.	Anual	2º ano do EF	Leitura, escrita e Matemática.
<b>2013</b>	1ª edição (ANA).	Censitária em escolas públicas.	Anual	3º ano do EF	Leitura, escrita e Matemática.
<b>2014</b>	2ª edição (ANA).	Censitária em escolas públicas.	Anual	3º ano do EF	Leitura, escrita e Matemática.
<b>2015</b>	Não há registro de aplicação.	-	-	-	-
<b>2016</b>	3ª edição (ANA), a avaliação foi descontinuada.	Censitária em escolas públicas.	Pausa de 1 ano após a segunda edição.	3º ano do EF	Leitura, escrita e Matemática.
<b>2017</b>	Sem aplicação.	-	-	-	-
<b>2019</b>	Saeb - avaliação da alfabetização sem nomenclatura específica.	Escolas públicas e privadas de forma amostral.	A cada dois anos – seguindo o fluxo das demais avaliações do Saeb.	2º ano do EF	Língua Portuguesa e Matemática.

**Fonte:** elaborado pelos autores a partir de Brasil (2020).

Conforme supracitado, o surgimento de uma avaliação para alfabetização no Brasil, estabelecida dentro do SAEB, se deu com o propósito de verificar os resultados das ações realizadas pelo PNAIC, a considerar que essas ações envolviam:

- 1) Formação continuada presencial para professores/as alfabetizadores/as e para orientadores/as de estudo, [...]; 2) Avaliações sistemáticas que contemplam as avaliações processuais, debatidas durante os cursos de formação oferecidos no âmbito do Pnaic, que podem ser desenvolvidas e realizadas continuamente pelo/a professor/a junto aos educandos e a aplicação, junto aos alunos concluintes do 3º ano, de uma avaliação externa universal, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); 3) A gestão, o controle social e a mobilização, formado por quatro instâncias: o Comitê Gestor Nacional, a coordenação institucional em cada estado, a Coordenação Estadual e a



---

Coordenação Municipal, [...]; 4) Materiais didáticos entregues pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e respectivos manuais de professor, obras literárias entregues pelo Programa Nacional do Livro Didático Pnaic (PNLD Pnaic) e de apoio pedagógico complementares aos livros didáticos e acervos de dicionários de Língua Portuguesa (também distribuídos pelo PNLD), jogos e tecnologias educacionais [...] (Brasil, 2018).

Identifica-se, por meio dos documentos oficiais, que as ações do PNAIC envolviam principalmente a formação continuada, dispersão de conceitos e concepções, além de distribuição de material específico, como livros de literatura infantil e dicionários. O que chama a atenção é que, dentre as ações do programa, havia a inserção de uma avaliação externa gerida pelo INEP.

Nesse sentido, Alferes e Mainardes (2019, p. 2) problematizam, enfatizando que:

[...] o PNAIC apresenta elementos da chamada pedagogia mista, ou seja, fundamenta-se no modelo pedagógico de competência e, também, em alguns aspectos do modelo pedagógico de desempenho. Por um lado, o Pacto enfatiza o emprego de práticas sistemáticas no processo de alfabetização e monitoramento da aprendizagem dos alunos (o que está relacionado ao modelo de competência). Por outro lado, há preocupação com a melhoria de índices e desenvolvimento de estratégias de avaliação externa (modelo pedagógico de desempenho).

A partir do exposto, consente-se que o PNAIC se caracteriza como um programa com princípios pedagógicos de competência e desempenho, ou seja, de um lado objetiva atingir aspectos relacionados à alfabetização dos estudantes até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, utilizando práticas sistemáticas para o processo de alfabetização e letramento e acompanhamento do processo de aprendizagem; de outro, há a preocupação exacerbada com a melhoria do Ideb. O que permite refletir sobre as reais intenções da inserção de uma avaliação voltada para a alfabetização de forma censitária e compondo o cálculo do Ideb. Se o objetivo fosse unicamente mensurar o índice de alfabetização dos estudantes até o final do 3º do Ensino Fundamental, a Provinha Brasil, que já estava posta, ocorrendo de forma amostral, não cumpriria com esse objetivo?



---

Em outro momento, na tese defendida por Alferes (2017), a autora discute que o PNAIC tem potencialidade, limites e desafios. É preciso destacar, dentre os vários argumentos apontados por Alferes, a descontinuidade do programa, pois, pensando no PNAIC enquanto política pública, a interrupção desta apresenta como consequência a redução de sua eficácia, uma vez que os resultados dessas ações são vislumbrados em longo prazo.

Depreende-se, portanto, que a avaliação externa surgiu para medir o desempenho dos estudantes após o emprego de práticas de alfabetização, sem levar em consideração se as práticas sugeridas nas formações são exequíveis dentro do contexto escolar. Em outras palavras, despeja-se nos agentes escolares a responsabilidade pela alfabetização até o final do ciclo de alfabetização, já que há aplicação de um programa nacional como política voltada para isso; porém, não se consideram fatores externos e internos ao contexto escolar que atingem diretamente o desempenho dos estudantes.

A exemplo, trazendo para a realidade da Amazônia, Hage, Silva e Costa (2020, p. 132), abordam que:

As políticas no campo do currículo e da formação de professoras(es) que desconsideraram as singularidades dos grupos, classes, raças, etnias, povos das múltiplas Amazônias mantêm um consenso sintonizado com a hegemonia neoliberal, com prioridade a um ensino e aprendizagem desconectados dos aspectos ambientais, produtivos e socioculturais que envolvem as(os) professoras(es) e estudantes destes territórios; aproximando-se das orientações estabelecidas pelo Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, entre outros organismos multilaterais.

Políticas como essas, que desconsideram as identidades, os modos de vida e saberes sociais, apresentam-se como transgressão da heterogeneidade e diversidade a favor da lógica hegemônica.

Dante disso, há responsabilização dos agentes escolares quando a avaliação ocorre de forma censitária, ou seja, quanto maior a cobrança sobre os agentes, supostamente melhores serão os resultados. Nesses limites, afere-se de forma equivalente em todas as escolas nas distintas regiões e realidades do país,



---

desconsiderando as especificidades de cada localidade.

Essa responsabilização fica bem evidenciada na Portaria do MEC que institui o PNAIC, nº 867, de 4 de julho de 2012: “Art. 15. O MEC implementará medidas destinadas ao reconhecimento dos esforços realizados pelas escolas e de estímulo ao alcance do objetivo central de alfabetizar todas as crianças até o final do ciclo de alfabetização” (Brasil, 2012).

Em outras palavras, o MEC premiaria as escolas com bom desempenho sob a justificativa de reconhecimento dos esforços, ou seja, o desempenho foi bom, pois a gestão, os professores, os alunos esforçaram-se para isso. Dessa forma, comprehende-se que aqueles que não alcançaram os objetivos propostos foram negligentes e não realizaram esforços suficientes para tanto, deixando de receber tal premiação.

Conforme supracitado, a última edição da ANA, de forma censitária, foi em 2016, retomando em 2019 integrada ao SAEB. Embora desde a edição de 2019 a avaliação ocorra de forma amostral e os resultados não integrem o cálculo do IDEB, a intenção é que esta avaliação possa ampliar o público-alvo e ocorra de forma censitária, pois conforme disposto esta avaliação só iniciou de forma amostral por, pelo menos, duas razões:

A primeira devido ao ineditismo da avaliação com crianças do 2º ano do ensino fundamental. A ideia que o exame de 2019 forneça subsídios para ajustar o Saeb, e mais tarde ampliar seu público-alvo. [...]. O segundo motivo, extraoficial, tem relação com o custo: o governo não tem recursos financeiros para avaliar todos os alunos. Nossa objetivo é fazer o Saeb universal, com todas as crianças, para saber como estão indo, qual o desempenho dos professores, disse Weintraub, mas estamos (recém) chegando, e a administração Bolsonaro tem quatro meses (Portal Desafios da Educação, 2024).

A partir do exposto, o que se comprehende é que há intenção em aplicar a avaliação no 2º ano do Ensino Fundamental de forma censitária para coletar informações sobre o desempenho das crianças e dos professores. Declarações como estas nos revelam a real intenção dispensada na aplicação dessas avaliações, ou



---

seja, as influências neoliberais no campo educacional, onde há ênfase na meritocracia e competitividade com fortalecimento do Estado Mínimo, com isso, os professores são postos em evidências mediante os resultados dessas avaliações.

A partir da aprovação da BNCC para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, novos caminhos foram desenhados para alfabetização, à medida que, com essa aprovação, houve a implantação do Programa Mais Alfabetização - PMALFA, instituído pela Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 (BRASIL, 2018). O objetivo principal do Programa era o de fortalecer e apoiar as escolas no processo de alfabetização dos estudantes, matriculados nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental.

De acordo com informações disponibilizadas no Portal do Mec, o Programa Mais Alfabetização foi criado como:

estratégia do Ministério da Educação diante dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, do Sistema de Avaliação da Educação - SAEB, criada com o intuito de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes ao final do 3º ano do ensino fundamental, apontou uma quantidade significativa de crianças nos níveis insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática) (Brasil, MEC, 2018).

No ano de 2019, por meio do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019), foi instituída a Política Nacional de Alfabetização – PNA com o objetivo anunciado de combater o analfabetismo funcional e o absoluto, melhorando a qualidade da alfabetização no território brasileiro.

Ponto a ser destacado é que, no documento que institui a PNA, fica estabelecida como uma das diretrizes para sua implementação que será dada prioridade à alfabetização no 1º ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental: “I - priorização da alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental;” (Brasil, 2019, *online*), divergindo do previsto na Resolução CNE/CEB nº 07/2010 e BNCC.

No decurso do ano de 2019, foi elaborada a Cartilha da Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019), com o objetivo de apresentar as diretrizes da Política Nacional de Alfabetização, seus detalhes, princípios e objetivos. Ainda, a cartilha



---

apresentava conceitos, contextualizações, formas de implementação, avaliação e monitoramento da política.

Na sequência, também como ação da PNA, foi instituído o Programa Tempo de Aprender pela Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020, com o intuito de melhorar a qualidade da alfabetização no país. Nos termos da referida portaria, o programa é organizado em IV eixos, aqui descritos: Formação continuada de profissionais da alfabetização; Apoio pedagógico para a alfabetização; Aprimoramento das avaliações da alfabetização; Valorização dos profissionais da alfabetização, por meio da instituição de premiação para professores alfabetizadores.

Importante destacar que da análise dos documentos citados e de acordo com as reflexões de Lipsuch; Lima (2020, p. 11), a questão da aplicação de uma avaliação externa está contemplada em todos os documentos, “principalmente para a proposta de melhores índices e resultados da alfabetização”, além de valorização do professor alfabetizador, por meio de premiação àqueles que atingirem os índices estabelecidos.

### **3 PERCURSO METODOLÓGICO**

Quanto ao percurso metodológico, sabe-se que este envolve o caminho e as escolhas que os pesquisadores utilizam para atingirem seus objetivos e responderem às questões que os impulsionam na realização do estudo. Neste sentido, Severino (2013) esclarece que não é suficiente aplicar técnicas e seguir um método, pois todo esse processo necessita respaldar-se em um fundamento epistemológico capaz de justificar a escolha das metodologias: “A ciência se faz quando o pesquisador aborda os fenômenos aplicando recursos técnicos, seguindo um método e apoiando-se em fundamentos epistemológicos” (Severino, 2013, p. 88).

Dentro desse escopo, pode-se dizer, então, que se trata de uma abordagem qualitativa, pois nesse tipo de abordagem:

o pesquisador coloca interrogações que vão sendo discutidas durante o próprio curso da investigação. Ele formula e reformula hipóteses, tentando



---

compreender as mediações e correlações entre os múltiplos objetos de reflexão e análise. Assim, as hipóteses deixam de ter um papel comprobatório para servir de balizas no confronto com a realidade estudada (Suassuna, 2008, p. 349).

Desse modo, na abordagem qualitativa, a preocupação não é de quantificar os fenômenos, mas trabalhar com o universo de diferentes significados e amplas explicações com vastos significados, buscando compreender as questões levantadas.

O estudo é de natureza documental e bibliográfica. Os documentos foram encontrados em sites oficiais do Ministério da Educação-MEC, que tratavam do ciclo de alfabetização, da BNCC e da avaliação da alfabetização, integrando o SAEB, a saber: Histórico do Saeb, disponibilizado no portal do Inep; Resolução CNE/CEB nº 07/2010 que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de Nove Anos; Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013 que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica; Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 que institui o Programa Mais Alfabetização; Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019 que institui a Política Nacional de Alfabetização; Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020 que institui o Programa Tempo de Aprender.

Relativamente aos referenciais bibliográficos, foram priorizadas as análises que abordam questões voltadas ao campo da avaliação em geral e ao ciclo de alfabetização, em particular. Dentre essas abordagens, destacam-se os estudos de Alferes; Mainardes (2019); Lipsuch; Lima (2020) e Freitas (2010), ainda outros cuja discussão amparou o desenvolvimento deste artigo.

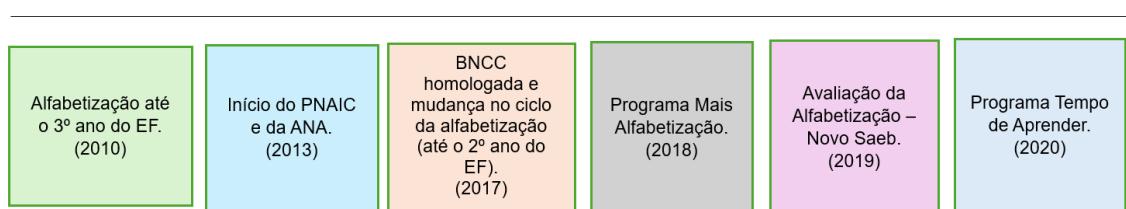
#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A Avaliação Nacional da Alfabetização, a partir de 2019 indicada apenas como Saeb, surgiu em 2013, com o objetivo de medir o nível de alfabetização a partir das ações aplicadas pelo PNAIC. Porém, retoma em 2019, alinhada às orientações da BNCC para medir o nível de alfabetização dos estudantes, agora do 2º do Ensino



Fundamental, em cenário totalmente “desfavorável” aos professores(as) alfabetizadores(as), pois houve não apenas mudança na proposta de currículo, assim como também descontinuidade dos programas existentes voltados para a alfabetização, conforme apresentado no recorte de 2010 a 2020:

**Figura 2** – Linha do tempo do ciclo, programas e avaliação da alfabetização



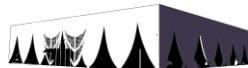
**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir da análise documental.

Observa-se a descontinuidade nas ações nacionais voltadas para sanar os problemas relacionados à alfabetização no país, essas ações passaram pela interrupção temporária na aplicação da avaliação, tanto em relação aos programas de formação continuada, quanto no que concerne às modificações nas matrizes e referências teóricas que as sustentavam.

Além de algumas das evidências aqui apresentadas em relação a essa descontinuidade de políticas voltadas para a alfabetização, pode-se citar também uma pesquisa realizada por Silva; Ferreira; Boeing (2020) em que apresentam dados que comprovam que:

Entre idas e vindas, entre adultos e crianças, as políticas voltam sempre ao mesmo ponto: constatações e índices que não diminuem, pois, em cada governo, uma nova concepção, um novo foco, uma nova perspectiva. Muitas descontinuidades, poucas continuidades, provocando, na maioria de vezes de forma intencional, a falta de acesso ao conhecimento sistematizado das camadas mais pobres da população, o que resulta em uma dívida com esse público crescente (Silva; Ferreira; Boeing, 2020, p. 18).

Nesse contexto, ilustra-se, com a questão do Pnaic, instituído em 2012 e com vigência a partir de 2013, que este se orientava por uma perspectiva construtivista do processo de alfabetização e de aprendizagem baseados na visão ativa de Emilia Ferrero e Ana Teberosky, em 1985, com a adoção e desenvolvimento de práticas



---

pedagógicas mais voltadas para desenvolver o letramento das crianças, com uma visão ativa do processo que envolve a alfabetização.

De outra ponta, o Programa Mais Alfabetização apoia-se no movimento de práticas tradicionais alicerçadas no método fônico com crítica aos métodos puramente construtivistas, conforme analisado por Queiroz (2023):

Mais recentemente, a crítica aos métodos construtivistas tornou-se mais aguda, apontando sua utilização em larga escala, em grande medida, como responsável pela má qualidade da alfabetização das crianças no país. Segundo essa perspectiva, ao desprezar a importância da consciência fonêmica, esses métodos seriam menos eficazes que aqueles mais estruturados, como mostrariam as evidências empíricas (Queiroz, 2023, p. 4).

Além disso, outro aspecto relevante a se observar nas ações voltadas para alfabetização no Brasil é o desencontro nas ênfases postas nos documentos analisados, sobretudo em relação aos anos formais de escolarização que devem ser destinados para o desenvolvimento da alfabetização como processo e percurso de desenvolvimento cognitivo, de aquisição da leitura e da escrita.

Considerando questões já manifestadas neste estudo, é possível dizer que a alfabetização tem sido um dos temas da política educacional e da educação escolar, tratado de forma bastante controversa, em que pese sua relevância. Pode-se inferir, por exemplo, que as tentativas para elevação da qualidade da alfabetização privilegiam o produto e não o processo, visto estar diretamente relacionada ao alcance de bons resultados/índices de desempenho nas avaliações em larga escala.

Consoante o exposto, reitera-se o que destacam Lipsuch e Lima (2020) a propósito dessas ações:

A partir de tais pressupostos, podemos observar a direta ligação entre esses programas e as avaliações em larga escala, pois são elas que geram os índices educacionais e acabam responsabilizando os professores pelo desempenho da escola e dos alunos. A partir disto, cria-se a ideia de que o bom professor é aquele cujos alunos tiveram bons desempenhos nos índices. Para evidenciar essa perspectiva, basta observar que, a partir do PNAIC, surgiu uma avaliação em larga escala para a alfabetização, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) (Lipsuch; Lima, 2020, p. 4).



Pode-se verificar nos extratos de alguns dos documentos analisados que a responsabilização sobre o fracasso ou sucesso da alfabetização recai sobre os agentes escolares e, principalmente, sobre o professor alfabetizador. Aliás, essa transferência de responsabilidade está na base das políticas de avaliação em larga escala, o que no caso da alfabetização fica claramente determinada quando, por exemplo, o documento que instituiu o PNAIC menciona que serão adotadas “medidas destinadas ao reconhecimento dos esforços realizados pelas escolas e de estímulo ao alcance do objetivo central de alfabetizar todas as crianças até o final do ciclo de alfabetização” (BRASIL, 2012, *online*).

Nesse sentido, concorda-se com Freitas (2010) de que não há como rejeitar o fato de que, desde os primeiros anos de escolarização, os estudantes já são inseridos em um contexto de diferenciação:

Dados procedentes de pesquisas longitudinais mostram que a diferenciação entre os alunos já está posta na chegada destes à primeira série do ensino fundamental e que esta diferenciação está associada ao seu nível sócio-econômico – vale dizer: à desigualdade social (Freitas, 2010, p. 92).

Diante desse cenário, é necessário considerar as desigualdades sociais das crianças em processo de alfabetização, dentre elas, o tempo de aprendizagem de cada uma que poderá variar, pois, além das estruturas biológicas, leva-se em consideração o convívio social com um ambiente letrado, pais e/ou responsáveis letrados que possam oferecer suporte na realização das tarefas de casa, ademais das questões sociais básicas, como moradia (às vezes várias pessoas em um mesmo cômodo), alimentação e ainda outros fatores.

Nessa perspectiva, o Estado avalia e controla, cumprindo um papel de Estado-avaliador das redes de ensino, preocupando-se em aplicar as avaliações em larga escala e controlar se as escolas/redes de ensino estão alcançando as metas estabelecidas, desconsiderando as desigualdades sociais em todo o território brasileiro,



---

utilizando uma base nacional comum como mecanismo de controle sobre o tipo de conhecimento que as escolas devem transferir aos estudantes, estreitando o currículo escolar.

Essa postura corrobora com a ideia de que a aplicação de uma avaliação nacional pode alavancar as desigualdades sociais, pois, como assevera Freitas (2018, p. 81), “tais processos se constituem em uma violência que impõe a manifestações culturais diferenciadas em um mesmo padrão oficial, marginalizando e deslegitimando, por exemplo, os povos do campo”.

De tal maneira, avaliações, como ANA e o SAEB, por exemplo, podem potencializar as desigualdades sociais, de acordo com o que dispõe Rocha (2019), ao tecer uma análise pertinente acerca da pesquisa implicada com minorias sociais nortistas. Em suas análises, o referido autor aponta que esse tipo de pesquisa traz uma reflexão sobre o currículo baseado numa perspectiva colonial, envolto em mentalidades eurocêntricas que desapropriam os grupos pertencentes as minorias sociais.

Estudos, a exemplo do desenvolvido por Bauer, Alavarce e Oliveira (2015), apontam que as reformas no campo educacional, aplicadas nas últimas décadas, articulam-se seguindo a centralização dos sistemas de avaliação; descentralização dos processos de financiamento e gestão; possibilidades que estimulam a competição entre escolas, além de valorização nos resultados.

Do exposto, reitera-se que a crítica recai sobre o uso inadequado dos resultados das avaliações - por exemplo, a bonificação para professores que atingem melhores índices, o estabelecimento de metas - e não sobre o processo de avaliar. Esses elementos se configuram como preocupações, sobretudo, no tocante à aplicação de uma avaliação para alfabetização em escala nacional a considerar a descontinuidade nos programas federais voltados para a alfabetização, comprometida ainda mais com a ausência de convergências nos documentos, principalmente em relação aos anos destinados à alfabetização e à mudança de paradigmas que fundamentam teoricamente as práticas alfabetizadoras.



---

Assim, a formulação de programas voltados para a formação continuada de professores, embora necessários, não parece ser o elemento suficiente para melhorar o índice de alfabetização no país, muito menos para garantir com êxito a redução dos anos destinados para alfabetização.

O que se pode vislumbrar é que a situação das práticas escolares alfabetizadoras se encontra ainda mais agravada após muitas experiências com trabalho remoto durante o período da pandemia da Covid-19 (anos de 2020 e 2021).

Após a retomada das aulas presenciais, verifica-se a herança negativa do trabalho exaustivo e enfadonho das aulas remotas e, ainda, mudanças no currículo proposto de acordo com as determinações emanadas da BNCC, descontinuidade de programas federais voltados para a alfabetização; contrariedade entre eles e uma avaliação externa antecipada para o 2º ano do Ensino Fundamental.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das questões explicitadas, pode-se inferir que, nos programas federais voltados para a alfabetização, há inserção da avaliação como elemento primordial para monitoramento das práticas de alfabetização e demais ações pedagógicas inerentes ao trabalho docente dos(as) professor(es) que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Dentro dessa ambiência, a ênfase tem recaído sobre os resultados dos trabalhos aferidos, invariavelmente, pelos indicadores de resultado que quase sempre são vistos pela ótica da responsabilização do trabalho do professor alfabetizador como sendo o responsável pelo sucesso e/ou fracasso nessa etapa de escolarização, utilizando-se como parâmetro tão somente o resultado da avaliação em larga escala, secundarizando os impactos que as demais determinações da vida em sociedade exercem sobre o trabalho escolar e em relação às condições sobre as quais se assenta a aprendizagem das crianças, principalmente aquelas oriundas das classes sociais mais desprovidas de condições sociais e de bens culturais.



---

Outra questão importante para ser refletida é aquela que indica para o fato de que as avaliações e seus respectivos resultados deveriam cumprir uma função mais diagnóstica em termos dos resultados, com vista a auxiliar na propositura das políticas educacionais, ao invés de se constituir meramente em instrumento de regulação que exerce forte controle sobre a ação do professor, principalmente, das redes públicas de ensino.

Cumpre destacar, nesse particular, que o trabalho do professor alfabetizador é, sem dúvida, essencial para o sucesso ou o fracasso na alfabetização dos estudantes, no entanto, é preciso considerar as desigualdades sociais existentes, além das questões atreladas às condições mínimas. Condições estas que competem ao Estado brasileiro garantir, visando cumprir o direito à educação, dentre as quais, citam-se condições de trabalho, política de valorização dos professores do magistério da educação básica e planos e programas de formação inicial e continuada.

Além disso, urge pensar na formulação de políticas nacionais que pensem o processo de alfabetização em longo prazo, com programas de Estado e não de governo, reconhecidas a complexidade, peculiaridade e especificidade dessa etapa da escolarização obrigatória.

## REFERÊNCIAS

ALFERES, M. A. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: uma análise contextual da produção da política e dos processos de recontextualização. 2017. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

ALFERES, M. A.; MAINARDES, J. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: avaliação política pública em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, jan./mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601262>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez. 2015.



**BRASIL. Resolução Nº 7, de 14 de dezembro de 2010.** Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007\\_10.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf). Acesso em: 17 jul. 2023.

**BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012.** Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Diário Oficial da União, Brasília, 05 jul. 2012. Disponível em:

<https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XglKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm>. Acesso em: 10 maio 2022.

**BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013.** Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Diário Oficial da União, Brasília, ed. 109, 10 jun. 2013. Seção 1. Disponível em:

[https://www.in.gov.br/web/quest/materia-/asset\\_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/30677986/do1-2013-06-10-portaria-n-482-de-7-de-junho-de-2013-30677978](https://www.in.gov.br/web/quest/materia-/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/30677986/do1-2013-06-10-portaria-n-482-de-7-de-junho-de-2013-30677978). Acesso em: 18 jun. 2022.

**BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018.** Institui o Programa Mais Alfabetização. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, ed. 37, p. 54-55, 23 fev. 2018. Disponível em:

<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-142-de-22-de-fevereiro-de-2018-4220037>. Acesso em: 13 maio 2022.

**BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional do Livro Didático-PNLD Pnaic.** 2018. Disponível em:  
<http://portal.mec.gov.br/pnld/pnldpnaic#:~:text=O%20Pacto%20Nacional%20pela%20Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o,professores%20e%20das%20escolas%3B%20no.>  
Acesso em: 23 jan. 2022.

**BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019.** Institui a Política Nacional de Alfabetização. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, nº 70-A, p. 15, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/30902116>. Acesso em: 25 maio 2022.

**BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP. Histórico.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>. Acesso em: 24 jan. 2022.

**COMO FUNCIONARÁ A AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO POR AMOSTRAGEM. Desafios da Educação,** 03 mai. 2019. Disponível em:



---

<https://desafiosdaeducacao.com.br/alfabetizacao-amostragem-saeb/>. Acesso em: 17 maio 2024.

FREITAS, L. C. Avaliação: para além da “forma escola”. **Educação: Teoria e Prática**, v. 20, n. 35, p. 89-99, 2010.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HAGE, S. A. M.; SILVA, H. S. A.; COSTA, M. C. S. **Formação de professoras e professores na Amazônia paraense**: regulação, resistências e experiências contra hegemônicas. *Revista Humanidades e Inovação*, v. 7, n. 16, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/2949>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LIPSUCH, G.; LIMA, M. F. **Políticas Nacionais de Avaliação para a Alfabetização**: O que muda com a Base Nacional Comum Curricular BNCC? *Olhar de Professor*, v. 23, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.5212/OlharProfr.v.23.2020.15326.209209229633.0721>. Acesso em: 10 mar. 2023.

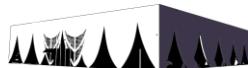
PEREIRA, P. S. O. **Avaliação nacional da alfabetização e provinha Brasil**: percepção dos gestores e suas funções. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

QUEIROZ, J. E. A implementação do Programa Mais Alfabetização segundo os atores de linha de frente. **Revista Brasileira de Educação**, v. 28, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280117>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ROCHA, D. **Pesquisas com/as minorias nortistas amazônicas**: aportes teóricos de um pós-curriculum das diferenças. Anais da 39ª Anped Nacional, UFF, Niterói — RJ, 2019.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2013. E-book, p. 274. ISBN 978-85-249-2081-3. Disponível em: [https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia do Trabalho Cient%C3%ADfico\\_1%C2%AA\\_Edi%C3%A7%C3%A3o - Antonio Joaquim Severino - 2014.pdf](https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia do Trabalho Cient%C3%ADfico_1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o - Antonio Joaquim Severino - 2014.pdf). Acesso em: 05 mai. 2022.

SILVA, S. C. V.; FERREIRA, V. S.; BOEING, R. F. R. **As políticas de combate ao analfabetismo no Brasil**: continuidades e descontinuidades. *Horizontes/USF*, Itatiba, v. 38, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.24933/horizontes.v38i1.1041>. Acesso em: 10 mar. 2023.



---

SUASSUNA, L. **Pesquisa qualitativa em Educação e Linguagem**: histórico e validação do paradigma indiciário. Perspectiva, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 341-377, jan./jun. 2008. Disponível em:  
<https://pdfs.semanticscholar.org/8940/5aaa466e2f36d4aad28f4ce17fe6a919839c.pdf>  
. Acesso em: 10 mai. 2022.

Recebido em: 20-10-2024

Aceito em: 06-10-2025

