



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

---

**OLGA CRISTINA DA SILVA TEIXEIRA**

**IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA  
ALFABETIZAÇÃO NA GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR  
EM DOURADOS-MS**

**DOURADOS-MS**

**2016**

**OLGA CRISTINA DA SILVA TEIXEIRA**

**IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA  
ALFABETIZAÇÃO NA GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR  
EM DOURADOS-MS**

Dissertação apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação - *Stricto Sensu* – da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, como exigência final para a obtenção do título de Mestre em Educação. Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Maria Alice de Miranda Aranda.

**DOURADOS-MS  
2016**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

T266i Teixeira, Olga Cristina da Silva.  
Implementação da avaliação nacional da alfabetização na  
gestão do processo alfabetizador em Dourados-MS. / Olga  
Cristina da Silva Teixeira. – Dourados, MS: UFGD, 2016.  
169f.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda.  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade  
Federal da Grande Dourados.

1. ANA. 2. Política educacional. 3. Gestão do processo  
alfabetizador. I. Título.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.**

**©Todos os direitos reservados. Permitido a publicação parcial desde que citada a fonte.**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

### IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO NA GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR EM DOURADOS-MS

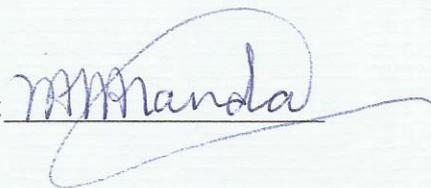
Dissertação apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação - *Stricto Sensu* – da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, como exigência final para a obtenção do título de Mestre em Educação. Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Alice de Miranda Aranda.

Aprovado em: 03.03.2016

#### BANCA EXAMINADORA

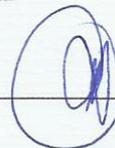
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Alice de Miranda Aranda-Orientadora

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: \_\_\_\_\_



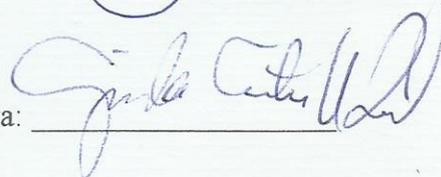
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Débora Cristina Jeffrey

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Assinatura: \_\_\_\_\_



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Giselle Cristina Martins Real

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: \_\_\_\_\_



Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Elisângela Alves da Silva Scaff

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: \_\_\_\_\_

*Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo.  
Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós  
ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos  
sempre.*

***Paulo Freire. Pedagogia do Oprimido, 1983.***

## AGRADECIMENTOS

Gratidão é um sentimento de reconhecimento, uma emoção por saber que uma pessoa nos outorgou uma benevolência, um auxílio, uma orientação.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Alice de Miranda Aranda, orientadora, competente, compromissada, inteligente, precisa, equilibrada e apressada, um ser humano tão encantador, capaz de agregar na sua natureza uma fonte de conhecimento, humildade, atenção e inspiração. Verdadeiramente, minha eterna gratidão!

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Giselle Cristina Martins Real, muito obrigada, pelo seu conhecimento, sua graça e sua firmeza que se equilibram com uma precisa ponderação.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Débora Cristina Jeffrey, muito obrigada pelo desprendimento, por sua sapiência e carinho que caminham tão juntinhos.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisângela Alves da Silva Scaff, muito obrigada, por sua intelectualidade, por sua disponibilidade e ética, qualidades que oportunizaram esse projeto.

Em nome da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Aline Maira da Silva, a quem aprendi a amar e admirar, da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Lourdes dos Santos e do Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Paulo Gomes Lima, a quem tenho grande admiração e respeito, a vocês e aos demais mestres dessa Universidade, que passam pelas nossas vidas, que nos ensinam não apenas conhecimentos acadêmicos, mas valores que permeiam o conhecimento científico e nos marcam com sinais do bem, muito obrigada!

Em nome da Fabiany dos Santos Barcelos minha companheira, amiga e amada afilhada, comprimento todos meus colegas de turma que levarei para sempre no coração.

Às amigas Marilda, Kézia, Verônica, Cleuza, Nayara, Judite e muitas outras amadas, minha gratidão a Deus por vocês existirem, por fazerem me sentir um ser humano melhor e por ter o conforto de saber que sempre estão orando por mim e por minha família.

Minha gratidão à equipe da Escola Municipal Sócrates Câmara, representada pela gestão do Diretor Nilson Francisco, professores, administrativos e alunos que de uma forma ou outra sempre me motivam a dar continuidade na pesquisa acadêmica.

Muitas pessoas entram em nossas vidas e nos conquistam e quando percebemos já se tornaram especiais para nós, entre estas, estão muitas estagiárias do Programa Institucional de Bolsa de Incentivo à Docência (PIBID/UFGD), estudantes aplicadas com quem tive orgulho de ter trabalhado. Aprendi muito com vocês, muito obrigada!

À minha linda e maravilhosa família Silva Teixeira, que sempre estiveram ao meu lado, compreendendo os momentos de pouca atenção e até ausência, mas, a todo o momento, me aconchegando com amor e carinho especialmente nas horas mais difíceis desta jornada.

Aos maiores amores de minha vida, esposo Benoni e as filhas Karina e Camila, e ao genro que ganhei como filho, registro que eles são o bem mais precioso que tenho e o meu melhor currículo.

Imensa gratidão a Deus que é o autor e consumidor da minha fé, a Quem devo toda honra e glória, louvado para sempre seja!

O momento pode parecer melancólico e por vezes piegas ou melífluo, mas é preciso registrar nossa história. *“Você aprende depois de algum tempo, você aprende a diferença, a sutil diferença entre dar a mão e acorrentar uma alma... o que importa não é o que você tem na vida, mas quem você tem na vida, e que bons amigos são a família que nos permitiram escolher”* (William Shakespeare).

## RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado situa-se na Linha de Pesquisa “Política e Gestão da Educação Básica” do Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE) do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados. A pesquisa tem como objeto de investigação a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o objetivo é analisar a implementação da ANA na gestão do processo alfabetizador orientado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), no município de Dourados-MS. Decorre de estudos relativos às normatizações e proposições teóricas e práticas presentes na política educacional brasileira com foco na alfabetização. O tempo histórico abarca os anos de 2013 a 2015. O período adotado leva em conta o primeiro ano de aplicação da ANA, colocada como instrumento de avaliação externa e em larga escala, destinada a avaliar o processo de alfabetização da criança. A ANA foi elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) e destinada a avaliar o processo de alfabetização da criança. A metodologia adotada está pautada na pesquisa bibliográfica, para entendimento de conceitos definições e intenções teóricas disponibilizadas pelas pesquisas que tratam do tema; documental, a fim de conhecer encaminhamentos legais, proposições explícitas e implícitas na configuração da política educacional para a alfabetização; e a pesquisa de campo, por meio das técnicas de entrevista e questionário realizadas com os sujeitos elencados: Gestores Escolares, Professores Alfabetizadores, Coordenadores Pedagógicos e Diretores; na Secretaria Municipal de Educação, a Coordenadora do PNAIC no Município; e no âmbito estadual, a Coordenador geral do PNAIC do estado do Mato Grosso do Sul. Nessa direção, a pesquisa foca os três primeiros anos do ensino fundamental, caracterizados pela política educacional brasileira como período do “processo de alfabetização da criança”, tendo como lócus a Rede Municipal de Ensino de Dourados, cuja amostragem está representada por três escolas participantes que fazem parte de dois projetos de pesquisa intitulados “A gestão do processo alfabetizador com enfoque na política educacional: do nacional ao local” (COPQ/PROPP/UFGD), cuja proposição é oportunizar o estudo do tema da gestão escolar e educacional e da política educacional, focando para ações da/na escola pública de Educação Básica, e o segundo, “Política, gestão e avaliação da educação básica: o processo alfabetizador da criança em foco” (Chamada FUNDECT N° 11/2015 - EDUCA-MS). Acredita-se na relevância social da pesquisa, pois, numa primeira compreensão, evidencia-se que nas proposições das ações mencionadas no âmbito da política educacional brasileira em processo, está o desafio de alfabetizar toda criança até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Entretanto, tal desafio precisa ser olhado e analisado criticamente, de modo que algumas distinções possam ser feitas entre, os resultados trazidos pela ANA e as implicações e decorrências dessa avaliação externa na gestão do processo alfabetizador oportunizado pelo PNAIC no Município de Dourados-MS. Em suma, a ANA chegou à Escola, nesse momento histórico, entretanto ela não foi percebida pelos sujeitos da Escola - os gestores do processo pedagógico – como possibilidade de se tornar um importante orientador do processo alfabetizador da criança, se articulada aos demais processos afins. Esta Dissertação trouxe à luz o potencial e a relevância dos dados extraídos das avaliações externas para a gestão do processo alfabetizador da criança, logo, para a melhoria da qualidade da alfabetização. Destarte, intenta-se converter o estudo sistematizado em possibilidades, por meio de palestras, seminários, artigos, entre outros meios possíveis. É compromisso da pesquisa e da pesquisadora e de todos os pesquisadores que investigam e estudam o tema em questão. Espera-se poder contribuir.

**Palavras-Chave:** ANA. Política educacional. Gestão do processo alfabetizador.

## ABSTRACT

This Master's Dissertation is located in the Research Group "Policy and Management of Basic Education" of the Group of Studies and Research State, Politics and Management of Education (GSRPM) of the Post-Graduation Program of the Federal University of Grande Dourados. The research aims at the National Literacy Assessment (NLA) (Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA) and the objective is to analyze the implementation of ANA in the management of the literacy process guided by the National Pact for Literacy in the Right Age (NPLRA) (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC), in the municipality of Dourados-MS, as a result of Normatizations and the theoretical propositions and practical present in the Brazilian educational policy focused on literacy. The historical time span covers the years 2013 to 2015. The period adopted takes into account the first year of application of the ANA with an external assessment tool and large-scale literacy, prepared by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP / MEC). The methodology adopted is characterized by the need of a research based on bibliographical research to understand concepts and definitions, documentary in order to know the directions, intentions, explicit and implicit propositions in the configuration of educational policy for literacy and field research, for Medium of the technique of interview and questionnaire carried out with the subjects of the research that will be the School Managers, Literacy Teachers, Pedagogical Coordinators and directors, in the Municipal Secretary of Education the coordinator of the PNAIC in the municipality, at the state level general coordinator of the PNAIC in the state of Mato Grosso do Sul. In this direction, the research focuses on the first three years of elementary school, characterized by the Brazilian educational policy as the period of the "child literacy process", with the Network and the Municipal Education Department of Dourados as a locus, whose sampling will be represented by the three Participant schools that are already part of two major projects entitled "Managing the literacy process with a focus on educational policy: from national to local" (COPQ / PROPP / UFGD), whose purpose is to facilitate the study of school and educational management and Of the educational policy, focusing on actions of the public school of Basic Education, and the second, "Policy, management and evaluation of basic education: the literacy process of the child in focus" (Call FUNDECT / CAPES N ° 11/2015 - EDUCA -MS - SCIENCE AND BASIC EDUCATION) of which the current research follows. It is believed in the social relevance of the research, because, in a first understanding, it is evident that in the propositions of the actions mentioned in the scope of the Brazilian educational policy in process, there is the challenge of alphabetizing every child up to the age of eight at the end of the 3rd Year of Elementary School. However, such a challenge needs to be looked at and analyzed critically, so that some distinctions can be made between the results brought by ANA and the implications and consequences of this external evaluation in the management of the literacy process provided by the PNAIC in the municipality of Dourados-MS. In short, the ANA reached the School, at this historical moment, however, it was not perceived by the subjects of the School - the managers of the pedagogical process - as a possibility to become, as an important guide of the child's literacy process, articulated to other related processes. This dissertation has brought to light that the data brought by the external evaluation have relevant potential for the management of the child's literacy process, and thus to improve the quality of literacy, however, the relationship between the subjects and the ANA presents considerable distance for this understanding. In this scenario, the PNAIC has been testing actions in order to break away from the distance. From this point of view, the aim is to convert the systematized study into possibilities, through lectures, seminars, articles, among other possible means. It is the commitment of the researcher and the researcher and of all the researchers who investigate and study the subject in question. Hopefully you can contribute.

Keywords: ANA. Educational politics. Literacy management.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quantitativo de trabalhos encontrados: ANPED, IBICT e CAPES .....	26
Quadro 2 - As Metas de Dacar (2000) e seus reflexos nas Metas e Objetivos do PNE (2001-2011) .....	44
Quadro 3 - Programas implementados de apoio a alfabetização da criança pós LDB/96 .....	69
Quadro 4 - Escala de Proficiência do Construto de Língua Portuguesa Eixo de Leitura .....	84
Quadro 5 - Escala de Proficiência do Construto de Língua Portuguesa Eixo de Escrita .....	86
Quadro 6 - Escala de Proficiência da ANA nos construtos de Matemática .....	88
Quadro 7 - Quantitativo de professores por turma na Rede Municipal de Dourados/2016 ...	106
Quadro 8 - Perfil profissional dos participantes do estudo/2016 .....	107
Quadro 9 - IDEB das escolas participantes da pesquisa – 2016 .....	115
Quadro 10 - Número de turmas do ciclo de alfabetização nas escolas participantes no ano de 2016 .....	120
Quadro 11 - Índice de reprovação no ciclo de alfabetização – 2016 .....	122
Quadro 12 - Quantitativo de professores no PNAIC – 2016 .....	126
Quadro 13 - Os níveis de desempenho no processo alfabetizador no Município de Dourados - 2016 .....	128

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado Geral do Desempenho da ANA - Edição 2013.....	93
Tabela 2 - Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização/2013 em Língua Portuguesa e Matemática .....	94
Tabela 3 - Resultado Geral do Desempenho da ANA Edição 2014 .....	96
Tabela 4 - Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização/2014 Língua Portuguesa e Matemática .....	96
Tabela 5 - Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização/2014 – Escrita .....	97
Tabela 6 - Características das escolas selecionadas quanto a condições de atendimento – 2016 .....	109

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Constituição do SAEB – 2012.....	62
Figura 2 - Dourados em Mapa – 2016.....	101
Figura 3 - Localização da Escola 1 – 2016.....	111
Figura 4 – Localização da Escola 2 – 2016.....	114
Figura 5 – Localização da Escola 3 – 2016.....	115
Figura 6 - Estrutura dos procedimentos da pesquisa de campo – 2016 .....	117

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de desenvolvimento humano de Dourados-MS .....	102
Gráfico 2 – IDEB das escolas participantes .....	116

## LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Carta aos Sujeitos da Pesquisa.....	163
Apêndice B – Termo de Compromisso.....	165
Apêndice C – Roteiro de Entrevista.....	166
Apêndice D – Questionário aos Professores Alfabetizadores.....	168

**LISTA DE SIGLAS**

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferencia Brasileira de Educação
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNE	Conselho Nacional de Educação
COMED	Conselho Municipal de Educação de Dourados
EF	Ensino Fundamental
EPT	Educação Para Todos
FAED	Faculdade de Educação
FNDEP	Fundo Nacional em defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDECT	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e
GEPGE	Grupo de Estudos e Pesquisas: Estado, Política e Gestão da Educação.
GT	Grupo de Trabalho
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da educação Básica
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN/1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996
MEC	Ministério da Educação
MS	Mato Grosso do Sul
OBEDUC	Observatório da Educação

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
REME	Rede Municipal de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SCIELO	Scientific Electronic Library
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do
MEC	Ministério da Educação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNDIME/CE	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO I - A CONFIGURAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXTERNA E EM LARGA ESCALA NO CICLO DE ALFABETIZAÇÃO COMO POLÍTICA EDUCACIONAL .....</b>	<b>36</b>
1.1 A política Educacional .....	36
1.2 A política de alfabetização criança .....	38
1.3 Os novos marcos para alfabetização pós Constituição Federal de 1988 .....	42
1.4 A avaliação educacional na política .....	46
1.5 Primeiras experiências com avaliação em larga escala e os movimentos sociais internos e externos .....	49
1.5.1 A avaliação com força normativa e a LDB de 1996 .....	55
<b>CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES E DECORRÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>
2.1A Alfabetização em foco .....	67
2.2 Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA .....	74
2.3 O contexto educacional no ciclo de alfabetização apresentado nos resultados da ANA .....	77
2.3.1 O indicador de contexto socioeconômico – INSE na ANA .....	78
2.3.2 Os eixos de Língua Portuguesa e Matemática na ANA .....	79
2.3.3 Os níveis de proficiência na ANA .....	82
2.3.4 A organização dos dados ANA .....	90
2.4 Os objetivos da ANA .....	91
2.5 ANA: Dados iniciais da sua implementação .....	92
<b>CAPÍTULO III - A GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR POR MEIO DA ANA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE DOURADOS-MS .....</b>	<b>100</b>
3.1 O município de Dourados .....	101
3.2 Caracterizações do lócus da pesquisa: Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS .....	103
3.3 Caracterizações dos sujeitos da pesquisa .....	106
3.4 Contextualizações do campo empírico da pesquisa .....	108
3.4.1 Escolas participantes .....	111
3.5 Procedimentos utilizados na Pesquisa de Campo .....	118
3.6 A gestão do processo alfabetizador e as ações políticas manifestadas nos programas de apoio à alfabetização .....	119
3.7 O acompanhamento da SEMED em relação à ANA no desempenho do processo alfabetizador da criança nas escolas municipais .....	134
3.8 A gestão do processo alfabetizador mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA .....	137
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>143</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>163</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de investigação a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). O objetivo é analisar a implementação da ANA na gestão do processo alfabetizador orientado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), no município de Dourados-MS. Decorre de estudos relativos às normatizações e proposições teóricas e práticas presentes na política educacional brasileira com foco na alfabetização.

Nesses termos, a problemática desta proposta de investigação é explicitada com a seguinte questão: “Como se dá a gestão do processo alfabetizador da criança mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA?”.

Em se tratando do tema da alfabetização sob o viés da política educacional e da gestão escolar, entende-se a alfabetização como “[...] um processo complexo e multifacetado que envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas [...]” (MORTATTI, 2010, p. 329). Registra-se que neste estudo não se pretende olhar a alfabetização apenas enquanto processo pedagógico, mas enquanto um tema da política pública educacional que se materializa nas intenções e ações da União, estados, municípios e escolas. Tema este voltado para a formação humana dos sujeitos da escola e da instituição mantenedora, envolvidos no processo de escolarização, e, neste estudo, na gestão do processo alfabetizador da criança.

Entende-se o termo “gestão do processo alfabetizador”, categoria desencadeadora da pesquisa feita, como princípio orientador que assegura a realização de uma ação específica e tomada de decisões sobre esta ação, no caso, ações da gestão escolar que venham a possibilitar o êxito da alfabetização da criança em decorrência de orientações colocadas pela política educacional vigente, desde os indicativos para sistematizar uma proposição, possibilitar a realização e posteriormente a avaliação e em termos: administrativo, pedagógico, político, cultural e de financiamento (ARANDA, 2011, 2012, 2013a, 2013b; ARANDA e LIMA, 2016).

Portanto, a gestão escolar é uma ação, em primeiro lugar, de caráter pedagógico, por isso deve ser planejada, executada e avaliada constantemente por um coletivo denominado de gestores do processo educacional no espaço local (o diretor, o coordenador pedagógico, o professor, os pais ou outro responsável pelo aluno, entre outros), é o ser e o fazer da escola, cujo maior objetivo é que todos os alunos aprendam, portanto, nessa perspectiva o centro do processo é o aluno e todos os envolvidos e aspectos (administrativo, político, financeiro) daí decorrentes precisam estar voltados para o alcance de um fazer crítico e de qualidade pedagógica, social e política em prol do mesmo (Ibid.).

Nesses termos, a avaliação do processo alfabetizador torna-se tema central, porém esse processo é compreendido dentro de uma categoria complexa, essencial na organização da escola, incorpora, além dos objetivos escolares, também objetivos relacionados à função social por ela assumida (FREITAS, 2002). A avaliação é um processo inerente a vida humana para tomadas de decisão, mas tratando-se do processo educacional, a avaliação envolve concepções sobre esse processo que toma rumos diferenciados especialmente quanto à utilização dos dados abarcados por ela. Na educação, as políticas públicas de avaliação direcionadas a Educação Básica, implicam possibilidades várias de ações, e a escola é o lócus da sua materialização e como manifestação do monitoramento realizado pelo Estado.

A ANA, desde 2013 é o instrumento de medida da avaliação da alfabetização elaborada e aplicada em larga escala pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP) compondo o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Ela é normatizada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e é apresentada e direcionada a todas as escolas públicas, localizadas nas zonas urbana e rural, que estejam organizadas no regime de nove anos, sendo censitária para as turmas regulares e amostrais para as turmas multisseriadas, aplicada às turmas de 3º ano do Ensino Fundamental, ou seja, ao final do ciclo de alfabetização, como medida do nível de alfabetização, e de acordo com documentos<sup>1</sup>, a sua composição apresenta dados do contexto educacional onde a criança está sendo alfabetizada e da qualidade dessa alfabetização (BRASIL, 2015a).

O PNAIC é um programa elaborado pelo governo federal que se utiliza do termo Pacto referindo-se a pactuação entre esfera federal, estadual e municipal demonstrando a articulação entre as mesmas, nas questões de financiamento e ações atribuídas a cada ente, tendo como objetivo principal, a alfabetização de toda criança brasileira até os oito anos de idade, foi instituído sob a Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012. O compromisso firmado busca garantir educação para todos, com vistas a suprir a demanda de baixo nível de alfabetização que vem sendo discutido há algumas décadas no País, conforme analisa Mortatti (2010, p. 331), ao afirmar que a alfabetização envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas.

A ANA e o PNAIC são ações da política educacional concernentes à primeira etapa de ensino da criança, a alfabetização. A busca por um ensino de qualidade é pauta de longa data discutido no Brasil, com recorrentes lutas de educadores comprometidos com a educação

---

<sup>1</sup>Relatório 2013-2014 Volume 1 - da Concepção à Realização; Relatório 2013-2014 Volume 2 Análise dos Resultados.

pública, gratuita e laica e a alfabetização plena da criança não está fora dessa agenda, portanto ANA e PNAIC surgem em resposta a uma agenda decorrente também do compromisso previsto no Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>2</sup>, que descreve ser conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica e que os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso seguirão 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes (BRASIL, 2007).

No Artigo 2º, parágrafo II, do documento a diretriz é “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental”. O mesmo objetivo foi explicitado também na Meta 5, do Plano Nacional de Educação (2014–2024), - Lei Nº 13.005, de 24 de junho de 2014.

Frente ao exposto, registra-se que a pesquisa aqui delineada está inserida na Linha de Pesquisa “Políticas e Gestão da Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFGD e integra os seguintes Projetos de Pesquisa: O primeiro “A gestão do processo alfabetizador com enfoque na política educacional: do nacional ao local” (COPQ/PROPP/UFGD), cuja proposição é oportunizar o estudo do tema da gestão escolar e educacional e da política educacional, focando para ações da/na escola pública de Educação Básica.

O segundo, “Política, gestão e avaliação da educação básica: o processo alfabetizador da criança em foco” (Chamada FUNDECT/CAPES Nº 11/2015 - EDUCA-MS - CIÊNCIA E EDUCAÇÃO BÁSICA) que objetiva analisar políticas e práticas de gestão e de avaliação presentes no processo de organização e desenvolvimento da Educação Básica. Ambas, em seu bojo, propõe ampliar e disponibilizar conhecimentos necessários à formação do profissional da educação e também contribuir com os gestores educacionais e com a comunidade acadêmica sul-mato-grossense e brasileira no estudo de temas necessários e propícios para a configuração qualitativa da política educacional, enfatizando a gestão educacional e escolar.

O interesse pela pesquisa em Curso de Pós-graduação *stricto sensu* se deu a partir da experiência que a proponente vem adquirindo enquanto Coordenadora Pedagógica da Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS, desempenhando atividades relacionadas ao planejamento, à análise de políticas educacionais com foco na gestão e no processo de

---

<sup>2</sup>[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes\\_compromisso.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf)

alfabetização e também como Orientadora<sup>3</sup> de Estudo do PNAIC pelo estado de Mato Grosso do Sul, evidenciando estreita relação entre o objeto de pesquisa escolhido, mas primando pelo necessário distanciamento exigido pelas diretrizes inerentes à pesquisa.

Para a realização da pesquisa, parte-se do conceito de política concebido a partir do referencial de Palumbo (1994), que explicita que a mesma não pode ser observada, tocada ou sentida, não possuindo características singulares e, neste caso, não pode ser analisada de maneira isolada. Ou seja, não se trata de um único evento ou uma única decisão, mas sim de um conjunto de ações que se complementam. Assim, política é referenciada como: “[...] um processo, uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes (IBID, 1994, p. 35)”.

Entende-se por política pública:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26, grifo da autora).

Como se pode analisar, a política pública é o governo agindo na formulação, implantação, implementação, avaliação de determinadas ações destinadas aos vários segmentos da sociedade. E o ponto elucidativo está na afirmação do caráter democrático que busca imprimir além de anúncios e propósitos eleitorais, mas na sistematização e o desenvolvimento que resultarão no mundo real, o que pode dar um caráter de universalidade, ou seja, vir a receber no processo o teor de política de estado ou simplesmente ser uma política de governo.

Nesses termos, cabe esclarecer que diante do entendimento de ‘governo em ação’ está o “Estado em Ação” (AZEVEDO, 1997, p. 59-60), este definido como ‘políticas públicas’, ou seja, com viabilidades e materialidades sempre a cargo do Estado. Destaca-se que há uma diferenciação entre Estado e governo.

Höfling (2001) nos seus estudos menciona Gobert e Müller (1987), cujas interpretações se aproximam das análises de Azevedo (1997). A referência está na afirmação

---

<sup>3</sup>Quanto às atribuições, o orientador de estudo no PNAIC deverá ministrar o curso de formação, acompanhar a prática pedagógica dos professores alfabetizadores cursistas, avaliar sua frequência e participação, manter registro de atividades dos professores alfabetizadores cursistas junto aos educandos e apresentar relatórios pedagógicos e gerenciais das atividades referentes à formação dos professores alfabetizadores cursistas (BRASIL, 2012, p. 25).

das políticas públicas como o “Estado em ação”, cuja implantação se dá por meio um projeto de governo, configurados em programas, projetos, planos, pactos, voltadas para setores específicos da sociedade.

Höfling (ibid., p. 31) analisa que o Estado pode ser entendido como o “conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – mas que possibilitam a ação do governo; [...]”, e para definir governo, Höfling aponta para um “conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) [...] para a sociedade como um todo, [...]” (Ibidem).

A autora explica que a orientação política de um determinado governo assume e desenvolve as funções de Estado por um determinado tempo e dentro de concepções várias. Pode-se depreender dessa afirmação que o governo não se refere apenas aos nossos representantes, no caso, o presidente da república, o governador de um estado federativo ou mesmo um prefeito municipal, mas o governo é uma entidade presente em todo e qualquer espaço de gestão da política.

Na definição de uma ação como sendo uma política pública, primeiro alguns termos precisam ser esclarecidos: (1) funções do governo (atividades gerais consideradas como legítimas, no caso, pode-se citar a educação, a alfabetização da criança); (2) políticas (as intenções que dirigem a ação na busca dessas funções); (3) agências (unidades governamentais responsáveis pela formulação e implementação das políticas); (4) leis (atos específicos aprovados por legisladores) que visam uma política; (5) regulamentos (regras expedidas por agências administrativas) com vistas à implementação de uma política; (6) decisões (escolhas específicas feitas na formulação e implementação de uma política pública); e (7) programas (atividades específicas nas quais os sujeitos se envolvem durante a implementação de uma política) (PALUMBO, 1994).

O autor ainda afirma que esses termos estão inter-relacionados de maneira complexa, envolvem vários âmbitos e processos que possibilitam definir uma política pública. O autor explica que princípios e diretrizes constitucionais, prioridades, objetivos e metas, meios, organização administrativa e operacional, população alvo e seu papel fazem referências ao conteúdo da política educacional que tem como suporte as declarações, leis, regulamentos, planos, projetos e programas. Há uma série de intenções, ações, as quais Palumbo (1989) argumenta que estão inseridas em um processo histórico e dinâmico.

Nessa direção, pode-se considerar, também, que:

As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. [...] São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas [...] as pessoas ou grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas [...] um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e ‘se resolvem’ ao longo do tempo (DRAIBE, 2001, p.26, grifo da autora).

A análise de Draibe caminha na mesma direção da análise de Saviani (1998, p. 121) ao analisar que a política educacional “é uma modalidade de política social”. Saviani considera, ainda, que a expressão política social “está ligada a certa maneira de conceber, organizar e operar a administração da coisa pública” (Ibid, Ibidem).

A avaliação da alfabetização registra experiências na educação pública, entretanto, no sentido de concebê-la dentro de um sistema como avaliação externa e nacionalmente em larga escala, pode-se afirmar que tomou consistência a partir do ano de 2013 por meio do SAEB, e, de modo específico, com que vistas ao cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação e a observância das suas diretrizes (BRASIL, 2007a).

Nesse sentido, acredita-se que para analisar a trajetória da formulação de uma política, bem como sua implementação e avaliação de resultados, demanda estudo e pesquisa e o levantamento da problemática que deve direcionar o levantamento bibliográfico.

Assim, com o objetivo de realizar a pesquisa bibliográfica sobre o que já foi discutido ou está em discussão no campo da pesquisa sobre a temática “avaliação da alfabetização”, optou-se por fazer investigação nos bancos de teses da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) por meio do Instituto de Informação em Ciências e Tecnologia (IBICT), Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Associação Nacional da Pós Graduação e Pesquisa (ANPED), a escolha focou na temática “Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)”.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito [...] (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 183).

As buscas dos trabalhos iniciaram-se no mês de e novembro de dois mil e quinze (2015). Na continuidade da pesquisa definiu-se a temática “Avaliação da Alfabetização”, por

tratar-se do termo aproximado ao objeto proposto. A organização do procedimento para o levantamento nos bancos de teses e dissertações definiu como recorte temporal os anos de 2008 a 2015. O período adotado levou em conta o primeiro ano de inserção da Provinha Brasil (2008) com instrumento de monitoramento da alfabetização elaborado pelo INEP/MEC.

A escolha dos bancos de teses (CAPES, IBICT E ANPED) se deu mediante os critérios de idoneidade de bibliotecas digitais, facilidade de acesso e número amplo de dissertação, teses e artigos, além representarem fontes diversificadas de divulgação da pesquisa acadêmica na área de conhecimento. Para tanto, nesta pesquisa científica buscou-se, conforme sugerido por elementos comuns à proposta de análise nos títulos, resumos e palavras-chave.

A seleção estabelecida para a natureza dos trabalhos é concernente à gestão pedagógica, definida por dimensionar aspectos intrínsecos à avaliação da alfabetização. Como forma de facilitar à organização do levantamento realizado com trabalhos que discutem avaliação da alfabetização em variadas e complexas facetas, subdividiu-se em aspectos instrumentais, metodológicos e formativos. Os aspectos instrumentais como a definição da própria palavra, são os instrumentos utilizados para avaliar, testes, exames, provas, etc. Os metodológicos dizem respeito às formas como são aplicados. Se por amostragem ou, censitária? Se aplicada pelos professores ou por agentes externos a escola? E por fim os formativos que tratam dos processos como estão propostas as avaliações. Se direcionada à escola, ao processo de aplicação e de estudo de resultados? Se resultando de formação de professores como preparo para o que ensinar? Se avaliações contínuas alteram os quadros de aprendizagem? Enfim, formas que apresentam o processo continuado para além da avaliação.

Os aspectos políticos e teóricos da prática da avaliação educacional também aparecem nos trabalhos de pesquisas e publicações científicas:

No debate político e teórico, verificou-se o crescente interesse pelo significado dessa prática, pelo seu papel no âmbito da política e da administração educacional, pelos seus usos e reflexos. Diversas questões foram e têm sido levantadas na literatura educacional, tanto pelas abordagens centradas no aperfeiçoamento dos meios de realização da avaliação educacional, como por aquelas que se detêm na análise crítica de seus pressupostos, orientações, aplicações e efeitos, bem como pelas que se voltam para sua (re) construção ou análise de seus resultados (FREITAS, 2007, p. 2).

A avaliação na educação é um processo em movimento constante carecendo de informações e dados estatísticos que corroborem para análise e avaliação sobre a formulação e implementação das políticas educacionais, o que implica em não se obter apenas resultados por meio das avaliações aplicadas na escola em seus vários níveis de ensino, mas sim no papel central que são as discussões trazidas por meio da pesquisa científica que tem a possibilidade de apresentar questões sobre a avaliação educacional por inúmeras e diferentes perspectivas.

A pesquisa bibliográfica sobre a temática “Avaliação da Alfabetização” nas bibliotecas digitais da Anped, Capes e Ibict, apresentaram a priori, um número de 171 trabalhos na Anped, 107 na Capes e 10 na Ibict. Esses trabalhos foram selecionados com seus dados e o resumo. Na continuidade do levantamento foram lidos todos os títulos e selecionados apenas os que trataram diretamente sobre “Avaliação da Alfabetização” e descartados os que não apresentavam trabalhos dessa natureza.

Com intuito de complementar a pesquisa realizou-se o processo em três etapas. Na primeira, para se chegar aos resultados coletados, estabeleceu-se como estratégia de busca o uso da expressão “Avaliação da Alfabetização” tanto no título, no resumo ou palavras-chave, independente da natureza do trabalho classificando-os e catalogando-os numa planilha por banco de teses.

Na segunda, objetivando extrair os assuntos presentes nos trabalhos encontrados e com a finalidade de classificá-los, dessa forma, norteou-se pelos seguintes questionamentos: Qual o objetivo do estudo? Qual a quantidade, natureza e origem institucional dos estudos? Qual aspecto da Avaliação da Alfabetização foi estudado? O estudo focalizou-se em alguma dimensão específica da Avaliação da Alfabetização? Qual instrumento de Avaliação da Alfabetização discutia?

E na terceira etapa realizou-se um exame dos estudos procurando agrupar os temas em comum, extraídos por meio da análise dos objetivos contidos nos resumos das teses e dissertações e dos títulos das publicações digitais com a finalidade de quantificar as pesquisas e agrupar os temas presentes nos estudos.

Após esses procedimentos de filtragem, resultaram em 15 trabalhos na Anped, 19 na Capes e 5 na Ibict, como serão apresentados no quadro abaixo.

**Quadro 1 - Quantitativo de trabalhos encontrados: ANPED, IBICT e CAPES - 2015**

Ano	ANPED	BDTD/ IBICT	CAPEs	ESTADO	UNIVERSIDADES ANPED/n/c
<b>GERAL</b>					
2008	1	-	-		Não consta
2009	-	-	-		-
2010	4	1	-	MG	2 UFMG
2011	4	-	5	CE PE ES DF MG	UFU - 2 UFPE-UNESP – UNB –UNIVALI
2012	3	1	13	MG SE CE SP RS RJ DF MG BA	3 UFJF – 3 UFS -2 UFC – USP –UFRGS – UFF –UCB – UFMG –UCSAL
2013	1	2	-	PE RJ	UFPE – UERJ
2014	2	-	-		
2015	-	1	-	SP DF	USP – UNB
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>19</b>		

**FONTE:** Elaboração própria. Dados retirados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) por meio do Instituto de Informação em Ciências e Tecnologia (IBICT), Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa (ANPED).

Nos 15 trabalhos analisados na biblioteca digital da Anped, 9 tratavam diretamente das questões de prática pedagógica e avaliação da alfabetização (ROCHA, 2014; MOTA, 2014; FREITAG, 2013; STEFANINI, 2012; CARVALHO, 2011; FERREIRA, 2011; MAIA, 2010; RAUEN, 2011; OLIVEIRA, 2011), 4 trouxeram o enfoque com relação à formação continuada dos professores alfabetizadores e as avaliações de alfabetização (FREITAS, 2013; CARVALHO, 2011; FERREIRA, 2011; MAIA, 2010), 2 discutiam os desempenhos nas avaliações de alfabetização (STEFANINI, 2012; ALMEIDA, 2012) e 5 trabalhos fazem crítica ao processo de avaliação adotado em nosso país (MELLO, 2012; OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2011; MORTATTI, 2010; SILVA, 2010) e 1 discutiu teoria sobre avaliação (FONTANIVE, 2010, 2008).

O segundo banco de teses e dissertações investigado, foi da Capes nele foram selecionados 19 trabalhos com títulos diferenciados, porém dentro da temática da avaliação da alfabetização. Entre eles, 10 discutiam a avaliação com enfoque pedagógico de forma analítica e crítica ao sistema (STOQUE, 2011; SIMÕES, 2012; OLIVEIRA, 2011; ROSÁRIO, 2012; LEITE, 2011; MACHADO, 2011; OLIVEIRA, 2012; ROSA, 2012; SOUZA, 2012; PIMENTA, 2012; CLARK, 2012), 8 tratavam da avaliação da alfabetização com destaque no desempenho dos testes e instrumentos de avaliação (RIBEIRO, 2011; SILVA, 2011; SILVA, 2012; SANTOS, 2012; OLIVEIRA, 2012; ROSA, 2012; ALMEIDA,

2012; MELLO, 2012;) e 3 faziam destaque nas questões de práticas e formação continuada quanto à avaliação da alfabetização (SILVA, 2011; STOQUE, 2011; FIGUEIRAS, 2012).

Na biblioteca de teses e dissertação do Ibtict, encontramos 5 trabalhos concernentes a avaliação da alfabetização sendo eles (SILVA, 2013; MAIA, 2010; MOTA, 2013; ROSÁRIO, 2012 e PEREIRA, 2015). Desses, dois já foram selecionados e citados nos outros bancos pesquisados (ANPED e CAPES), sendo eles: (MAIA, 2010 e ROSÁRIO, 2012). Em relação ao enfoque, Silva (2013) e Mota (2013) discutiram a temática sobre desempenho das avaliações e Pereira, (2015), descreve sobre a avaliação em sala de aula, de larga escala e institucional como processo escolar a ser discutido e elaborado.

As publicações que mais chamaram atenção na biblioteca digital da Anped foram: Oliveira (2011) com a temática “Para que servem os testes de alfabetização?”; Silva (2010) “Gestão escolar e alfabetização de crianças na escola pública” e Mortatti (2010) “Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados”. Todos os trabalhos selecionados foram lidos seus resumos e os que destacamos foram lidos na íntegra.

Quanto aos programas e instrumentos apontados nos trabalhos pesquisados, os mais discutidos foram: Paebes Alfa (ES); Cloze (MG); TDE (MG); PHF e PCF; Teste ABC (SC); Proalfa (MG); Brasil Alfabetizado (PB); PPA (RS); PAIC Alfa (CE); Programa Ler e Escrever (SP); SAEJ Alfa (BA); Realalfabetização (RJ); TOPA (BA) e Provinha Brasil (PE, BH, RJ, BA, SC, SE, DF, ES, CE, SP).

Esteban (2009) discute a Provinha Brasil, afirmando que a avaliação por meio desse instrumento não oferece contribuições efetivas para a alfabetização de todas as crianças brasileiras, em especial nas escolas públicas que atendem principalmente crianças de classes populares. Para a autora, essa avaliação desconsidera as dimensões sócio-históricas e culturais da aprendizagem escolar, num projeto de “uniformização dos processos” e exclui aqueles que não se enquadram no nivelamento proposto. Pondera que isso vai de encontro com o conhecimento, já disseminado, da educação como processo amplo de formação humana e social. Ainda de acordo com Freitag (2013), a Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica do nível de habilidades de alfabetização e letramento que, assim como outros instrumentos avaliativos, apresenta limitações e incompletudes que podem prejudicar a abrangência dos resultados encontrados.

Quanto à natureza dos trabalhos selecionados, utilizou-se o critério de seleção dividido em três partes sendo elas: os que analisavam instrumentos de avaliação, os que analisavam

competências e habilidades na avaliação e por fim os que analisavam a avaliação pelo viés da formação continuada.

No primeiro grupo analisado, uma parte considerável das pesquisas levantadas discutia e analisava os instrumentos utilizados para avaliação em larga escala da alfabetização. Entre eles estão os trabalhos com temáticas que fazem a crítica aos construtos de alfabetização implícitos ou explícitos pelos indicadores e a robustez dos itens em relação aos indicadores, em relação aos instrumentos e suas medidas e aos resultados encontrados nessas avaliações, pois podem ser prejudicados pelas limitações e incompletudes desses instrumentos.

No segundo grupo das publicações investigadas, direcionava o foco da pesquisa para competências e habilidades leitoras no ciclo de alfabetização com o trabalho comparativo de estudo sobre as competências leitoras e orais.

E por fim, no terceiro grupo da pesquisa as publicações que apresentam críticas às políticas de avaliação e monitoramento. Neste grupo, as temáticas que têm em seu bojo a formação continuada e a avaliação da alfabetização como um conjunto de políticas que buscam aferir a qualidade do processo alfabetizador denotando as táticas de resistência, principalmente por meio de discursos marcados por elementos explicativos daquilo que não está sendo alcançado por meio das avaliações. Apresentam as possíveis causas da aplicação sistemática de avaliações de larga escala, tornando difícil para os docentes distinguir quais são as diferentes finalidades das avaliações a que escola vem sendo sistematicamente submetida.

Os trabalhos sobre avaliação da alfabetização estudados vislumbraram muitas questões como: governo, regulação, aferição, problema no início da escolarização, programas direcionados para avaliação, entre outros. Porém, com relação à avaliação da alfabetização, são escassos os trabalhos que abordam a temática pelo viés da gestão educacional e a pesquisa não encontrou efetivas discussões de como estão sendo gestados os resultados obtidos na avaliação em larga escala, no âmbito escolar, e nem como os implementadores compreendem o processo da política educacional, por isso a proposta de pesquisa descrita nesse relatório, dedica-se a discutir a ANA e os reflexos da gestão orientada pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em Dourados, o que poderá concorrer no cumprimento de preencher lacunas ainda não apontadas nas publicações.

A pesquisa permitiu refletir sobre a temática e os bancos de teses contribuíram significativamente para esse trabalho apresentando-se importantes para a disseminação da informação científica de forma segura e responsável, legitimando o reconhecimento destes espaços pelos programas brasileiros de Pós-Graduação.

O levantamento bibliográfico é uma metodologia que favorece a ampliação do conhecimento da temática e fortalece a atuação de pesquisador que se desempenha em relação à análise de políticas públicas:

Na verdade, a ação pública é caracterizada por incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita frequência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado (JOBERT & MULLER, 1987, apud HOFLING, 2001).

Concorda-se com os autores que a política pública tem um movimento complexo por envolver diferentes sujeitos, em diferentes ciclos, com diferentes formas de condições e de estágios de implementações, entretanto, o resultado final obtido no processo, sempre será a política, e compreender esse movimento que perpassa por ciclos, requer pesquisa e aprofundamentos que são possíveis por meio da academia e dos programas de pós-graduação.

A pesquisa bibliográfica é apontada por Gil (2008, p. 44) como: “[...] desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, essa técnica, nesta pesquisa, foi utilizada no levantamento bibliográfico e para o embasamento teórico.

A pesquisa por meio da revisão bibliográfica trouxe como resultado a incipiência de pesquisas sobre a avaliação da alfabetização como ferramenta da gestão educacional, mesmo porque é recente a normatização da obrigatoriedade de exames externos e em larga escala nessa específica fase da escolarização a nível nacional.

Na conclusão do levantamento bibliográfico, observou-se na pesquisa dos bancos citados que a temática ANA não apontou pesquisas concluídas, nem artigos e nenhum trabalho com essa palavra chave, nem em título e nem em resumo. Certamente, não se apontou nenhuma pesquisa por se tratar de uma avaliação externa e em larga escala recente, constatação que caracteriza o ineditismo da pesquisa aqui delineada.

Os trabalhos investigados apontaram como a pesquisa está disseminada, fortalecendo o processo de análise das políticas públicas formuladas e implementada, portanto, acredita-se que a proposta escolhida para esta investigação tem relevância para os estudos que compreendam como se dá as ações da gestão do processo alfabetizador mediante a implantação das políticas educacionais monitoradas pelos primeiros resultados da ANA, haja

vista que o estudo ainda não foi discutido no prisma das recentes políticas educacionais de avaliação da alfabetização na perspectiva da gestão.

Para melhor compreensão do objeto da pesquisa e seus desdobramentos no contexto da investigação a técnica de análise documental foi utilizada com objetivo de tratar os documentos norteadores da política de avaliação da alfabetização da criança, a ANA, os documentos oficiais do MEC e de outras instâncias federais que se fizerem necessárias. Gil (2008) explica as vantagens dessa técnica:

A pesquisa documental apresenta uma série de vantagens. Primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica (IBID, p.46).

O estudo documental por meio das legislações e pareceres nacionais poderão ser fontes de explicações para entendimento e compreensão das finalidades das políticas com foco na alfabetização e na avaliação.

Com o intuito de realizar a discussão elegeu-se como campo empírico de investigação o Município de Dourados, neste a Rede Municipal de Ensino. A escolha dessa Rede de Ensino justifica-se por contemplar a segunda maior Rede de ensino do Estado do Mato Grosso do Sul, contando com sistema de ensino municipal composto por Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e com quarenta e cinco Escolas (45), sendo vinte e nove (29) urbanas e dezesseis (16) escolas do campo, dessas, sete (7) são indígenas.

O município aderiu ao PNAIC desde dois mil e doze (2012). De acordo com dados da Secretaria de educação em 2013 o município estava com 677 salas no ciclo de alfabetização, ou seja, de primeiro a terceiro ano. Desse quantitativo o número de professores cadastrados no PNAIC em 2013 era de 413. Como pode se observa o número de salas de alfabetização (677) é maior que o número de alfabetizadores (413) no PNAIC, tal diferença deu-se porque alguns alfabetizadores não participaram do programa, por não atenderem aos critérios do programa que normatizava que para participar tinha que ser professor regente, estar cadastrado no censo escolar no ano anterior e ser efetivo na Rede, ou por decisão própria do alfabetizador de não querer participar, uma vez que o PNAIC, não era obrigatório<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para saber mais sobre o PNAIC ver TEIXEIRA, 2013.

A escolha do campo empírico levou em conta que o município de Dourados tem uma Rede de Ensino ampla e considerando os três primeiros anos de ensino o número de alfabetizadores e turma de alfabetização é expressivo, corrobora também para escolha desse campo o fato da cidade ter um vasto campo universitário com facilidade de firmar parceria entre SEMED e Universidade propiciando a disseminação do ensino, pesquisa e extensão, principal objetivo da pesquisa em curso de Pós-Graduação *stricto sensu*, vale ressaltar também que a Universidade Federal da Grande Dourados desenvolve vários projetos junto a Secretaria de Educação e as escolas da Rede, favorece ainda o vínculo profissional da proponente com o município proporcionando maior facilidade no processo de coleta de dados, salienta-se que Dourados não conta com nenhum tipo de instrumento de avaliação da SEMED na própria Rede.

Quanto aos procedimentos, técnicas e instrumentos metodológicos acredita-se que são primordiais na pesquisa, para tanto se elege a abordagem qualitativa sem desconsiderar a possibilidade de uso de técnicas quantitativas quando se fizerem necessárias, compreendendo que a relação qualitativo e quantitativo, são articulados como processos contraditórios, porém conexos na construção do conhecimento, que se completam e se transformam de forma mútua (DEVECHI; TREVISAN, 2010, p. 200).

A pesquisa de campo, observando critérios qualitativos, sustentados pela análise epistemológica e postos e contrapostos na consideração de compreensões e concepções de sujeitos históricos de pesquisa, utilizou-se no geral, de questionários e entrevista semiestruturadas, para fundamentar metodologicamente o estudo efetivado.

Os instrumentos, questionários e entrevistas semiestruturadas utilizados neste trabalho, são considerados como instrumentos básicos para a coleta de dados, sendo uma das principais técnicas de trabalho em quase todos os tipos de pesquisa utilizados pelas ciências sociais por favorecer o importante caráter de interação (LUDKE e ANDRÉ, 1986).

A entrevista semiestruturada é um recurso metodológico muito utilizado na abordagem qualitativa por possibilitar a valorização da relação intersubjuntiva entre entrevistador-intervistado, permitindo uma melhor compreensão dos resultados, valores e opinião do participante e a flexibilidade na condução do processo de pesquisa e na avaliação dos resultados (DUARTE, 2004). Essa técnica teve como finalidade central analisar as concepções dos diferentes atores que fizeram parte da pesquisa no âmbito da gestão. Para tanto, utilizou-se roteiro de entrevista organizados em dois eixos o primeiro a ANA como política Nacional de Avaliação da Alfabetização e o segundo na utilização da ANA. A

pesquisa foi realizada com gravação de áudio (consentida pelos entrevistados por meio do termo de consentimento e livre esclarecido).

A coleta de dados foi realizada em dois momentos, sendo o primeiro uma visita para contato com participantes a fim de realizar apresentação da pesquisa, fazer o convite para participação e por fim efetivar agendamento para as entrevistas e aplicação de questionário. Nessa etapa foi possível reafirmar metodologias e observar se os instrumentos escolhidos dariam conta dos objetivos proposto ou se precisaria de ajuste para a realidade investigada. No segundo momento o trabalho foi mais intenso, considerando a coleta de dados por meio da entrevista semiestruturada e aplicação de questionários.

A escolha das escolas participantes se deu por estarem vinculadas aos projetos de pesquisa já mencionados nesse texto, projetos de pesquisas maiores dos quais se depreende a atual pesquisa. Os critérios que as definiram foram: a) estarem vinculadas a SEMED; b) estarem dispostas a participarem da pesquisa; c) escolas que participaram da ANA desde sua primeira edição; d) escolas que tivessem pelo menos uma turma de cada ano do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º).

Os sujeitos envolvidos na pesquisa, para entrevista a princípio seria: 1 coordenador do PNAIC do Mato Grosso do Sul, 1 Coordenador do PNAIC no município, 1 coordenador da educação básica da SEMED, 3 diretores (as), sendo 1 de cada escola participante, 3 coordenadores (as), sendo 1 por cada escola participante, porém no momento da apresentação da pesquisa nas escolas percebeu-se que no ciclo de alfabetização atuam 2 coordenadores, para tanto, a entrevista foi realizada com os (as) 2 coordenadores (as) pedagógicos (as) de cada escola participante, que acompanham o ciclo de alfabetização. O objetivo das entrevistas foi compreender como/se está sendo gestado o uso do resultado da ANA nas escolas participantes e se têm algum potencial os resultados disponibilizados para as tomadas de decisões, com foco no processo alfabetizador.

O questionário foi aplicado aos professores (as) alfabetizadores (as) (1º, 2º e 3º ano) das escolas participantes. Os professores (as) alfabetizadores (as) responderam aos questionários como sujeitos da pesquisa, compreendidos nesse trabalho, como gestores (as) em suas salas de aulas.

O questionário aplicado teve o objetivo de traçar o perfil dos professores alfabetizadores, e de apresentar repostas sobre como/se a ANA como avaliação da alfabetização, tem nos seus resultados sido percebida, discutida e utilizada por eles na condução do processo alfabetizador. Esse instrumento mostrou-se adequado por permitir o envolvimento de um número maior de sujeitos e por trazer repostas diretas e objetivas com

dados mais fáceis de serem sistematizados e analisados. O questionário é um instrumento objetivo que não prescinde apenas do aspecto qualitativo, trazendo informações subjetivas e ao mesmo tempo consistentes.

A análise dos dados foi representada pelo esforço da investigadora de estabelecer as conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática pesquisada (FRIGOTTO, 2010, p. 98).

Os dados empíricos analisados é que apresentaram dados que possibilitaram as primeiras representações do fenômeno pesquisado. O ponto de partida foi a reflexão do contexto da realidade aparente (empírica) interpretada a partir da luz teórica. E o ponto de chegada, a compreensão de realidade clarificada por diferentes perspectivas de análise, onde se vislumbra a política proposta e a manifestação dos sujeitos da pesquisa.

A política social não prescinde da sua “diluição” no espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, espaço este que toma corpo por meio de diferentes vertentes analíticas (AZEVEDO, 1997).

Pretendeu-se nessa pesquisa a adoção de um aporte teórico crítico e dialético na totalidade dos estudos, cujos fundamentos teórico, social e político explicitados, possam deixar claro a concepção da pesquisadora em relação à sociedade contemporânea, a educação, a escola e aos intelectuais orgânicos e da cultura, necessários a um mundo mais justo e humano, com as contradições inerentes, as mediações possíveis em direção a totalidade almejada.

Nesse sentido, considerando as especificidades desta proposta de investigação, convencionou-se a pertinência da utilização da filosofia das práxis, primando por uma caminhada teórica fundamentada na categoria da totalidade, buscando a relação entre o singular e o universal e nessa relação desvelar as mediações e as contradições presentes, ou seja, a possibilidade de sair do empírico para o concreto pensado.

Feitas as considerações teóricas e metodológicas, registra-se que o objetivo geral desta Dissertação: é analisar a implementação da ANA na gestão do processo alfabetizador orientado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), no município de Dourados-MS.

E como objetivos específicos:

- Compreender como se estabeleceu a política de avaliação da alfabetização pós Constituição Federal de 1988 até chegar a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

- Descrever os componentes que formulam a ANA e os níveis de proficiência observando os dados iniciais da sua implementação.
- Analisar a gestão do processo alfabetizador da criança oportunizada pelo PNAIC em decorrência da presença da ANA em Dourados-MS.

Considerando o rol de objetivos elencados, bem como a questão norteadora apresentada, a intenção é apreender como se dá a gestão do processo alfabetizador da criança orientado pelo PNAIC a partir dos primeiros resultados da ANA, desvelando os usos e o destino dado a esses resultados. A avaliação seja formativa, externa ou em larga escala nas instituições se relacionam com uma totalidade de ações inseridas em uma realidade permeada de conflitos, disputas e contradições que são impregnadas com visões de mundo, de sujeito e de perspectivas. Aprender sobre essa totalidade conseqüentemente ajuda a compreender o que é aparente e o que é essencial no processo gestor da alfabetização.

Assim, a estrutura da pesquisa está planejada em três capítulos. O Capítulo I, intitulado “A configuração da avaliação externa e em larga escala no ciclo de alfabetização como política educacional”, teve como objetivo discorrer sobre a trajetória da avaliação no Brasil pós Constituição Federal de 1988, apreendendo como se efetiva o processo da Avaliação externa e em larga escala no ciclo de alfabetização, compreendendo se foram ou não impulsionados por política de Estado. O capítulo inicia apresentando a trajetória da política educacional destacando as normativas que amparam o Estado Regulador até chegar ao monitoramento do ciclo de alfabetização por meio da ANA.

O Capítulo II “Avaliação Nacional da Alfabetização: formulação e decorrências” relatar como se formula, implanta e implementa uma avaliação externa e em larga escala no ciclo de alfabetização. O objetivo é compreender o ciclo da política na etapa de implementação percebendo na agenda educacional a articulação da ANA no âmbito PNAIC como uma ação da política educacional. O destaque desse capítulo foi de compreender a formulação da ANA e dados nos resultados iniciais de sua implementação.

Finalizando, o Capítulo III “A gestão do processo alfabetizador por meio dos usos da ANA na rede municipal de ensino de Dourados-MS”, tem como objetivo compreender as ações da gestão escolar e os usos dos resultados apontados por meio da ANA, com vistas à melhoria do processo alfabetizador da criança no ciclo de alfabetização na Rede de ensino municipal de Dourados. Como gestores articulam os resultados da ANA com foco no processo alfabetizador? Descrever o que gestores pensam da ANA? O que gestores fazem a partir dos resultados da ANA? O destaque desse capítulo será compreender como se dá a

gestão do processo alfabetizador mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA no município de Dourados.

Acredita-se na relevância social da pesquisa em pauta, pois, numa primeira compreensão, evidencia-se nas proposições das avaliações em larga escala a intencionalidade de controlar ou monitorar a ação do ensino, com vistas a uma anunciada qualidade educacional. No âmbito da política educacional brasileira em processo, a afirmação presente aponta indicativos para o alcance da qualidade almejada no ensino e na educação em sua totalidade. Entretanto, tais indicativos precisam ser olhados e analisados criticamente, compreendendo que as instituições se relacionam com uma totalidade de ações inseridas em uma realidade permeada de conflitos, disputas e contradições que são impregnadas com visões de mundo, de sujeito, com diferentes perspectivas. Aprender sobre essa totalidade consequentemente ajudará a compreender o que é aparente e o que é essencial no processo gestor da alfabetização.

Nesse sentido, acredita-se que a proposta de pesquisa aqui explicitada poderá subsidiar futuras ações no âmbito da Secretaria de Educação de Dourados e das Escolas, bem como contribuir para o contínuo desenvolvimento da pesquisa.

# **CAPÍTULO I**

## **A CONFIGURAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXTERNA E EM LARGA ESCALA NO CICLO DE ALFABETIZAÇÃO COMO POLÍTICA EDUCACIONAL**

Este primeiro capítulo tem como objetivo discorrer sobre a trajetória da avaliação externa e em larga escala no ciclo de alfabetização, apreendendo como se efetiva o processo avaliativo, compreendendo se foram ou não impulsionados por política de Estado ou apenas se limitam a tempos de governos.

Nesses termos, faz-se destaque para alguns marcos da política de alfabetização da criança no Brasil, desde a instrução como prática cultural restrita, até chegar à escola laica, gratuita e obrigatória, trazendo a compreensão de como se constituiu a herança cultural escolarizada até chegar a Constituição Federal de 1988.

Assim, o capítulo inicia apresentando a trajetória da política educacional destacando como ela se configura na política educacional pós Constituição Federal de 1988, percebendo as normativas que amparam o Estado Regulador, e finaliza apontando como o monitoramento da política, alcançou, por meio da avaliação externa e de larga escala, o ciclo de alfabetização por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Nas seções que se seguem, registra-se o movimento acelerado e complexo dos anos de 1980 e 1990 conduzidos pela queda da ditadura e os ideais de democracia, acompanhados pelos novos princípios de organização e gestão inspirados pelas filosofias neoliberais que abriram um intenso debate sobre a qualidade da administração pública em defesa do aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados pelo Estado na educação, tendo a avaliação educacional como instrumento de monitoramento e controle da educação. Finaliza-se apreendendo como essa política de avaliação chega ao ciclo de alfabetização por meio da ANA.

### **1.1 A Política educacional**

A educação, direito de todos os brasileiros, como consta no art. 205, da Constituição Federal, apresenta como responsabilidade e dever do Estado garantir aos seus cidadãos o

acesso à mesma (BRASIL, 1988). Garantia esta, comentada pelas produções teóricas numa vertente crítica, que discuti não só o acesso, mas a permanência e continuidade do ensino com qualidade social<sup>5</sup> que prima pelo ser humano em detrimento a qualidade buscada pelo mercado.

Para compreensão de Estado nesta pesquisa apropria-se dos conceitos de Hofling (2001) que o descreve como um conjunto de instituições permanentes que visam possibilitar e proporcionar ações voltadas à sociedade, que zelem pela ordem pública favorecendo o desenvolvimento econômico, social, político e educacional e por meio do governo, organiza-se a elaboração, implantação e implementação das políticas públicas.

Entendendo a Política educacional como um recorte das Políticas Públicas, as contribuições de Palumbo (1994) são de fundamental importância no estudo em pauta:

A política educacional presente hoje nas relações sociais é um alvo em movimento, é um processo ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Por isso é complexa, invisível, alusiva, dinâmica, normativa, contraditória e conflitual. Manifesta-se nas estratégias utilizadas pelos governantes, cujo conteúdo referencia princípios e diretrizes constitucionais, prioridades, objetivos e metas, meios, organização administrativa e operacional, população alvo e seu papel. Têm como suportes declarações, leis, regulamentos, planos, projetos e programas (PALUMBO, 1994, 35).

As políticas públicas são ações voltadas à sociedade, tendo como suporte as declarações, leis, regulamentos, planos, projetos e programas com intenção de materializar os direitos dos cidadãos garantidos pela lei. Entretanto o prisma social da conta de que nem todos desfrutam desses benefícios, inclusive quando se trata da política educacional.

Há anos proclamam a educação como um dos pilares de desenvolvimento humano; há séculos, milhares de crianças, meninas, mulheres e homens, empobrecidos, continuam alijados dos direitos humanos e sociais elementares, e encurralados em situações de pobreza e miséria. Não faltaram intenções e retórica! (SILVA, 2002 p. 89).

Esse quadro tão real da educação no Brasil é uma prova de que, mesmo havendo a lei para garantir a política educacional, entre outros direitos, os direitos de fato dos cidadãos não são garantidos pelo Estado, não por falta intenção verbalizados nos discursos e nas leis, mas pelas contradições que permeiam uma sociedade tão desigual, como a vista no Brasil em termos de distribuição de recursos e condições sociais.

---

<sup>5</sup> Cf. Aranda e Lima (2014).

A educação permeada por políticas educacionais tem sofrido consequências e segundo Dourado (2007, p. 925):

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, tem sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo.

A descontinuidade de políticas educacionais marcou a educação, e as políticas educacionais voltadas para alfabetização sofreram o mesmo processo, historicamente foram pensadas para atender momentaneamente as necessidades de administradores públicos, se traduzindo em ações elaboradas conforme a intencionalidade de cada governo, não se constituindo em um projeto forte, pensado em longo prazo, apresentando um planejamento de estratégias e financiamentos que atendessem a demanda de um país, um projeto que ultrapasse períodos de governo.

## **1.2 A Política de alfabetização da criança**

A construção do processo inicial de leitura e escrita, chamado de período de alfabetização, subjaz o processo educacional brasileiro, marcado por continuidades descontínuas em diferentes momentos. No decorrer da colonização e período imperialista, os registros dão conta de que antes da república não existia um sistema escolar público constituído, naquele momento não era importante para monarquia a leitura e escrita para o povo, como destaca Mortatti (2006, p.3):

A leitura e a escrita — que até então eram práticas culturais cuja aprendizagem se encontrava restrita a poucos e ocorria por meio de transmissão assistemática de seus rudimentos no âmbito privado do lar, ou de maneira menos informal, mas ainda precária, nas poucas ‘escolas’ do Império (‘aulas régias’) — tornaram-se fundamentos da escola obrigatória, laica e gratuita e objeto de ensino e aprendizagem escolarizados.

A autora afirma que a leitura e a escrita foram os fundamentos da escola obrigatória, laica e gratuita e da aprendizagem escolarizada, ou seja, a escola passa a ser pensada a partir do processo de alfabetização, porém o processo de escolarização foi bem posterior a organização de ensino com aulas régias que se destacaram a partir de meados do século XVIII

quando no Brasil houve uma política de difusão da língua portuguesa em detrimento das línguas gerais que compreendiam as muitas línguas indígenas e africanas unidas a algumas línguas europeias. Esta política se apoiava nas práticas jesuíticas de educação, que visava facilitar as atividades tanto confessionais como também os ensinamentos religiosos.

Com a Proclamação da República em 1889, o ensino da leitura e da escrita passa a ser considerado estratégico para formação do cidadão e para desenvolvimento social, de acordo com os ideais do regime republicano o analfabetismo era considerado problema político devido à proibição do voto a analfabetos<sup>6</sup>. Nesse momento o ensino da leitura e da escrita passa a ser incumbência da escola.

A reorganização do Estado devido ao advento da República, assim como a urbanização do país, foram fatores decisivos para a criação de novas necessidades para a população, o que possibilitou que a escolarização aparecesse como meta almejada pelas famílias que viam nas carreiras burocráticas e intelectuais um caminho mais promissor para seus filhos (GHIRALDELLI JR, 2001.p.16).

Em 1917, surge o termo alfabetização e do final do século XIX ao início do século XX a alfabetização é pensada para recuperação da República dos sonhos e o analfabetismo é tratado como problema social, cultural e econômico, o analfabeto é considerado incapaz e a causa é o analfabetismo.

Nas décadas que antecederam a Proclamação da República brasileira, o ensino e aprendizagem iniciais da leitura e escrita começaram a se tornar objeto de preocupação de administradores públicos e intelectuais da Corte e de algumas províncias brasileiras, especialmente São Paulo. Entretanto, foi somente a partir da primeira década republicana, com as reformas da instrução pública, especialmente a paulista, que as práticas sociais de leitura e a escrita se tornaram práticas escolarizadas, ou seja, ensinadas e aprendidas em espaço público e submetidas à organização metódica, sistemática e intencional, porque eram consideradas estratégicas para a formação do cidadão e para o desenvolvimento político e social do país, de acordo com os ideais do regime republicano (MORTATTI, 2010, p.330).

---

<sup>6</sup>De acordo com Xavier, Ribeiro e Noronha (1994); no período Imperial a instrução das primeiras letras se dava nos lares com responsabilidade total da família, mas ainda como privilégio das elites dominantes. Após a lei Saraiva em 1881, nos marcos para alfabetização que passa a ter maior importância por estar vinculada ao direito de voto, e quesito necessário para concorrer a cargos eletivos. Com os novos critérios apontados pela lei, a pessoa analfabeta e pobre estava excluída do direito de voto, motivo pelo qual muitos intelectuais insistissem em afirmar que esta nova condição compelia o poder público a comprometer-se com a instrução elementar que até aquela época era tratada com descaso.

As contradições sociais já marcavam fortemente as questões educacionais, e a escola passa a ser pensada não para escolarizar os pobres, mas para ensiná-los as primeiras letras a fim de servirem os interesses dos administradores públicos.

As pedagogias que se organizaram na República tiveram que enfrentar ou assimilar os preceitos de uma herança pedagógica constituída pela pedagogia jesuítica, uma vez que era da igreja o controle do ensino. Frago (1993, p. 30) menciona os estudos desenvolvidos por Cipolla, ao final da década de 1960 na Europa, apresentando dado interessante onde aponta a relação de que o índice de alfabetização era maior em países protestantes, que cultivavam a leitura bíblica, a partir dos escritos dos líderes da reforma religiosa, em língua vernácula, do que nos países católicos, que colocavam a ênfase em outras formas de proselitismo como a imagem, a oralidade da confissão e do púlpito, dos ritos, símbolos, liturgia e não estimulavam as leituras pessoais, familiares ou mesmo coletiva com o objetivo de salvaguardar seus conhecimentos e posicionamentos diante da política do país.

O processo de unificação em nível federal em 1930 trouxe iniciativas políticas em todas as esferas da vida social, a educação e, em particular, a alfabetização passaram a integrar políticas e ações dos governos estaduais como áreas estratégicas para a promoção e sustentação do desejado desenvolvimento nacional (MORTATTI 2006, p. 330).

Nesse período, surgem no Brasil movimentos que proclamam a escola laica, gratuita e obrigatória, tendo a educação como reconhecimento do direito biológico, inerente a cada ser humano. O direito de cada indivíduo à sua educação integral decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, no dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, porém o Estado não pode tornar o ensino obrigatório, sem torná-lo gratuito (HISTEDBR, 2006, p.192).

A situação financeira frágil do Estado, no período pós 2ª guerra mundial (1939 – 1945), deu abertura para que os organismos financeiros internacionais se tornassem presentes nos acordos e tratados realizados para diminuição de conflitos entre países, os governos de muitos países se unem para resolverem questões que ultrapassam fronteiras e territórios, provocando a necessidades da criação de instituição de abrangência internacional para regular as complexas relações de cooperação econômica, financeira, política, ambiental e técnica que estivesse acima dos Estados. Os Estados Unidos, nesse período pós-guerra, assume então a liderança das principais instituições como Banco Mundial; Banco Internacional de Desenvolvimento Fundo Monetário Internacional, este movimento, daí em diante, valorizava o processo de ler e escrever por diferentes finalidades.

Esse cenário internacional em recomposição permitiu o surgimento de outras instituições políticas e financeiras, agências de créditos e organizações que atuam nas decisões de políticas para educação dos países por meio de acordos ministeriais, pondo em marcha políticas sistêmicas dentro do país (SILVA, 2002, p. 72).

No cenário mundial, ainda conforme Silva (2002), a partir da década de 1960/1970 com a crise do capital os governos nacionais pactuam políticas entre Estados, e estes, articulam-se, cada vez mais com os organismos internacionais e agências de financiamento que de maneira sistemática definem as políticas educacionais. Nesse período os governos, ministros, membros de instituições e empresários avaliam com base nas estatísticas, as fragilidades e limitações para competir internacionalmente tendo a educação como base para o desenvolvimento econômico e social.

A lógica dos países estava em sanar o distanciamento do lucro mercantil em relação uns aos outros, para tanto, articulam-se para dar potencialidade a seus empreendimentos, porém, apresentam como impedimentos os fatores econômicos e o desenvolvimento baixo<sup>7</sup> da educação escolar. Em ação de medida para mudança no quadro os países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 22 de janeiro de 1962, reuniram-se no Uruguai onde aprovaram o documento chamado *Carta de Punta Del Este*, onde os governos firmaram a intenção de elevar a educação obrigatória dos países envolvidos a fim de obter acordos para setores econômicos (SILVA, 2002), momento histórico tenso com embargos a Cuba.

Ainda seguindo a década de 1970, os governos militares, por meio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (USAID) e acordos MEC- USAID realizam empréstimos externos com Banco Mundial a juros exorbitantes em troca de modificações na política de educação básica e superior, com soluções padronizadas universalmente para a educação de qualquer país, nesse período os modelos educacionais externos já aparecem na educação brasileira.

Sobre este momento político em nosso país, Mortatti (2010, p. 331) comenta:

Especialmente a partir do final da década de 1970, com o fim do regime ditatorial imposto pelo golpe militar de 1964 e com a intensificação da luta pela liberdade política e social do país, a luta pela democratização da educação centrou-se na defesa do direito à escolarização para todos, da

---

<sup>7</sup> Conforme afirmou a Mensagem ao Congresso Nacional de 1961: “O Brasil só pode ver a causa ideológica condicionada por seu caráter nacional e seus interesses legítimos. O grande interesse brasileiro, nesta fase histórica, é o de vencer a pobreza, o de realizar efetivamente seu desenvolvimento. O desenvolvimento e a justiça social são da essência mesma dos ideais democráticos” (NETO, 2005, p.16).

universalização do ensino e da maior participação da comunidade na gestão da escola.

Na entrada da década de 1980 com ênfase em 1990, grandes acontecimentos vão alavancar a educação básica, inicia-se um movimento direcionado para políticas que tratam diretamente ao ciclo de alfabetização.

### **1. 3 Novos marcos para alfabetização pós Constituição Federal de 1988**

O marco normativo<sup>8</sup> no Brasil evidencia que nosso País sempre foi pródigo, na elaboração de leis, reformas, programas e projetos, mesmo com alguns, nos primórdios, tendo efeitos inócuos. A ampliação do campo educacional e a demanda das escolas foram ocorrendo em meio ao embate e lutas com as proposições e reformas desde o império a república, e desde a ditadura até o período de transição democrática. As primeiras iniciativas de políticas voltadas para educação e junto com elas uma intencionalidade ainda que velada de indução e controle das massas populares permeiam esse processo, especialmente com relação ao processo alfabetizador que serviram aos interesses dos administradores públicos.

Com o rompimento da ditadura no Brasil, os movimentos em prol da democracia tomam forças e a educação passa a ser debatida em conferências e fóruns educacionais. Os educadores comprometidos com o processo de alfabetização fortalecem os movimentos que buscam a redemocratização da educação, da gestão democrática e a luta por igualdade social. O movimento ganhou força de lei por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os debates visavam fortalecer a promoção e garantia dos direitos sociais, na melhoria da

---

<sup>8</sup>No Brasil, a História da Educação segundo Viera (2009), evidência que nosso País sempre foi pródigo na elaboração de leis, reformas, programas e projetos, mesmo com alguns, nos primórdios, tendo efeitos inócuos. No período do Império o *RatioStudiorum* expressava um rígido código de conduta, idéias e princípios que deveriam orientar o ensino. Relativas ao Império, Constituição de 1824, a reforma Januario da Cunha Barbosa (1827), o Ato Adicional de (1834), a Reforma Couto Ferraz (1854) e a Reforma Leônico de Carvalho (1878-79). Com o advento da Primeira ou Velha República, em novembro de 1889, vieram a Reforma Bejjamim Constant (1890-91), a Constituição de 1891, a Reforma Epiácio Pessoa (1901), a Reforma Rivadávia Corrêa (1911), a Reforma Carlos Maximiliano (1915) e a Reforma João Luis Alves (1925).

Ainda de acordo com Vieira (2009), a ampliação do campo educacional e a demanda das escolas deram continuidade à proposição de reformas: a Reforma Francisco Campos (1930), as Leis Orgânicas nas décadas de 1940, a Constituição de 1934 e 1937, a Constituição de 1946, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961. E ainda, com a ditadura militar de 1964, uma nova Constituição em 1967, a Reforma Universitária em 1968, a Reforma do 1º e 2º Graus em 1971. Durante o período de Transição democrática e o fim da ditadura, aprova-se a nova Constituição em 1988 e com ela a expectativa para nova LDB que seria aprovada somente em 1996, e com novos dispositivos legais como a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) em 1996, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 2000, o Plano Nacional de Educação em 2001 com duração e reformulação após dez anos, substituição do FUNDEF pelo FUNDEB em 2007, o PDE em 2007.

qualidade do ensino e na busca da extinção do analfabetismo, tendo a avaliação como monitoramento da educação (BRASIL, 1988).

Balizado pelo mesmo princípio de universalização do ensino e patrocinado pela Unesco (BRASIL, 2001), a Conferência Mundial de Educação para Todos em *Jomtien*, Tailândia (1990), formulou acordos que referenciaram as leis que nortearam a educação brasileira. Exemplo é Plano Decenal de Educação para Todos (PDEpT), (1993) que preconizava como novo padrão de gestão educacional, desta forma, o mesmo compromisso de Jomtien (1990) (BRASIL, 1993). O Plano, embora aprovado pelo governo Itamar Franco, não foi considerado como referência para as políticas e gestão do governo de Fernando Henrique (DOURADO, 2010).

Estrategicamente, o Plano ocupou-se em ampliar a disponibilidade e a qualidade das informações sobre o desenvolvimento dos sistemas educativos, por meio da avaliação e da distribuição social com qualidade e eficiência (BRASIL, 1993, p.49). Entretanto, na política, tal como a beleza está de algum modo nos olhos do observador, não sendo uma verdade objetiva que pode ser discernida por meio da pesquisa (PALUMBO, 1994, p. 36), ocorreu com a elaboração do PDEpT (1993) onde se acreditava que por estar descrito na letra da lei a intenção de qualidade e eficiência educacional, logo seria uma realidade, não levando em conta o processo que envolve como a política é interpretada e por quem.

O PDEpT (1993) foi precursor da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), que tramitava no legislativo e que vinha sendo discutida na sociedade desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, constituindo um longo caminho e passando por vários momentos de confrontos com outro projeto de LDB (FREITAS, 2007). Com a aprovação da LDB (1996) impulsiona-se e intensifica-se a proposição de leis, reformas, projetos e programas que organizaram a educação, e a alfabetização que era discutida mais no âmbito do analfabetismo adulto, passando a ser discutida no seu processo inicial, ou seja, no início da escolarização infantil.

O contexto da alfabetização denota que se trata de uma trajetória ampla e muito complexa onde se derivaram políticas que de acordo com Mortatti (1994), “tanto naquela época como hoje, a alfabetização é apresentada como um dos instrumentos privilegiados de aquisição de saber e, portanto, de esclarecimento das massas”.

Tais decisões políticas estão na base de políticas públicas como manifestações sintéticas das relações entre *teoria e ação* do Estado no que se refere ao atendimento às necessidades básicas sociais, como direitos dos cidadãos (MORTATTI, 2010, p. 331, grifo do autor).

Como manifestação do Estado à política é a intenção que se materializa em ação, no caso da alfabetização, direito subjetivo da criança, resultado de uma sequência de decisões e eventos que determinaram a política ao longo do tempo (PALUMBO, 1994, p. 34). Esse processo político de intenções seguiu com os encontros internacionais sobre educação dos quais o Brasil participava como signatário. O encontro de Dacar (2000) continuou a apresentar dados insatisfatórios na educação onde 113 milhões de crianças ainda continuavam sem acesso ao ensino primário, que entre outros, traziam baixo nível na aprendizagem das crianças no início de sua escolaridade repercutindo com um número expressivo de cidadãos semianalfabetos nos países.

Para superar o resultado apresentado em Dacar (2000), após dez anos do encontro de Jomtien (1990), foram acordadas que novas metas estabelecidas para serem atingidas até 2015. As seis metas (expostas no quadro abaixo) descritas no encontro propunham expandir significativamente as oportunidades educacionais para as crianças e jovens, comprometendo-se com a efetiva inclusão dos que estavam em desvantagem, entre eles as mulheres, os mais pobres, os mais vulneráveis e outros grupos socialmente desfavorecidos.

A discussão sobre o PNE (2001-2011) realizar-se-á posteriormente, mas destaca-se nesse momento, que o retrato das metas de Dacar (2000), reverberaram no Plano Nacional de Educação (PNE) decênio 2001-2011 sendo um espelho vivo dos acordos firmados nesses foros (UNESCO, 2001, p. 7), como se pode observar no Quadro 2.

**Quadro 2 – As Metas de Dacar (2000) e seus reflexos nas Metas e Objetivos do PNE (2001-2011)**

<b>Metas de Educação para Todos de Dacar (2000)</b>	<b>Metas e Objetivos do PNE (2001-2011)</b>
1. Expandir e melhorar a educação e os cuidados com a primeira infância, principalmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem	Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.
2. Assegurar que até 2015 todas as crianças, especialmente meninas, crianças em circunstâncias difíceis e aquelas que fazem parte de minorias étnicas, tenham acesso à educação primária completa, gratuita, obrigatória e de boa qualidade.	Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos,

	as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.
3. Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam satisfeitas por meio do acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de habilidades para a vida.	No prazo de dois anos, a contar da vigência deste Plano, o atendimento da totalidade dos egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem; O oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental. Implantar e consolidar, no prazo de cinco anos, a nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação. Reduzir, em 5% ao ano, a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio para conclusão deste nível.
4. Alcançar uma melhoria de cinquenta por cento nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, principalmente para as mulheres, e o acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos.	Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.
5. Eliminar disparidades entre os gêneros na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gêneros na educação até 2015, com foco na garantia de acesso completo e igualitário de meninas à educação básica de qualidade, assim como em seu desempenho pleno e equitativo.	
6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos eles para que sejam alcançados por todos os resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis, especialmente em alfabetização, aritmética e habilidades essenciais para a vida.	Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados. Realizar, anualmente, levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo. Instar Estados e Municípios a procederem um mapeamento, por meio de censo educacional, nos termos do art.5º, §1º da LDB, da população analfabeta, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população.

**FONTE:** Elaboração própria. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001.

As metas de Dacar (2000) refletiram nos objetivos e metas que foram normatizados no PNE (2001-2011), verifica-se que os horizontes do PNE (2001-2011) corresponderam aos

compromissos firmados pelo Brasil em Dacar, salvo a questão de gênero que não foi contemplada, o PNE (2001-2011) trouxe muito mais objetivos e metas do que as que foram expostas no quadro, mas o paralelo foi realizado para compreender como a política responde a um problema, uma agenda, nada na lei se encontra por acaso, mas é um reflexo do processo político vivenciado em dado momento histórico. O próprio documento do PNE (2001-2011) registra sobre os acordos internacionais:

Eles são bússola para todos os planos nacionais, estaduais e municipais da educação, uma vez que vivemos num mundo onde a interdependência é cada vez maior, de tal modo que, resguardada a soberania de cada país, todos pactuaram por melhorar e juntos responderam aos desafios históricos (BRASIL, 2001, p. 17).

Diante da afirmação de pactuação, compreende-se claramente que há um alinhamento entre as políticas nacionais e internacionais a fim de cumprirem agendas propostas por meio das políticas públicas.

A partir da aprovação PNE (2001-2011) a avaliação é apontada em todos os níveis do processo educacional (BRASIL, 2001). A avaliação educacional como forma de acompanhar e monitorar as metas e os objetivos propostos no PNE (2001-2011) se destaca na efetivação da política de avaliação como monitoramento do processo educacional, temática que discutiremos na próxima sessão.

#### **1.4 Construção dos conceitos de avaliação na política educacional**

A definição de avaliação de acordo com Luckesi (1999, p. 33), é colocada “[...] como um julgamento de valor sobre manifestações relevantes da realidade, tendo em vista uma tomada de decisão”. A palavra avaliar é originário do latim e provém da composição *a-valere*, que significa "dar valor a [...]”, e o conceito "avaliação" é expresso como sendo a "atribuição de um valor ou qualidade a alguma coisa (LUCKESI, 2002). Corroborando com a análise Luckesi (2006) esclarece que o termo avaliação significa cálculo do valor de um bem”, “apreciação, ação de determinar valor de um trabalho, de uma ação”. “Não se refere apenas a mensuração de um fenômeno, mas também a um julgamento a uma determinação de valor”. E medir, segundo Hadji (2001), significa atribuir um número a um acontecimento ou a um objeto, de acordo com uma regra logicamente aceitável (p. 27).

Os conceitos apresentados têm o objetivo de favorecer a compreensão de como eles ocorrem em relação à avaliação, e a medida, como referencial para indicar o panorama da

configuração das avaliações nacionais ao longo do desenvolvimento e planejamento educacional compreendendo com se estruturou a avaliação educacional como políticas públicas de regulação do ensino.

A avaliação da educação é processo que vem se estruturando na educação brasileira desde a década de 1990 e avançando com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), prosseguindo consideravelmente na redemocratização do país, na promoção e garantia dos direitos sociais, na melhoria da qualidade do ensino e na busca da extinção do analfabetismo (BRASIL, 1996), processo que perpassa governos e se fortalece.

De acordo com Azevedo (2000), o Brasil já demonstrava interesse pela avaliação dos sistemas de ensino desde 1930, porém, só por volta de 1990 que o interesse pela avaliação da educação se concretiza, chegando à década de 2010, em todos os níveis de ensino, da educação básica ao ensino superior, movimento balizado pelas diretrizes apontadas na Constituição Federal de 1988. Na Constituição Federal de 1988 o artigo 214, prevê a elaboração de um Plano Nacional de Educação que tivesse duração de dez anos, a fim de garantir, entre outros, a universalização do ensino, erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade do ensino com políticas planejadas em longo prazo, ou seja, em tempos que não se limitasse a tempos de governos.

De acordo com Freitas (2007) o uso da “medida-avaliação” para regular a educação tornou-se possível porque as duas palavras articuladas ou não, se constituíram historicamente como práticas socioculturais reguladoras do pensar e agir humano quer para sujeitar ou tutelar, quer para liberalizar ou emancipar. Assim, como a natureza dessas práticas, o seu potencial regulador é socialmente produzido, ou seja, é dinâmico e histórico e passado por contradições. A autora destaca que esse processo carregou a emergência da “medida-avaliação” como expediente a serviço do governo da educação básica que se deu no Brasil após a queda da ditadura, ao longo do percurso de desenvolvimento do planejamento educacional, centralizado no princípio do governo democrático que buscou legitimar o entendimento de uma educação desejável estabelecida a partir dos anos de 1980.

A princípio a “medida-avaliação” foi proposta como instrumento de integração e racionalização do planejamento e como estratégia da modernização institucional-administrativa, assim como de controle da efetivação de programas/projetos e ações do governo central dentro de um sistema de educação. O termo “medir a eficiência e eficácia da educação” de acordo com Freitas foi utilizado por Anísio Teixeira em 1952, no seu discurso de posse como diretor do INEP, sua proposta era sair do censo estatístico que apontava aspectos externos da educação e avançar no conhecimento dos processos, métodos, práticas,

conteúdos e resultados reais na dimensão mais íntima da qualidade e tipo de ensino que se ministrava naquela época (FREITAS 2007, p. 11-12).

O processo de avaliação na educação a princípio tinha seu foco em questões mais administrativas para direcionar ações de planejamento e financiamento educacional. Entretanto, as questões políticas impulsionadas por ideais neoliberais que olhavam para educação como mercadoria, alteraram os objetivos da avaliação como processo dentro de um sistema de educação, para um sistema de avaliação estruturado pelo governo com foco no rendimento escolar efetivado a partir de 1990:

[...] foram necessárias mais ou menos cinco décadas para que a avaliação (externa, em larga escala, centralizada e com foco no rendimento do aluno e no desempenho dos sistemas de ensino) viesse a ser introduzida como prática sistemática no governo da educação básica brasileira (FREITAS, 2007, p. 51).

A prática de avaliação em larga escala na Educação Básica passa a ser introduzida em conjuntura com outras políticas como extensão de acordos firmados pelo país com organismos internacionais e são reforçados e normatizados por meio da LDB (1996). Entre essas políticas normatizadas está a transformação do INEP em autarquia federal. Mesmo tendo sido criado em 1930, o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Educacional (INEP), passa a funcionar como um único órgão encarregado das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal, só em 1997. Nesse mesmo ano, o INEP foi transformado em autarquia federal por meio da Lei n. 9.448 de 4 de março de 1997. O INEP reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central de atividades as avaliações em praticamente todos os níveis educacionais.

A criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no final da década de 1930, foi decisiva para a emergência de estudos sistemáticos nessa área. Nos anos de 1950, com a criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais os Centros de Pesquisa Regionais se espalharam por várias regiões do país, e ‘a construção do pensamento educacional brasileiro, mediante pesquisa sistemática, encontrou espaço específico de produção, formação e estímulo’ (GATTI, 2001, p. 65).

Desde então, as políticas nacionais e supranacionais<sup>9</sup> voltadas para avaliação educacional aparece com destaque na agenda governamental com o aprimoramento e a

---

<sup>9</sup> À exemplo do PISA que é um programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

disseminação dos instrumentos de “medida, avaliação e informação” educacionais constituintes do sistema nacional de avaliação da educação (FREITAS, 2007).

### **1.5 Primeiras experiências com avaliação em larga escala e os movimentos sociais internos e externos**

Mesmo o Brasil não tendo um sistema de avaliação sistemática do ensino com planejamento educacional até 1980, algumas tentativas de avaliação sistemática na educação são destacadas nas experiências nos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco nos anos 1981, 1983 e 1985 (GATTI, 1993). Em 1987, o ministro<sup>10</sup> da educação cria por meio do Inep, um programa externo de avaliação do ensino e aprendizagem de primeiro grau com amostras estaduais para subsidiar as secretarias estaduais de educação (FREITAS, 2007, p.30). Ainda em 1988 o SENEBC/MEC e Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) elaboram um projeto que aliava informação, medida e avaliação educacional articulada com planejamento educacional de longo prazo, traduzido em planos quinquenais por parte das secretarias de educação. O projeto iniciado no estado do Paraná e Rio Grande do Norte, com pretensão de ser efetivados para todo o país não se consolidou, conforme objetivo traçado a princípio na sua elaboração, o motivo apontado foi falta de recurso financeiro, mas o panorama do momento também se apresentava muito conturbado uma vez que o projeto foi aprovado no mesmo ano que a Constituição Federal (WAISELFIS, 1993).

Já no início da década de 1980, o MEC, começou a incentivar a produção de estudos sobre avaliação do rendimento escolar, estimulado, principalmente pelas discussões com agências internacionais. E quase todos os últimos acordos assinados com o Banco Mundial estão presentes um componente de avaliação educacional, visando verificar a efetividade das ações geradas pelo acordo (GOMES NETO, ROSENBERG, 1995, p. 16).

O monitoramento<sup>11</sup> da educação por meio da avaliação educacional em larga escala coordenada pelo MEC logrou êxito porque o momento histórico e a conjuntura política favoreciam. Enquanto o Brasil buscava dados por meio das avaliações para justificar os investimentos realizados com os empréstimos e financiamentos dos organismos

---

<sup>10</sup> Hugo Napoleão é um advogado e político brasileiro radicado no Piauí. Duas vezes senador, três vezes ministro de estado e por dois mandatos alternados foi governador do referido estado.

<sup>11</sup> O monitoramento educacional é meio que permite a realização de análises sobre o desenvolvimento de sistemas de ensino e escolas, pois consiste no acompanhamento sistemático e periódico de um conjunto de indicadores educacionais. Avaliações, estatísticas, indicadores, índices são ferramentas que permitem o monitoramento (FLETCHER, 1995; SOUZA, 2005).

internacionais, os movimentos e mobilização das Conferências de Educação discutiam a qualidade da escola pública, e a avaliação como medida e informação poderia ser um instrumento útil.

Na década de 1980, alguns estudos<sup>12</sup> foram realizados para compreenderem o rendimento da aprendizagem e de desempenho do sistema educacional, o MEC nesse período chamou secretários de educação para reuniões onde discutiam as questões educacionais e os dados trazidos por meio das pesquisas, porém esses dados parecem ter caído num vazio, pois não foi desenvolvido nenhum trabalho mais intenso de reflexão sobre os resultados com os secretários, apesar do aparente comprometimento das secretárias de educação. (GATTI, 1996, p. 20-21).

As experiências com avaliação sistemática nas décadas de 1980 ocorriam paralelamente a grandes movimentos sociais que se fortaleceram por meio das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs, 1980, 1982, 1984 e 1986), cuja tônica foi à crítica a administrações educacionais, a importância da efetiva mobilização dos educadores num processo de conquista definitiva de prioridade ao ensino fundamental e qualidade da escola pública como responsabilidade do Estado. Esses temas de destaque apareceram especialmente na CBE de 1986, com a aprovação da Carta de Goiânia pelos educadores, manifestando o direito de todos à educação, em todos os níveis de ensino, e o dever do Estado em promover meios para garantia dos mesmos.

Os movimentos no geral fizeram defesa da escola pública e da democratização da educação, requerendo uma solução conjunta para problemas de provisão de recursos, de descentralização com a municipalização do ensino e de participação nas decisões sobre políticas educacionais e no interior da escola (BRASIL, 1986).

De acordo com Freitas (2007, p. 47- 48) os conteúdos discutidos nessas conferências foram inovadores para área educacional como a exemplo das temáticas sobre democracia, educação de qualidade para população pobre com igualdade e oportunidade de condições de ensino, mas sobre avaliação como problemática de interesse para regulação da educação básica no país fazendo parte do planejamento educacional, não se observou.

As conferências realizaram um movimento que mobilizou a sociedade civil para dentro das discussões e do planejamento educacional, porém, avaliação em larga escala como via de regulação central da educação básica não se subordinou a lógica do debate em defesa da democracia e da escola pública com qualidade, mesmo sendo essa a vontade dos

---

<sup>12</sup>Waiselfisz (1988); Fletcher & Castro (1986); Castro (1982); Ribeiro (1986); Klein (1989); Gusso (1990); Vianna (1989); Gatti (1988), entre outras.

educadores como forma de viabilizar estratégia de controle social da execução das políticas e do cumprimento da obrigação do Estado com a qualidade das escolas públicas (FREITAS, 2007, p. 50).

Em 9 de abril de 1987, em Brasília, o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, foi outro marco de manifestação com os mesmos princípios pelas idéias de modernização administrativa, cujas estratégias propiciaram a participação dos envolvidos segundo propósitos políticos destacados nas CBEs anteriores e com a reivindicação de um projeto para educação com movimento de várias entidades organizadas, movimento que futuramente se destacou na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) a partir de 1988, passando a ser identificado como Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), porém com menor envolvimento das massas, como destaca:

‘[...] impulsionados apenas pelas entidades orgânicas, a pressão popular não ocorreu’, mesmo sendo um momento importante para a sociedade civil, momento de transição democrática com eleição direta dos novos legisladores no país (GOHN, 1992, p. 215).

O período marcado por transição e mudanças ecoava de movimentos que também ocorriam fora do país e marcavam os novos rumos em relação ao propósito de desenvolvimento educacional. Os acordos que até então eram firmados pelo Brasil com os organismos de financiamento internacionais, somente para alcançar o investimento desejado, afundando-se em dividas sem obterem avanços nas questões educacionais e sociais e sem nenhuma organização quanto à gestão, passaram a serem monitorados com avaliação e ajuste econômico interno.

Os dados referentes aos países signatários nos encontros internacionais<sup>13</sup> retratavam bem as condições educacionais e sociais dos países em desenvolvimento, e a situação brasileira fazia parte desse quadro desastroso.

---

<sup>13</sup>A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, no início de 1990, 155 países, sob a direção de organismos internacionais (UNICEF, UNESCO, PNUD, Banco Mundial), reconheciam que mais de 100 milhões de crianças não tinham a garantia de, pelo menos, o ensino primário; 960 milhões de adultos eram analfabetos, e, ainda outros milhões, mesmo passando pela escola, não adquiriam os conhecimentos e habilidades essenciais, necessários à vivência da cidadania (BRASIL, 1991). Apenas a título de informação, cabe lembrar que além da Conferência de Jomtien e da Conferência de Cúpula de Educação para Todos de Nova Delhi, Índia, 1993, ambas aqui comentadas, que ainda no decorrer da década de 1990 o Brasil participou da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, Egito, 1994; da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Copenhague, na Dinamarca, 1995; da 4ª Conferência sobre a Mulher, em Beijing, na China, 1995; da Conferência Internacional da UNESCO, em Genebra - Suíça, 1996 e da Declaração de Hamburgo, na Alemanha em 1997.

A discussão sobre como enfrentar esse quadro caótico se traduziu na formulação da 'Declaração Mundial de Educação para Todos', cujo tema central foi a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, a partir da 'nova' visão ampliada de educação básica, isto é, uma educação mínima para todos, capaz de transmitir conhecimentos, exigidos em cada cultura, que orientem determinadas ações referidas a necessidades humanas e sociais básicas e o avanço na satisfação das mesmas (ARANDA, 2004, p. 35).

Tais insucessos foram apontados como obstáculos ao avanço da educação mundial, os objetivos traçados nas conferências internacionais colocavam como responsável pelas mazelas na educação mundial a falta de gestão da área educacional, em especial referentes à universalização de uma educação mínima, à baixa produtividade e qualidade do ensino que estava vinculada ao contexto econômico e produtivo, e fundamentalmente, ao padrão de gestão e monitoramento.

Essas duas reuniões: o Consenso de Washington (1989) e a Conferência Mundial de Educação para todos (1990) são reveladoras das premissas políticas, disciplina financeiras exigida, metas e objetivos a serem alcançadas e rigor na ordem econômica a ser perseguida (SILVA, 2012, p.78).

Os acordos internacionais que aconteciam há algumas décadas inclusive com a declaração de direitos humanos que defendia o direito de toda pessoa à educação, não era cumprido e o quadro era realmente caótico, pois os países estavam endividados mesmo recebendo financiamentos de blocos financeiros, por isso a proposta especialmente de Jomtien (1990) foi de colaboração mútua, mas também de disciplina financeira, pois haveria financiamentos somente aos signatários que cumprissem as metas e os objetivos acordados e a avaliação foi proposta no Artigo 5 da Conferência Mundial (1990) como forma de monitorar a qualidade do ensino e o alcance das metas e dos objetivos.

Em consequência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula. Frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho (UNESCO, 1990).

A discussão educacional a partir das conferências avança do discurso de “escola para todos” para “ensino de qualidade para todos” tendo os sistemas de avaliação como monitoramento educacional.

No que concerne especialmente aos países em desenvolvimento tiveram importância preponderante a indicação de políticas públicas que focassem na superação da pobreza, na educação como direito e explicitava a necessidade de formulação de programas que sanassem as demandas educacionais prevendo sistemas de avaliação para monitoramento do desempenho. A tendência foi respaldada pelos organismos internacionais.

O discurso envolvia a defesa da descentralização e a insistência na participação popular como fortalecimento da regulação educacional brasileira. O conceito de descentralização está permeado por concepções históricas e culturais diversas e no espaço de uma temporalidade, mas a lógica de gestão descentralizada passa pela noção de cooperação, de democracia, de autonomia (JEFFREY, 2015; SILVA, 2012) concepção necessárias no enfrentamento de graves problemas da educação, mas que nem sempre conseguiu êxito em evitar manipulação político-partidária e mesmo de pressões de organizações privadas.

O novo padrão de gestão educacional tendo a avaliação<sup>14</sup> da educação como monitoramento ocorreram em processo de normativas nacionais postuladas pelos compromissos internacionais.

Articulando a Secretaria de Educação Fundamental (SEF), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a Coordenação de Planejamento Setorial (CPS) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vem sendo desenvolvido e implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional. [...] A União, através do MEC, desempenhará papéis de coordenar e articular a formulação e avaliação das políticas nacionais, a indução de inovações e o apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino para corrigir diferenças e garantir a prevalência do princípio da equidade no atendimento à escolaridade obrigatória (BRASIL, 1993, p. 59).

As ações pontuadas já haviam sido realizadas nos anos de 1980, mas não avançaram porque que não tiveram um planejamento educacional e financeiro de investimento em

---

<sup>14</sup> Do mesmo modo, configura-se como essencial um amplo e consciente engajamento político dos profissionais de educação neste esforço, seja pela efetiva inserção de suas representações nos processos decisórios e de controle e avaliação do desempenho do sistema, seja pelo estabelecimento de acordos para sua valorização social e profissional (BRASIL, 1993).

políticas educacionais implementadas pelo MEC que visassem a melhoria da qualidade da educação e não apenas o monitoramento.

A criação formal do SAEB<sup>15</sup> se deu por meio da medida provisória n. 765/94 e baixou portaria n. 1.795 de 27 de dezembro de 1994, registrando objetivos e competências do seu Conselho Diretor. A referida lei retirou como responsabilidade do Conselho Nacional de Educação com algumas incumbências concernentes a regulação e passando ao MEC a centralidade com as avaliações (BRASIL, 1994).

O mesmo texto garantia que o MEC, em parceria com as Secretarias de Educação, buscaria “amplos mecanismos de participação, cooperação e intercâmbio técnico científico e instrucional com organismos nacionais, estrangeiros e internacionais visando o desenvolvimento do Sistema”, deixando explícito a importância que o governo atribuía as parcerias, alianças e acordos enquanto participação da sociedade e efetivação da cooperação federativa.

Certamente as experiências de avaliação em larga escala que foram formuladas e vivenciadas nos anos de 1980, contribuíram para o que veio a ser o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)<sup>16</sup>, que desenvolveu um monitoramento por meio da avaliação em larga escala e a regulação da educação, porém o PDEpT (1993), que não se efetivou, foi significativo na tentativa de trazer o desenvolvimento dos sistemas educativos e a garantia do acordo firmado pelo Brasil em Jomtien, inclusive indicando o monitoramento por meio do sistema de avaliação, processo que se efetivou com a aprovação da LDB (1996)(BRASIL, 1994, p.49).

O Plano não se efetivou como políticas de Estado, mas as recentes experiências brasileiras em avaliação externa que ainda eram incipientes, a partir dele, foram destacadas na política como importantes meios informativos da efetividade e relevância do ensino. O sistema de avaliação se fortaleceu, porém, o ensino de qualidade anunciado e apressado na formulação das políticas com princípio de educação para todos, se restringiu à letra da lei, dando por encerrado o debate social a respeito da concepção de qualidade no ensino,

---

<sup>15</sup> O IDEB foi criado em 2007. Com os dados da Prova Brasil de 2005 foi possível fazer a primeira medição. Oficialmente a publicação da primeira edição do IDEB ocorreu em 2007, no entanto, o Ministério da Educação (MEC) considera o ano de 2005 como referência inicial, de acordo com no sítio do MEC: <http://ideb.mec.gov.br/>.

<sup>16</sup> A primeira aplicação do Saeb aconteceu em 1990 com a participação de uma amostra de escolas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede urbana. Os estudantes foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. As 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em redação. Este formato se manteve na edição de 1993 [...] Nas edições de 1990 e 2003 as provas foram aplicadas a um grupo de escolas sorteadas em caráter amostral, o que possibilitou a geração de resultados para unidades da federação, região e Brasil (BRASIL, INEP, 2013).

associando a educação escolar ao desenvolvimento econômico, porém. Freitas e Real (2011), destacam o risco e prejuízo que essas tendências apresentam à construção e sustentação de um projeto educacional que leve devidamente em conta a associação entre educação, promoção da solidariedade e da justiça social e desenvolvimento do País. Efeitos que resultam em excelentes leis, mas com tão poucos resultados.

### **1.5.1 A avaliação da educação com força normativa e a LDB/1996**

Todo esse movimento nacional e internacional que discutiu o planejamento educacional foi precursor da aprovação da LDB de 1996. Esse projeto de lei vinha sendo discutido na sociedade desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, entre duas propostas com perspectivas diferenciadas em vários aspectos, especialmente quanto à avaliação educacional.

O primeiro projeto não explicitava nada em sua agenda sobre avaliação educacional, apenas apontando os sistemas nacionais de educação e o plano nacional e planos estaduais como mecanismos norteadores da administração da educação. O segundo anteprojeto, dos agentes estatais do MEC referenciou o normativo legal quanto à avaliação educacional, passando a ser mecanismo de averiguação da qualidade educacional apontando para diferentes ações do planejamento educacional e da sua agenda. A discussão percorreu um longo caminho e passou por vários momentos de confrontos entre as duas propostas de LDB<sup>17</sup>.

Durante esse período até chegar à LDB de 1996, ocorreram consideráveis mudanças nos governos e momentos críticos da política governamental no Brasil, o que sugere a formulação de leis e projetos consonantes a cada momento político. A participação da sociedade civil e dos movimentos populares também foram destacados, assim como o forte envolvimento dos organismos internacionais e da iniciativa privada para a formulação e implementação do projeto.

De acordo com Freitas (2007, p. 96), todas essas ocorrências, não foram impeditivas para se aprovar a LDB que formulava desde 1988, a solução dos embates travados em relação

---

<sup>17</sup>Número 1.258 – A/1988. A tramitação da LDB foi apresentada a Câmara em 1988, até a sua aprovação em 1996, concorria com outro projeto de Lei do Conselho Federal de Educação, que procurava preservar interesses dos ‘grupos privatistas’. O texto continha propostas que haviam sido objetos de discussão no meio educacional, inclusive na V Conferência Brasileira de Educação realizada em Brasília no início de agosto daquele ano. [...] esse anteprojeto de LDB serviria de subsídios ao grupo de trabalho instituído na Comissão de Educação da Câmara (SAVIANI, 1998).

aos projetos de lei expressou-se no texto da lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB, 1996). (FREITAS, 2007, p. 79).

A década de 1990, no campo político, foi marcada pela busca da estabilidade econômica no Brasil e pelos processos de reforma do Estado, que tiveram seus reflexos na educação. A elaboração do Plano Decenal de Educação (1993-2003), a promulgação da nova LDBEN (lei n. 9.394 de dezembro de 1996), entre outras medidas de política, influencia sobremaneira a produção do conhecimento em política educacional (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 545).

A educação sentiu diretamente o processo de reforma do Estado em 1990, especialmente com respeito às novas diretrizes dadas com a aprovação da nova LDB, onde é reafirmando o papel da avaliação externa em larga escala, e torna imperativo o processo de avaliação, exigindo sua universalização, conforme conteúdo do Art. 87:

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: [...] IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

A avaliação como regulador da qualidade do ensino no processo educacional se destaca no Artigo 9º da Organização Educacional.

O inciso I, trata da elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A elaboração do plano iniciou-se em 1997, cumprindo o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, apontando o Plano Nacional de Educação como forma de planejamento efetivo com metas, objetivos, diretrizes e prazos para educação nacional, além de apontar formas de financiamento para alcance seriam propostos, tendo então uma duração de dez anos (BRASIL, 2001).

### **1.5.2 Os planos nacionais e a avaliação como monitoramento da educação**

O primeiro plano após Constituição Federal (1988), só foi aprovado em 2001, com a lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, como resultado de dois projetos apresentados ao Congresso Nacional. A primeira elaboração fez uma fusão entre as duas propostas, que considerou o diagnóstico da situação educacional do PNE – Sociedade Civil e as diretrizes, os

objetivos e as metas do PNE–MEC,<sup>18</sup> o que implicou em estabelecer sintonia e coerência entre o diagnóstico, as diretrizes e as metas do plano, como condição para chegar aos resultados esperados.

Após a lei que promulgou o PNE (2001-2011), a Constituição Federal (1988) teve uma nova redação no texto, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 que alterou os artigos de números 208, 211, 212 e 214. O texto foi organizado para estabelecer a educação dentro de um plano com duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2001).

A aprovação do plano aconteceu ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso após longo debate, porém com pouca indicação das pautas da sociedade civil que apontava para um sistema nacional de educação, prevalecendo à pauta dos agentes estatais do MEC com indicativo de um sistema de nacional de avaliação. Nesse PNE a avaliação como regulação e gestão do processo educacional é apontada em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, com discurso que afirmava contemplar também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino (BRASIL, 2001).

O novo PNE (2001-2011) estabeleceu que os planos decenais (e plurianuais) dos estados, municípios e Distrito Federal, deveriam ser expressão de implementação do PNE, sendo avaliado periodicamente pela União, em articulação com as esferas do poder Público, e acompanhada em sua execução pelo Poder Legislativo. No artigo 4º, ela estabelece que “A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”.

---

<sup>18</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>.

Pela primeira vez, o Plano Nacional de Educação era instituído por lei (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001), que vigorou de 2001 a 2010. Com isso a responsabilidade jurídica foi gerada e as ações para o alcance das metas passaram a ser exigíveis. O plano aprovado por lei deixa de ser uma mera carta de intenções para ser um rol de obrigações, passando a ser imperativo para o setor público (SILVA, 2001 e 2009). Sua aprovação se configurou como política de Estado, mas as ações produzidas pelo governo deixaram uma marca implícita de medidas que evocaram formas de políticas governamentais, não alinhadas às metas traçadas no PNE em longo prazo.

A tradição do Estado brasileiro, de políticas e gestão como resultante das ações e prioridades governamentais, *stricto sensu*, em detrimento de efetivas políticas de Estado, sofre injunções as mais diversas das estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais após a aprovação do Plano e corroboram para a manutenção dessa complexa tessitura política na medida em que o atual PNE não foi considerado a base e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais. No tocante ao Governo Lula, é fundamental destacar que a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) consubstancia tal assertiva, na medida em que o PDE se configurou como um conjunto de programas direcionado a traduzir as prioridades da política governamental e que, neste sentido, não se definia como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE (DOURADO, 2010, p.687).

O PNE (2001 -2011) com suas continuidades políticas e descontínuas ações do novo governo, não retratou avanço na política educacional, exigindo a implementação de outras políticas integradas para legitimar o que era prioridade, naquele momento, de investimento na educação, e a avaliação fez parte dessa implementação. Diante disso e no intuito de dar maior organicidade às iniciativas do governo federal, foi lançado no governo Lula o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano de 2007 (BRASIL, 2007a). Esse plano executivo do MEC ordenou ações em desenvolvimento e introduziu novas estratégias.

Segundo Cury (2004), a partir do PDE o MEC assume o protagonismo compartilhado com os poderes públicos dos outros entes federados. Nesse Plano, as metas e objetivos seriam referenciadas por informações e dados trazidos pelas avaliações educacionais. As metas, pactuadas por adesão com os entes federais, seriam focadas na aprendizagem e em seus resultados, com apoio na formação continuada. Resultados satisfatórios teriam incentivos e resultados insatisfatórios teriam o cuidado governamental para superação das dificuldades.

Segundo Dourado (2007, p. 930), as estratégias descritas no PDE “[...] enfatizam o desenvolvimento de ações para aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados

educacionais”. O PDE tornou-se um grande marco na política educacional por meio do conjunto de programas que materializaram as prioridades da educação no Brasil, prioridades que extrapolaram as metas do PNE (2001-2011), inclusive normatizando quais avaliações seriam utilizadas no monitoramento dos anos iniciais e no ciclo de alfabetização como será discutido posteriormente.

No PNE (2001-2011) o monitoramento e as avaliações foram considerados “mapa” que sinalizariam os caminhos a serem percorridos, mostrando onde se queria chegar e de quanto tempo e recursos seria preciso, apontando a todo o momento se e quando chegaria ao destino, além de exibir informações prévias, caso houvesse desvio de rota com intuito de previamente evitar prejuízo a viagem (BRASIL, 2001, p. 19). Uma visão romântica da situação educacional expressa pelos administradores governamentais.

A avaliação foi proposta em todos os níveis e modalidades de ensino a fim de assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos, averiguada por meio do monitoramento que utilizou os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que viriam a ser desenvolvidos. Suas diretrizes estabeleceram a consolidação e aperfeiçoamento do censo escolar e do SAEB como forma de acompanhar a situação escolar do País (BRASIL, 2001, p. 59).

A avaliação como monitoramento da educação que era prevista pelo sistema federal, e que já ocorria em alguns estados, passa a ser estimulada não só nas estâncias de estados, mas também de municípios.

Durante a vigência do PNE (2001-20011), as avaliações em larga escala conduzidas pelo Inep chegam a todos os níveis da educação no Brasil e a cultura de se avaliar constantemente para alcançar uma dada qualidade, se estabelece como política.

O segundo plano após a Constituição Federal (1988), o PNE (2014 – 2024), tramitou como proposta de lei durante quatro anos deixando um vácuo no planejamento educacional com o fim do planejamento do PNE (2001-2011) até sua aprovação final por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Esse plano estava pronto no final da vigência do plano anterior (2001 -2011), porém, o motivo do impasse para sua aprovação foi o fato do novo plano manter a estrutura do plano anterior no tripé: diagnóstico, diretriz e metas. Primeiro porque as suas metas estavam separadas das estratégias necessárias para seu cumprimento e segundo porque não havia sido feito um diagnóstico do plano vigente, que também era fundamental para se avaliar avanços e fragilidades do mesmo e criar possibilidades de reparação de medidas necessárias para o plano posterior (BRASIL, 2014, p. 15).

O planejamento para se chegar PNE (2014-2024) foi abrangente e ousado e o processo envolveu autores governamentais, conselhos e fóruns de educação institucionais, movimentos sociais, sociedade civil (gestores), sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional e organizações da sociedade civil *ethinkthanks*<sup>19</sup>, diferentemente do plano anterior, o PNE (2014 – 2024), teve um envolvimento expressivos da sociedade brasileira.

O plano foi aprovado com vinte metas (20) e duzentos e cinquenta e quatro estratégias (254), após intenso debate sobre questões de financiamento, de atendimento ao aluno especial, de desigualdade social, de direito de aprendizagem e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mas acaba aprovado sem nenhum veto.

A avaliação da educação no novo plano afirma-se como política de controle e monitoramento e por meio do artigo 11, incluindo dados ampliados quanto ao perfil de discentes e docentes, às condições de ensino e ao processo gestor. Desde o primeiro substitutivo na Câmara, o referido artigo foi elaborado de maneira mais abrangente, constituindo um sistema nacional de avaliação da qualidade da educação básica, com indicadores de avaliação institucional. No artigo 11, parágrafo II ainda prevê indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infra-estrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (BRASIL, 2014, p. 47). Ampliando assim os enfoques dados a avaliação pelo Ideb.

Quanto à avaliação da alfabetização verifica-se que entre diretrizes e as metas que compõem o plano, estão contempladas nas metas com foco na alfabetização, com destaque para artigo 2º: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”, é reafirmado na Meta (5), e na estratégia 5.2 sendo condutoras das políticas públicas voltadas para a avaliação da alfabetização (BRASIL, 2014, p 59). Além disso, a lei definiu que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituiria fonte de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. Na nova política do PNE (2014-2024) as avaliações avançam dos níveis de ensino para as esferas da educação de forma articulada e normatizada por força de lei.

---

<sup>19</sup>*Thinktanks* são organizações ou instituições que atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos com vistas a influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas, sobretudo em assuntos sobre os quais pessoas comuns não encontram facilmente base para análises de forma objetiva.

Sabemos que a busca pela equidade e pela qualidade da educação em um país tão desigual como o Brasil é uma tarefa que implica políticas públicas de Estado que incluam uma ampla articulação entre os entes federativos. Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais importantes neste cenário. É possível realizar um bom trabalho de alinhamento dos planos de educação para fazermos deste próximo decênio um virtuoso marco no destino do nosso País (BRASIL, 2014, p. 2).

A consciência dos administradores políticos quanto ao momento ser oportuno e fecundo para se articular as estâncias federativas é real, mas questionável pensar em qualidade e equidade na educação com políticas focais. Um país desigual em condições sociais como o Brasil, precisará bem mais do que apenas intenções marcadas em planos nacionais. Como sociedade acredita-se que o estudo sobre política poderia capacitar e determinar o quão bem os ideais de democracia e de emancipação são mantidos em uma sociedade complexa tão dependente de burocracias públicas (PALUMBO, 1994, p. 41).

No caso das políticas educacionais e de avaliação, são burocracias públicas que se materializam em leis, normativas, decretos, resoluções, compromissos, pactuações, que por vezes são formulados, promulgados e implementados sem o conhecimento e participação da sociedade, mas que traz diretamente a ela, sociedade, suas principais consequências, seja para seu desenvolvimento ou para seu retrocesso, seja para sua emancipação ou para sua dominação.

### **1.6 A composição do SAEB e as avaliações como monitoramento da educação**

A avaliação nacional ganhou campo na educação a partir de 1980 e efetivou-se nos anos de 1990, especialmente nas últimas décadas na modalidade de avaliação em larga escala, e os planos nacionais de educação têm firmado as burocracias democráticas no sentido de aperfeiçoar os sistemas de avaliação da educação nos seus diferentes níveis e nas suas diferentes configurações como veremos posteriormente.

O ato de avaliar, medir e monitorar não é algo novo na educação (FREITAS, 2007), entretanto a sistematização desse processo constituído por avaliação externa e em larga escala, testes, provas e outros instrumentos, na educação básica é processo recente. O sistema normatizado na educação básica no Brasil é o Saeb como Sistema de Avaliação da Educação Básica com sua fundação em 1990.

A princípio esse sistema avaliava a educação com testes aplicados em larga escala por meio de amostragem passando por várias modificações até chegar o formato mantido desde 2013:

O Saeb, primeira iniciativa de âmbito nacional conduzida pelo executivo federal, inicialmente se caracterizou por avaliação de proficiência dos alunos, por amostragem das redes de ensino, em cada unidade da Federação, tendo foco nas gestões dos sistemas educacionais. A partir de 2005 passou a ser constituído por duas vertentes: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que mantém as características do Saeb tal como delineado originalmente e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, de base censitária, disponibilizando resultados para cada unidade da federação, por municípios e escolas. Apresenta-se com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. Duas recentes ações do Ministério da Educação alteram a composição do Saeb. A primeira é a que inclui a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (BRASIL, INEP, 2013).

O Saeb tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica (BRASIL, 2011). Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados. O Saeb atualmente é composto por três avaliações externas em larga escala:

**Figura 1** – Constituição do SAEB – (2012)



Fonte: Portal do Inep: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>

O Inep, quanto à medição e monitoramento da educação básica, tem o objetivo de permitir coletar informações sobre a aprendizagem e propor análises próximas aos contextos regionais, compreendendo as diferenças entre as escolas e suas redes.

Até o ano de dois mil e doze (2012) o Saeb era composto por dois processos de avaliação em larga escala a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) que é realizada por amostragem das Redes de ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais, recebendo o nome do Saeb em suas divulgações, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) que é mais extensa e detalhada que a Aneb, e tem foco em cada unidade escolar, sendo normatizada pela Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, tendo um caráter universal, por isso recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações (BRASIL, 2011).

O foco da Aneb abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação. Já a Anresc trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, é denominada "Prova Brasil", com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo.

A partir de 2013, com a implementação do PNAIC, o Saeb passa a ser composto por três avaliações externas em larga escala sendo então, a Aneb, a Anresc que são aplicadas bianualmente e a ANA com a previsão<sup>20</sup> de ser aplicada anualmente.

A Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA: avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. A ANA foi incorporada ao Saeb pela Portaria Nº 482, de 7 de junho de 2013 (BRASIL, 2015, p. 4).

A ANA é instrumento de avaliação na alfabetização externo e em larga escala do Instituto Anísio Teixeira (INEP) implementada já no ano de 2013, com objetivo de avaliar o período de alfabetização da criança, ou seja, alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das

---

<sup>20</sup> A ANA foi aplicada nos anos de 2013, 2014 e 2016. No ano de 2015 o Inep não aplicou a ANA justificando contenção de gastos, mesmo estando previsto sua aplicação anual de acordo com PORTARIA No - 482, DE 7 DE JUNHO DE 2013, do Ministério da Educação (MEC).

escolas públicas municipais e estaduais em todo o país. Ela nasce junto com o PNAIC apresentada e direcionada as instituições de educação do Brasil no ano de 2013, a ANA é uma avaliação censitária aplicada às turmas de 3º ano do Ensino Fundamental, ou seja, ao final do ciclo de alfabetização, como aferição de nível de alfabetização, trazendo um retrato do contexto onde a criança está sendo alfabetizada e da qualidade dessa alfabetização. Sobre essa temática discorre-se com maior aprofundamento, no capítulo posterior.

A estrutura atual do Saeb se deu a partir de 2013 com a implementação do PNAIC, que trouxe na sua formulação a ANA. Até chegar a estrutura atual o Saeb passou por várias formulações com um percurso crescente no controle e monitoramento da educação.

A lógica explicativa para tantas avaliações em larga escala está no discurso de que o objetivo é promover a qualidade do ensino, como também à melhoria da gestão dos sistemas educacionais, por meio de levantamento de dados censitários e do rendimento escolar que essas avaliações procuram promover; que auxiliariam os governantes a obterem dados concretos para a elaboração e execução de políticas educacionais (INEP, 2015). Entretanto pesquisadores dessa temática como Freitas (2012), Gatti (2007), Oliveira (2008), Sousa (2013), questionam a vinculação dos resultados das avaliações do Saeb, balizadas principalmente por meio de índices como Ideb, e, mais recentemente sobre a alfabetização por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), como requisitos para se medir a qualidade educacional.

As críticas incidem quanto à definição do padrão de qualidade da educação ofertada pelo setor público, por estar atrelada de forma restrita e enfática aos resultados do desempenho dos alunos. Com a implementação dessas políticas públicas de avaliação da educação, ampliadas no governo FHC (1995-2002) e continuadas no governo Lula e Dilma (2003-2014), pode-se afirmar que constitui como uma política de Estado (HOFLING, 2001), contribuindo com o delineamento do que se convencionou a chamar de Estado Avaliador, focando mais nos resultados do que no processo (AFONSO, 2003).

Desde então, as principais iniciativas de avaliação em larga escala para a educação básica são promovidas pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)<sup>21</sup>, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Essa composição apresenta um sistema bem organizado e que se aperfeiçoa constantemente.

---

<sup>21</sup>O INEP foi transformado em autarquia federal por meio da Lei n. 9.448 de 4 de março de 1997. O INEP reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central de atividades as avaliações em praticamente todos os níveis educacionais.

No Brasil em 2016 de acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre taxa de pessoas desempregadas, mais 12 milhões de habitantes estão desempregados comprometendo as condições básicas de manutenção das famílias. Será que tal questão social agregada a muitas outras que perpassam pela desídia do estado, não afetará as instituições de ensino no que tange a frequência, permanência e condições de aprendizagem das crianças?

[...] O desempenho é um fator a considerar, porém é necessário complementar a visão de qualidade de sistemas educacionais com outro conjunto de fatores que ampliam a perspectiva sobre a dinâmica destes sistemas, trazendo contribuição possivelmente mais efetiva para cada escola. As avaliações executadas têm trazido dados para tanto, porém eles não têm sido suficientemente divulgados e discutidos, em integração com os resultados das provas, mantendo-se a visão de qualidade apenas associada ao rendimento escolar estrito (GATTI, 2007, p.04).

Agregada à desconsideração de condições sociais pela desídia do Estado, a falta de articulação entre as esferas de educação sobre a política de avaliação da educação por meio das avaliações de larga escala, comprometem os objetivos e potencialidades que poderiam ser alcançados com os resultados constituídos.

As avaliações externas e em larga escala chegam à educação como nova forma de provisão da política educacional. O foco se deslocou do aluno para as redes de ensino e impulsionou a redistribuição de responsabilidades administrativas, financeiras e pedagógicas entre o centro e a periferia (BONAMINO; FRANCO, 2003, p. 191). A descentralização do micro (sistema de ensino) distanciou ao macro (Governo central) constringendo e mascarando o direito à educação (WERLE, 2012).

Permanece, portanto a concepção vigente de avaliação da Educação Básica, ao ressaltar a articulação entre indicadores de rendimento escolar, indicadores de avaliação institucional e os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica.

Como já discutido no texto é nas últimas décadas que as leis, reformas, projetos e programas se intensificam e se ampliam como um intenso movimento nas políticas públicas, derivando formulações efetivas como os dois últimos Planos Nacionais de Educação que estão elaborados em tempos que não se prendem a tempos de governo.

Definimos uma política como princípios subjacentes as atividades das agências governamentais. Uma política é o que se pretende realizar através de uma ação governamental. Mas podemos também ter uma perspectiva

realista de uma política. Podemos partir do pressuposto de que não importa o que se seja pretendido com a ação do governo, o que é alcançado é a política. Partindo de uma perspectiva realista, uma política é o resultado do sistema de elaboração de políticas. É o efeito cumulativo de todas as ações, decisões e comportamentos de milhões de pessoas que fazem e implementa uma política pública (PALUMBO, 1994, p. 48,49).

Como destaca o autor ainda que a política não siga todo o trajeto do objetivo proposto, o que é alcançado é uma política.

No conjunto de políticas educacionais planejadas, elaboradas e implementadas ao longo da história brasileira, o contexto da alfabetização também apresentou uma trajetória ampla e muito complexa onde se derivaram políticas, que de acordo com Mortatti, (1994) “tanto naquela época como hoje, a alfabetização é apresentada como um dos instrumentos privilegiados de aquisição de saber e, portanto, de esclarecimento das “massas”. A manifestação e decisões políticas estão na base de políticas públicas como manifestações sintéticas das relações entre teoria e ação do Estado no que se refere ao atendimento às necessidades básicas sociais, como direitos dos cidadãos se deriva em formulação de políticas públicas que são elaboradas em cumprimento de demandas que ecoam da sociedade.

No caso das políticas atuais com foco na alfabetização são manifestações de um país que ainda apresenta dados preocupantes em relação aos direitos de aprendizagem no início da escolarização, etapa de alfabetização e que abre uma agenda de discussão sobre a alfabetização infantil.

A atenção ao processo de avaliação da alfabetização vem em crescente ascensão e junto com ele a preocupação com as ações de gestão a partir de 2000 com a implementação de programas com foco nessa etapa de ensino.

A avaliação da alfabetização, ação da política governamental, como forma de monitorar e gerir a educação básica por meio da normatização as avaliações em larga escala, como no caso da alfabetização a Avaliação Nacional da Alfabetização é assunto a ser analisado no próximo capítulo.

## CAPÍTULO II

### **AValiação Nacional da Alfabetização: Formulação e DECORRÊNCIAS**

Considera-se que realizar análise das políticas públicas educacionais de avaliação externa e em larga escala na alfabetização incide na necessidade de contextualizá-las, compreendendo-as como resultado de um processo mais amplo que envolve a organização da ação do Estado.

Nestes termos, o objetivo desse capítulo é analisar como foram formulados os programas com foco na alfabetização chegando ao PNAIC, um Pacto que traz na sua implementação a ANA como uma ação da política educacional. O destaque aqui está em compreender a formulação da ANA e resultados iniciais de sua implementação.

Inicialmente, discorre-se sobre como a avaliação da alfabetização da criança ganha centralidade nos programas formulados nas instâncias federais se ampliando, reformulando e fortalecendo como política de Estado, na continuidade faz-se destaque para compreende-se, como a política educacional conjugou um programa de alfabetização atrelado a uma avaliação externa em larga escala no ciclo de alfabetização trazendo a mais recente avaliação do Saeb a ANA. Finalizando o capítulo apresenta-se as decorrências da política de avaliação na alfabetização apresentando dados iniciais de sua implementação.

#### **2.1 A Alfabetização em foco**

A educação de uma criança se dá ao longo de um processo, quiçá, em toda sua vida. Entretanto, o ensino obedece a um marco legal, ou seja, segundo a LDB (1996), a etapa da Educação Básica denominada Ensino Fundamental, que é posterior a etapa chama Educação Infantil e anterior a etapa denominada de Ensino Médio.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, especificamente nos 3 primeiros anos, tem-se o início do “ensino” da criança, considerado atualmente como ciclo de alfabetização e neste estudo tratado como “processo alfabetizador” e que toma centralidade na política educacional a partir da reorganização do ensino fundamental como ação recorrente na política educacional brasileira, como forma de assegurar a expansão do ensino às camadas populares e a

diminuição das barreiras entre os níveis (MAINARDES, 1998; JEFFREY, 2011) e, mais recentemente, com vistas à melhoria da qualidade do ensino público.

A configuração atual do ensino fundamental resulta de mudanças normativas, em especial, da primeira década dos anos 2000. Ressalta-se que, no ano de 2005 fora estabelecida a matrícula de crianças a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental obrigatório (Lei nº 11.114) e, em 2006, determinou-se a ampliação desse ensino para nove anos de duração, ampliando o estatuto da obrigatoriedade para a população de idade entre 6 e 14 anos (Lei nº 11.274).

A nova configuração acrescentou um ano à etapa do ensino fundamental, o que permitiu o acesso, cada vez mais cedo, das crianças ao processo de alfabetização e letramento sistemáticos. Mas, a ampliação da escolarização obrigatória foi além do Ensino Fundamental. A Lei n. 11.700, de 2008, assegurou a oferta de vagas na escola pública de Ensino Fundamental ou na educação infantil para toda criança a partir do dia em que complete 4 anos de idade (BRASIL, 2008a). E a Emenda Constitucional n. 59, de 2009, estendeu a obrigatoriedade para a população de 4 a 17 anos, estabelecendo o prazo de até 2016 para que todas as redes dos sistemas de ensino público brasileiro cumpram essa determinação. Essas medidas foram ratificadas na Lei 12.796, de 2013.

Quanto ao período de alfabetização considera-se importante para a garantia do acesso à educação escolar a ampliação de tempo, representando um avanço para a democratização do ensino público, assegurando às crianças menos favorecidas o direito em participar da vida escolar mais cedo. Entretanto, a implementação do ensino fundamental de nove anos levantou uma série de questionamentos, sobre o tratamento pedagógico a ser oferecido a essas crianças.

O Parecer do CNE/CEB n. 4/2008<sup>22</sup> (BRASIL, 2008b) que tratou sobre observâncias e cuidados com a etapa do ensino da criança de 6 a 8 anos, especialmente com a avaliação desse período de ensino. A partir do parecer fica clara a intenção pública em promover a alfabetização ainda nos três primeiros anos, compondo o ciclo de alfabetização. Contudo, no ciclo não houve rigorosidade na padronização, podendo ser adotadas diferentes formas de organização (LDB/1996).

A preocupação com as formas de reorganização expressam concepções de ensino e aprendizagem, discutida por Mainardes (2007), Freitas (2002), Franco (2006), Barreto e Souza (2004) entre outros, salientando o cuidado para que o ciclo ou bloco não acabe com o mero arranjo, com a diminuição da reprovação, mas não do fracasso escolar.

---

<sup>22</sup> Sobre Parecer CNE/CEB n. 4/2008. [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb004\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb004_08.pdf)

O ciclo de alfabetização passa a ser discutido em nível de direito a educação, e de qualidade dessa alfabetização. Os programas federais de apoio à alfabetização começam a serem formulados para atender a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos<sup>23</sup> e o ensino obrigatório a partir dos seis anos de idade (UNESCO, 2001, p. 59).

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 Anos (Resolução CNE nº 7/2010), encontra-se estabelecido que os 3 anos iniciais do Ensino Fundamental devem assegurar a alfabetização e o letramento e o desenvolvimento das diversas formas de expressão, incluindo o aprendizado da Língua Portuguesa, da Literatura, da Música e demais Artes e da Educação Física, assim como o aprendizado da Matemática, da Ciência, da História e da Geografia (MEC/SASE, 2014, p. 26).

O governo federal manifesta seu apoio ao ciclo de alfabetização por meio de programas que melhoram as condições de materiais didáticos, literários e de investimento na formação continuada do professor alfabetizador, como se observa no Quadro 3.

### Quadro 3 - Programas implementados de apoio a alfabetização da criança pós LDB/96 – 2016

Materiais Didáticos	Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)	1997-2016
Formação continuada	“Programa de desenvolvimento profissional continuado: alfabetização <sup>24</sup> ” “Programa de Formação de Professores Alfabetizadores” (PROFA <sup>25</sup> ) “Pró-Letramento– Mobilização pela qualidade da educação” Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	2001-2002 2002-2003 2007-2012 2013-2016
Outros	TV Escola, DVD Escola, Banco Internacional de Objetos Educacionais e Portal do Professor <sup>26</sup> Programa Mais Educação <sup>27</sup>	2008-2016 2007-2016
Tecnologias	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo <sup>28</sup> )	1997- 2016

FONTE: Elaboração própria para fins de estudo, 2016.

<sup>23</sup> Lei nº 11.274/2006

<sup>24</sup>Disponibilizou às redes de ensino fundamental material impresso do projeto “Parâmetros em Ação: alfabetização”, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) elaborados entre os anos de 1995 e 1998 tiveram o intuito de promover discussões acerca da prática pedagógica para os anos iniciais (BRASIL, 1999).

<sup>25</sup>Curso de aprofundamento, destinado a professores e formadores, que se orientou pelo objetivo de desenvolver as competências profissionais necessárias a todo professor que ensinava a ler e escrever, sendo estes alfabetizadores de crianças ou de jovens ou adultos (BRASIL, 2001).

<sup>26</sup>Tratam-se de programas que disponibilizam recursos educativos audiovisuais aos professores e que podem ser utilizados conforme o planejamento dos mesmos (BRASIL, 2016).

<sup>27</sup>Instituído pela Portaria Interministerial n. 17, de 2007, e regulamentado pelo Decreto n. 7.083, de 2010. O Programa constitui-se como estratégia do MEC para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral (BRASIL, 2016).

<sup>28</sup>Criado pela Portaria Ministerial n. 522, de 9 de abril de 1997, que tem o objetivo de promover o uso pedagógico das Tecnologias de Informática e Comunicação (TICs) na rede pública de educação básica, levando às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias (FNDE, 2012).

Os programas de apoio à alfabetização, implementados pelo governo federal se manifestam de forma mais direcionada por meio da formação continuada. A intensidade de programas de formação continuada com foco na alfabetização se dá a partir da Lei n. 11.700, de 2008 (BRASIL, 2008a) e com a Emenda Constitucional n. 59, de 2009, já citada nesse texto.

O MEC tem sido responsável por coordenar nacionalmente os Programas, elaborando as diretrizes e critérios para organização do curso e propostas de implementação, prestando ainda o apoio financeiro na elaboração e reprodução do material e na formação dos professores (BRASIL, 2007, p. 2).

Entre esses programas de apoio aos materiais pedagógicos e literários do MEC, encontram-se os dois grandes programas, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD<sup>29</sup>), e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE<sup>30</sup>). Esses programas têm garantido um bom acervo às bibliotecas escolares. No ano de 2010, foram adquiridos 249 exemplares, desses, 39,75% eram direcionados aos anos iniciais do ensino fundamental. A partir de 2013, houve investimento de um grande acervo de apoio a alfabetização, distribuídas do seguinte modo: 359 obras da área de Ciências Humanas e Temas Transversais; 514 obras da área de Ciências da Natureza e Matemática; 471 obras da área de Linguagens e Códigos, muitos tipos de livros foram submetidas 1344 obras, em resposta ao Edital PNLD Obras Complementares 2013. Mas os acervos ainda proporcionam a alunos e professores outros recursos.

Esses programas têm interesse na melhoria do processo didático-pedagógico, na medida em que as literaturas abordam conteúdos curriculares. Mas o tratamento que dão a esses conteúdos combina o rigor conceitual com a curiosidade infantil, o jogo e, muitas vezes, a ficção, permitindo ao aluno um acesso lúdico e interdisciplinar ao objeto de ensino-aprendizagem em questão (BRASIL, 2012).

---

<sup>29</sup>Tendo como principal objetivo subsidiar o trabalho pedagógico dos professores por meio da distribuição de coleções de livros didáticos aos alunos da educação básica e busca fornecer opções aos professores na seleção do material a ser utilizado pelos alunos. Esse Programa esteve presente na política pública educacional desde 1929 sobre diferentes denominações, no entanto, foi mais bem instrumentalizado em 1993, quando o governo de Itamar Franco (1992-1994) vinculou recursos e garantiu o fluxo regular de verbas para aquisição e distribuição dos livros. (FNDE, 2012).

<sup>30</sup>Implantado no governo de FHC, em 1997 e implementado nos governos de Lula e Dilma, tendo o objetivo de promover o acesso à cultura e o incentivo à leitura a alunos e professores, por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência. Os acervos literários são compostos por textos em prosa (novelas, contos, crônica, memórias, biografias e teatro), em verso (poemas, cantigas, parlendas, adivinhas), livros de imagens e livros de história em quadrinhos, obras pedagógicas complementares aos livros didáticos e acervos de dicionários de Língua Portuguesa, jogos pedagógicos de apoio à alfabetização; obras de referência, de literatura e de pesquisa, obras de apoio pedagógico aos professores e jogos e softwares de apoio à alfabetização (BRASIL, 2012b).

Outra forma de apoio é o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial n. 17, de 2007, e regulamentado pelo Decreto n. 7.083, de 2010. O Programa constitui-se como estratégia do MEC para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral. O programa sofreu modificações em 2014 com prioridade a atendimento aos alunos do 1º ao 3º ano conforme Resolução n.05/2016 e no ano de 2016 estava previsto outras mudanças que não se efetivaram porque o programa foi suspenso.

Em termos de formação continuada o “Pró-Letramento<sup>31</sup>” foi o mais abrangente antes do PNAIC. O programa foi realizado com turmas de até 25 professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) com duração de 120 horas, das quais 84 foram presenciais e 36 à distância. Os cursos de alfabetização e linguagem e de matemática foram desenvolvidos paralelamente e realizados num período de até 12 meses para a fase inicial e até 10 meses para a fase do revezamento em outra área. O material do curso foi organizado em fascículos e tratou de diferentes temas. Para alfabetização e linguagem foram elencados: capacidades linguísticas da alfabetização e avaliação; alfabetização e letramento: questões sobre avaliação; organização do tempo pedagógico e planejamento de ensino; organização e uso da biblioteca escolar e das salas de leitura; o lúdico na sala de aula: projetos e jogos; o livro didático em sala de aula: algumas reflexões; modos de falar/modos de escrever. Os materiais foram preparados por Centros de Pesquisas Desenvolvimento da Educação, especificamente na área de Alfabetização e Linguagem, alguns denominados Centros de Linguagem e outros Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, compostos pelas seguintes universidades brasileiras: Universidade Federal de Minas Gerais - Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE), Universidade Federal de Pernambuco - Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL), Universidade Estadual de Campinas - Centro de Formação do Instituto da Linguagem (CEFIEL), Universidade de Brasília - Centro de Formação Continuada de Professores (CEFORM) e Universidade Estadual de Ponta Grossa - Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino (CEFORTEC). As equipes de pesquisadores desses centros foram responsáveis pelas ações de formação em diversas regiões do Brasil que se fundamentam nos materiais de formação.

---

<sup>31</sup>Buscou oferecer em parceria com universidades públicas e os sistemas de ensino, o curso de formação continuada aos professores em exercício dos anos/séries iniciais do ensino fundamental em alfabetização, linguagem e matemática (BRASIL, 2007e, p. 2).

Na estrutura organizacional do Pró Letramento foram indicadas as competências específicas de cada instância, foi um programa com diretrizes claras. O papel do Estado no programa foi o de formulador e executor de políticas educacionais que buscou garantir o direito à alfabetização de todas as crianças. É necessário advertir que a implementação do Pró Letramento não foi uma iniciativa isolada, mas que esteve relacionada a outras políticas na tentativa de compor uma política educacional mais ampla para essa etapa de ensino.

O Pró Letramento foi também o direcionar do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) que está em pauta no Brasil. Como ação da política educacional, instituída sob a Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012. Decorre do compromisso de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, previsto no Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007.

Os programas federais de apoio ao processo alfabetizador da criança, no ciclo de alfabetização, têm se ampliado e se reconfigurado, como no caso do PNAIC, que traz algumas matrizes do Pró Letramento, entretanto, o apoio do governo federal com políticas focadas na formação continuada é balizado pelos Referenciais para Formação de Professores que estabelecem:

O processo de desenvolvimento profissional permanente inclui formação inicial e continuada, concebidas de forma articulada. A formação inicial corresponde ao período de aprendizado dos futuros professores nas escolas de habilitação, devendo estar articulada com as práticas de formação continuada. A formação continuada refere-se à formação de professores já em exercício, em programas promovidos dentro e fora das escolas, considerando diferentes possibilidades (presenciais ou à distância). (BRASIL, 1999, p. 19).

No mesmo documento é ainda ressaltado que a formação inicial em nível superior é fundamental [...], mas também, que [...] é consenso que nenhuma formação inicial, mesmo em nível superior, é suficiente para o desenvolvimento profissional, o que torna indispensável à criação de sistemas de formação continuada e permanente para todos os professores (BRASIL, 1999, p. 17).

Observa-se que os programas de apoio à alfabetização apresentam curta duração, ou melhor, são programas que se encerram junto com o final de mandato dos governos que os estabeleceram não se firmando como política de planejamento educacional. A formação continuada se configura como ação política de apoio a alfabetização, sempre ancoradas na teoria de responsabilização do trabalho docente, ou melhor, na culpabilização (FREITAS, L. 2013).

De acordo com o autor a formação continuada é uma política que se ancora na teoria da responsabilização do trabalho docente. Tal fato pode ser ainda mais agravante quando junto à política de formação continuada é acrescentada uma avaliação externa e em larga escala como no caso do atual programa de formação continuada registrado no Quadro 3 teve como inspirador o Programa de Alfabetização na Idade Certa do estado do Ceará (PAIC). O estado do Ceará teve uma experiência exitosa com o PAIC implantado no estado em 2007. O PNAIC é um programa integrado cujo objetivo é a alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, até o 3º ano do Ensino Fundamental, de todas as crianças das escolas municipais e estaduais, urbanas e rurais, brasileiras.

O lançamento do PNAIC para o País foi em oito de novembro de dois mil e doze. Naquele momento a presidente declarou preocupação com o desafio de dar um passo à frente na construção do desenvolvimento da nação, sua fala expressou a importância de ter uma visão consciente no sentido de querer o Brasil um País de classe média com igualdade de oportunidades para todos e com a garantia de acesso a mesma oportunidade sem distinção de classe raça ou nível social, e que para tanto, redimensiona urgência em alfabetizar toda criança até os oito anos de idade, somando ao valor estratégico de progresso do País (VIEIRA, 2012).

No Brasil, a história da educação, segundo Viera (2009), evidencia que nosso País sempre foi pródigo na elaboração de leis, reformas, programas e projetos, mesmo com alguns, nos primórdios, tendo efeitos inócuos.

No PNAIC, para alcance de seus objetivos, são apresentados quatro eixos de atuação:

- 1) Formação continuada de professores alfabetizadores: a formação ocorrerá aos moldes do Pró-Letramento, com diferencial de oferta de bolsas de estudos aos professores alfabetizadores para a realização da mesma.
- 2) Materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais: busca-se instrumentalizar professores e alunos através dos recursos disponibilizados pelos programas PNLD e o PNBE, bem como ampliar o quantitativo de materiais divulgados.
- 3) Avaliação: acentua a necessidade como parte do processo, promovendo-a em três momentos: de modo formativo, através dos relatórios produzidos nos cursos de formação e acompanhamento dos resultados da avaliação Provinha Brasil, os quais passarão a ser encaminhados ao MEC; de modo externo, aplicando uma avaliação externa aos alunos concluinte do ciclo de alfabetização.
- 4) Gestão, controle e mobilização social: busca promover maior participação e articular Conselhos e Comissões intersetoriais, escola, comunidade, conselho escolar e sociedade local em prol das ações do Pacto (BRASIL, 2012).

O governo federal, por meio dos eixos do PNAIC<sup>32</sup>, conseguiu articular e implementar os programas que foram se aperfeiçoando para apoiar o ciclo de alfabetização e para garantir a meta prevista no Compromisso Todos pela Educação (2007) a fim de atingir a meta nacional para a alfabetização, inclusive criando uma avaliação para monitorar esse período da escolaridade da criança, a ANA.

## **2.2 Avaliação nacional da alfabetização – ANA**

No bojo das avaliações em larga escala aplicadas oficialmente pelo Saeb desde 1990, encontra-se a mais recente delas, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). O que se pode analisar é que o processo de monitoramento por meio das avaliações em larga escala na educação básica se efetivou e vem se estruturando com força normativa. A avaliação da alfabetização como parte recente desse processo passa a ser um instrumento de controle e medição do governo para elaborar a implementação e reformulação das políticas públicas voltadas para alfabetização.

A avaliação da alfabetização não esteve longe do processo educacional fervilhante que ocorreu no cenário internacional e pós a promulgação da Constituição Federal de 1998 e LBD de 1996, como demonstra o estudo apresentado até aqui. Muitos estados estimulados pelas ações do governo também se movimentaram com propostas de políticas de avaliação na alfabetização como registra documentos.

A iniciativa estadual mais antiga, em avaliação da alfabetização, é o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), de 1996, enquanto os demais sistemas foram inaugurados a partir do ano 2000, provavelmente ainda impulsionados pela discussão de qualidade em educação proveniente da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 2015a, p. 11).

A iniciativa do estado de São Paulo propunha em seus documentos, como objetivo produzir um diagnóstico da situação da escolaridade básica paulista, visando orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional. Arcas (2003), ao tratar da concepção de avaliação de alunos e professores da rede estadual de São Paulo destacou a persistência da avaliação classificatória, desvinculada da formação do aluno.

---

<sup>32</sup> Para saber mais sobre o PNAIC ver Teixeira, 2013, biblioteca UFGD.

Monitorar o nível de alfabetização nas séries iniciais em larga escala é prática recente no Brasil e alguns autores tecem críticas a essa prática por seu caráter classificatório e desarticulado de um processo formativo, que deveria ter a avaliação como um meio e não com um fim.

Essa prática se torna crescente e de acordo com os dados do Inep a alfabetização ganha atenção crescente de gestores em todas as esferas a partir de 2000, e as avaliações no Ciclo de Alfabetização é utilizada como forma de monitorar a educação uma vez que busca apresentar dados e fornecer um quadro geral sobre a avaliação.

A avaliação externa em larga escala na alfabetização teve sua primeira iniciativa na Prova ABC, que teve edições realizadas em 2010 e 2012 pelo movimento privado, Todos Pela Educação em parceria com o Inep, a Fundação Cesgranrio e o Instituto Paulo Montenegro (EPT, 2015). A avaliação em larga escala gera altos custos, intrigante a preocupação e o empenho da iniciativa privada em realizá-las, mas realizar uma análise sobre está iniciativa demanda tempo e racionalidade, possíveis a pesquisas futuras para não perder o foco da pesquisa em andamento.

Em nível nacional, a primeira avaliação externa em larga escala no final do ciclo de alfabetização é a ANA que surgiu como proposta de avaliação do período escolar concernente a primeira etapa de ensino da criança, a alfabetização, em resposta a uma agenda política proposta desde o Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, Compromisso Todos pela Educação, que traz no artigo 2º inciso II “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”, reafirmada no PNE (2014 – 2024) como meta cinco (5), uma avaliação com foco no processo alfabetizador.

Ressalta-se que o Compromisso Todos pela Educação (2007) foi uma das ações e prioridades governamentais que aconteceu paralelamente ao PNE (2001-2011), entretanto, em detrimento de efetivas políticas de Estado traduzindo as prioridades da política governamental e que, neste sentido, não se definia como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE (DOURADO, 2010) e o PNAIC, assim como a ANA, são implementados no vácuo que houve no planejamento educacional entre o PNE (2001-2011) ao PNE (2014-2024), movimentos da política educacional não acontecem no acaso, mas que suscitam pesquisa para análise na fragilidade de planejamento educacional.

A ANA surge no âmbito do PNAIC<sup>33</sup>, que também foi formulado com o mesmo objetivo, ou seja, em resposta a mesma agenda, portanto, é uma política educacional

---

<sup>33</sup> Para saber detalhes sobre o PNAIC em relação à agenda, implantação e implementação conferir Teixeira (2013).

abrangente formulada para dar conta de uma demanda educacional com foco na alfabetização, expressando o processo de formulação de uma política educacional.

De acordo com Palumbo;

É útil pensar na elaboração de uma política como processo sequencial ou cronológico [...]. Além disso, existem subciclos que vão da implementação e avaliação a formulação, porque as políticas, com frequência são ajustadas com base no conhecimento sobre o impacto e deficiências reais (PALUMBO, 1994, p. 50-51).

No caso da ANA e do PNAIC uma formulação da ação política para cumprimento do Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, Compromisso Todos pela Educação, artigo 2º inciso II, uma ação política. As etapas de discussão, tomada de decisão e formulação, também foram previstas no PNAIC com um ciclo, um processo. O PNAIC por sua vez, se estrutura em seus eixos<sup>34</sup>, e a avaliação é um de seus eixos de sustentação e está normatizada pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2012).

No ano de 2012, por meio da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho, foi instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instrumento pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias de educação dos estados e municípios e do Distrito Federal reafirmaram e ampliaram compromissos anteriores de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. Nessa mesma portaria estava prevista a execução de uma avaliação externa para aferição da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática, como forma de apoiar os sistemas públicos de ensino na concretização do compromisso firmado (BRASIL, 2015a, 5).

O PNAIC é uma ação ampla e estruturada dentro da política que foi formulada para cumprir agenda de políticas focada no processo alfabetizador da criança e a ANA elaborada para monitorar de forma ampla como está a articulação entre as políticas implementadas e os resultados obtidos nos ciclos de alfabetização.

De acordo com os documentos da formulação da ANA, ela traz uma proposta para além de uma avaliação (BRASIL, 2015), pois ela apresenta em seu boletim dados das condições de escolaridade e do contexto de alfabetização que a criança teve para desenvolver seus saberes, por isso sua estrutura é composta de teste de desempenho em Língua Portuguesa

---

<sup>34</sup> Lembra-se que as ações do Pacto apóiam-se em quatro eixos (terminologia que indica movimento sustentado por uma forte estrutura, um sustentáculo) de atuação: 1. Formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 3. Avaliações sistemáticas; 4. Gestão, mobilização e controle social: Fonte <http://pacto.mec.gov.br/o-pacto>.

(leitura e escrita) e Matemática, com questões de múltipla escolha e questões com pergunta que requer resposta escrita. Sobre os dados das condições de escolaridade e do contexto de alfabetização, são previstos questionários, entretanto algumas questões não são claras nos documentos como se observa a seguir. Nesses termos, apresenta-se a seguir a sua formulação e composição.

### **2.3 O contexto educacional no ciclo de alfabetização apresentado nos resultados da ANA**

Em relação às condições de escolaridade, são aplicados questionários nas Unidades Educacionais e levantamento de dados averiguados por meio do Censo escolar.

Nesse contexto, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) desenvolveu, em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), com o objetivo de avaliar os estudantes matriculados no Ciclo de Alfabetização da rede pública. Desse modo, a ANA deveria gerar informações sobre os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização matemática dos estudantes, além de informações contextuais acerca das condições de oferta de ensino em cada unidade escolar (BRASIL, 2015a, p. 5).

A ANA consiste em uma proposta de avaliação que conta com diferentes coletas de dados, entre esses, a aplicação do teste de desempenho do estudante, avançando para a coleta de informações e a produção de indicadores contextuais sobre as condições de oferta do ensino em cada unidade escolar.

Os indicadores contextuais que produzem os dados sobre as condições de ofertado Ciclo de Alfabetização são obtidos por meio de questionários aplicados que buscam contemplar quatro eixos: 1) gestão escolar; 2) infraestrutura; 3) formação docente; 4) organização do trabalho pedagógico. Este questionário é respondido pelo gestor da escola, pelo professor regente, pelo profissional da Sala de Recurso Multifuncional. Os eixos deram origem a dois questionários: um destinado ao gestor da escola e outro destinado ao professor alfabetizador. Os questionários foram disponibilizados por um sistema informatizado (*online*), chamado Fatores Associados da Educação Básica (Faeb), durante as aplicações dos anos de 2013 e 2014 (BRASIL, 2015b). No ano de 2016 a ANA foi aplicada novamente, porém nenhum questionário foi enviado às unidades escolares.

O questionário<sup>35</sup> é composto por mais de 150 perguntas que tratam de temas diversos sobre a idade, salários, nível, tipo e natureza de qualificação, tempo determinado para preparo da aula, tempo de experiência em alfabetização, tempo na instituição, natureza de instituição, condições de trabalho, estilo pedagógico, avaliação, gestão, atendimento educacional especializado e infraestrutura da escola. Em relação às condições de escolaridade, os levantamentos dos dados foram por meio dos questionários nas Unidades Educacionais é averiguado no Censo Escolar (BRASIL, 2015a, p. 18).

### **2.3.1 O indicador do contexto socioeconômico (INSE) na ANA**

O contexto educacional e as condições de oferta no ciclo de alfabetização são aferidos pelo Inep que agregou mais um índice referente ao contexto social. O índice é aferido também por meio de questionário que tem o eixo do contexto educacional, o indicador socioeconômico (INSE) da comunidade onde a escola está inserida:

Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas. No que tange às avaliações da educação básica, o Inep tem contextualizado as medidas de aprendizagem considerando as possibilidades de interpretação desse indicador. O Inse é calculado a partir de informações sobre posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos estudantes e nível de escolaridade de seus responsáveis. A escala do Inse está descrita com base em sete níveis, que vão de muito baixo até muito alto (BRASIL, 2015b, p. 19).

Esse indicador é recente e tem o objetivo de trazer informação das condições sociais da comunidade onde a escola está inserida. Com seu cálculo o Inep formulou níveis de condições sociais por meio do acesso a bens de consumo e bens de serviço:

Posse de bens no domicílio: televisão em cores, TV por assinatura, telefone fixo, telefone celular, acesso a internet, aspirador de pó, rádio, videocassete ou DVD, geladeira, freezer (aparelho independente ou parte da geladeira duplex), máquina de lavar roupa, carro, computador, quantidade de banheiros e quartos para dormir; Contratação de serviços: contratação de serviços de mensalista ou diarista; Renda: renda familiar mensal, em salários mínimos; Escolaridade: escolaridade do pai e escolaridade da mãe (BRASIL, 2014).

Os níveis sociais determinados pelas categorias dos bens de consumo e dos bens de serviço foram classificando em sete níveis; Muito Baixo, Baixo, Médio Baixo, Médio, Médio

---

<sup>35</sup>Cf. <http://sitio.educacenso.inep.gov.br/web/saeb/questionarios-contextuais>.

Alto, Alto e Muito Alto. De acordo com Inep a base de cálculo utilizou-se da metodologia proposta por Huynh<sup>36</sup> para caracterizar os sete níveis ordinais a partir do posicionamento das alternativas de cada questão em tais níveis.

Conforme os documentos os estudos de correlação indicam que o Inse médio da escola e o do município consegue captar de maneira bastante satisfatória as condições sociais e econômicas de escolas e municípios que estão na base, pois estão altamente correlacionados com medidas que também tratam dessas dimensões. Dessa maneira, o Inse se apresenta como um indicador consistente para contextualizar o desempenho das escolas nas avaliações e exames realizados pelo Inep, ao caracterizar, de modo geral, o padrão de vida de seu público, referente à sua respectiva posição na hierarquia social (BRASIL, 2014).

Entretanto, esse indicador foi elaborado para compreensão das condições de escolaridade, ou de contexto onde a criança está inserida. De acordo com os documentos da ANA, esse indicador é constituído por meio de questionário respondido pelos alunos, porém, na pesquisa compreendemos que os questionários aplicados nas Unidades Educacionais, juntamente com o levantamento de dados averiguados por meio do Censo escolar, foram levantados em outro contexto de avaliação, ou seja, na Prova Brasil e da Aneb de 2011 e 2013, bem como nos dados do Enem de 2011 e 2013 (BRASIL, 2015b). Outro destaque está nos estudos que comprovam que as regiões com menor INSE apresentaram menor nível de proficiência em Leitura (BRASIL, 2015b, p. 52). Os dados obtidos em anos diferentes, contexto diferente e em momento de avaliação externa diferente, causa estranheza, e a atual pesquisa não conseguiu documentos que justifiquem o procedimento adotado pelo Inep para obter os dados levantados e apresentá-los no boletim da ANA.

### 2.3.2 Os eixos de Língua Portuguesa e Matemática na ANA

Os conceitos da ANA no ciclo de alfabetização são definidos como alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Alfabetização Matemática. Os conceitos de alfabetização<sup>37</sup> e letramento permeiam as discussões acadêmicas dos últimos anos, as quais

---

<sup>36</sup>Para saber mais sobre a metodologia ver HUYNH, H. On score locations of binary and partial credit items and their applications to item mapping and criterion-referenced interpretation. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*. v. 23, n. 1, p. 35-56, Mar.1998.

<sup>37</sup> Documentos que estabeleceram o Pnaic referem-se à alfabetização em dois sentidos: em um sentido *stricto*, alfabetização seria o processo de apropriação do sistema de escrita alfabético. Para que o indivíduo se torne autônomo nas atividades de leitura e escrita, ele precisa compreender os princípios que constituem o sistema alfabético, realizar reflexões acerca das relações sonoras e gráficas das palavras, reconhecer e automatizar as correspondências som-grafia. É certo, portanto, que, na alfabetização, o estudante precisa dominar o sistema alfabético, o que demanda que o professor trabalhe explicitamente com as relações existentes entre grafemas e

consolidaram a articulação entre ambos, considerando que, embora distintos, são complementares e interdependentes no processo de aquisição da língua escrita. Desse modo, compreende-se que o processo de apreensão do sistema alfabético deve ser associado à compreensão dos significados e de seus usos sociais em diferentes contextos.

Resumidamente, alfabetização pode ser definida como a 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 prática e uso social da leitura e da escrita em diferentes contextos. Esses termos são bastante discutidos por haver divergências entre pesquisadores, mas de fato, o consenso é que a alfabetização e letramento é processo complexo que não se restringe a leitura de rudimentos do sistema alfabético, mas compreende o seu significado e utiliza-se dele como prática social.

A alfabetização e o letramento nos exames, tecnicamente, são denominados “construto”. Alfabetização e letramento, na forma como são estabelecidos na ANA, são atributos psicológicos, de natureza cognitiva, que não podem ser medidos de maneira direta, tal como se faz com outros atributos de mensuração objetiva (como a altura). No caso de medidas indiretas, é necessário identificar características e comportamentos relacionados ao atributo psicológico, que sejam observáveis, para obter a medida indireta que possa refletir os fenômenos cognitivos. Dessa forma, as matrizes são construídas para aglutinar características, comportamentos e informações que possam trazer pistas sobre o construto avaliado (BRASIL, 2015 a, p. 22).

As matrizes para formulação dos exames em Língua Portuguesa foram organizadas em dois eixos sendo: leitura e escrita abrangendo desde a avaliação da leitura e escrita de palavras até a avaliação da leitura e escrita de textos. Em Matemática em quatro eixos, sendo: geometria, grandezas e medidas, tratamento da informação e eixo numérico e algébrico considerando os conhecimentos e habilidades próprias dessa faixa etária.

A composição dos itens para a elaboração da prova é retirada do Banco Nacional de Itens (BNI) do Inep. Esse banco é alimentado por questões preparadas por professores capacitados que seguem edital do MEC para participação e elaboração.

Após a elaboração, ocorre a montagem dos pré-testes ou testes. No caso da ANA, a composição dos testes inicia-se com a distribuição dos itens em

---

fonemas. No entanto, esse aprendizado não é suficiente. O aprendiz precisa avançar rumo a uma alfabetização em sentido lato, a qual supõe não somente a aprendizagem do sistema de escrita, mas também os conhecimentos sobre as práticas, usos e funções da leitura e da escrita, o que implica o trabalho com todas as áreas curriculares e em todo o processo do Ciclo de Alfabetização. Dessa forma, a alfabetização em sentido lato se relaciona ao processo de letramento envolvendo as vivências culturais mais amplas (Brasil. MEC, 2012b, p. 27).

blocos de dez que, combinados dois a dois, compõem diferentes cadernos de prova com um total de 20 itens de Língua Portuguesa – Leitura ou de Matemática. Essa técnica de montagem é uma simplificação do que se denomina Blocos Incompletos Balanceados (BIB) (Montgomery, 1984) e permite a combinação de blocos de itens para montagem de diferentes cadernos de testes (BRASIL, 2015 a, p. 25).

A técnica e o processo são complexos, pois consiste em medir variadas habilidades em diferentes níveis de dificuldades, com cadernos de prova em diferentes versões, mas o Inep afirma tomar cuidado com a rotação dos blocos na composição<sup>38</sup> dos itens para que no caderno de prova um item consiga medir conhecimento em mais de uma habilidade.

Essa técnica permite a mensuração de uma mesma habilidade por mais de um item, cada qual aplicado em diferentes posições do caderno de prova, para diferentes respondentes de uma mesma turma ou escola, de modo a tornar a informação produzida mais confiável. Outra vantagem dessa técnica é que, caso haja problema em algum item, outros podem substituí-lo para medição da mesma habilidade, sem prejuízo para interpretação dos resultados (BRASIL, 2015, p. 25).

Essa técnica não isenta erros, mas possibilita informações mais confiáveis especialmente em conjunto com a metodologia adotada na aplicação da ANA que é a Teoria de Resposta ao Item (TRI)<sup>39</sup>. Essa metodologia não contabiliza apenas o número total de acertos no teste. De acordo com o método, o item é a unidade básica de análise. O desempenho em um teste pode ser explicado pela habilidade do avaliado e pelas características das questões (itens). Os fundamentos dessa teoria contam com fórmulas matemáticas complexas articuladas a sofisticados sistemas de processamento de dados.

Uma das grandes vantagens da TRI sobre a Teoria Clássica é que ela permite a comparação entre populações, desde que submetidas a provas que tenham alguns itens comuns, ou ainda, a comparação entre indivíduos da mesma população que tenham sido submetidos a provas totalmente diferentes. Isto porque uma das principais características da TRI é que ela tem como elementos centrais os itens, e não a prova como um todo (ANDRADE, TAVARES, VALLE, 2000, p. 3).

A TRI pressupõe que um candidato com certo nível de proficiência, tende a acertar os itens de nível de dificuldade menor que o de sua proficiência, e errar aqueles com nível de

---

<sup>38</sup> A técnica adotada para a composição dos cadernos deu origem a 32 cadernos de prova, sendo 16 cadernos de Língua Portuguesa (leitura) e 16 de Matemática nas duas edições 2013-2014 (BRASIL, 2015a).

<sup>39</sup> A TRI compreende um conjunto de modelos matemáticos que pressupõe que a probabilidade de resposta a um item é modelada como função da proficiência do estudante e dos parâmetros que expressam certas propriedades dos itens, como o nível de dificuldade e a capacidade de discriminar o grupo que já domina o conhecimento demandado pelo item do grupo que ainda não domina.

dificuldade maior. Ou seja, o padrão de resposta do participante é considerado no cálculo do desempenho (BRASIL, 2011).

Outra possibilidade dessa metodologia é a comparação de desempenho em diferentes aplicações e em diferentes edições.

Por meio do uso da Teoria da Resposta ao Item (TRI), pode-se obter a comparação entre as diferentes edições da prova, cujos resultados vão compor uma mesma escala de medição. Para permitir a aplicação da TRI, bem como a comparabilidade e a equalização dos resultados sem uma mesma escala, devem-se utilizar itens comuns entre provas de diferentes edições. Dessa forma, 20% dos itens de uma edição devem já ter sido aplicados anteriormente. Esses itens são denominados itens comuns (BRASIL, 2015b, p.25).

Na aplicação da ANA em 2013 e 2014 esses comparativos foram realizados e serão discutidos posteriormente.

### **2.3.3 Os níveis de proficiência na ANA**

A métrica escolhida na ANA como base para se chegar aos dados é uma escala nos eixos de Língua Portuguesa e Matemática, constituída considerando uma divisão em quatro **níveis de proficiência**<sup>40</sup> de interpretação pedagógica:

Cada item posicionado em um ponto da escala traduz o domínio de um comportamento ou uma habilidade verificada nesse ponto, e os respondentes cuja proficiência esteja nesse ponto provavelmente acertaram esse item e a maioria dos itens anteriores, o que demonstra grande probabilidade de domínio das habilidades descritas até ali. Os resultados de desempenho nos testes que compõem a ANA são apresentados em três escalas de proficiência: escala de proficiência em Língua Portuguesa (Leitura), escala de proficiência em Língua Portuguesa (Escrita) e escala de proficiência em Matemática (BRASIL, 2015 a, p. 34).

A apresentação em escala e níveis de proficiência foi organizada com vista a contribuir para compreensão da leitura dos resultados e não foram determinados aleatoriamente, passaram por um processo de descrição pedagógica que consiste em identificar em cada item a operação cognitiva, o objeto de conhecimento e o contexto

---

<sup>40</sup>Proficiência pode ser definida como o conjunto de habilidades latentes demonstradas efetivamente pelo desempenho dos alunos, como o que sabem, compreendem e são capazes de fazer.

explorados, elaborando sentenças descritoras. Isso porque a complexidade e a dificuldade dos itens se dão, pela articulação dos elementos da escala.

A escala permite observar a necessária interdependência entre operação cognitiva, objeto de conhecimento e contexto, para a definição do nível de dificuldade dos itens. A operação cognitiva é representada pelo tipo de operação e esquemas mentais que o estudante precisou realizar para responder ao item, ou seja, os processos mentais por ele utilizados para chegar à resposta correta, sempre descrita por um verbo.

Os objetos de conhecimento referem-se aos conteúdos mobilizados para a operação, como medidas de comprimento, sequência numérica, valor monetário de cédulas, problemas de divisão, multiplicação com a idéia de proporcionalidade, informação explícita, assunto de um texto, sentido de palavra, substituição pronominal, etc. Em relação ao contexto é onde a habilidade será testada.

Em Matemática, são exemplos de contexto o suporte em imagens, a referencialidade da situação-problema envolvida no item (contexto escolar, cotidiano ou social). Em Leitura, podemos acrescentar o gênero textual, a extensão dos textos, a localização da informação solicitada no texto – se no início, no meio ou no final do texto –, a presença ou ausência de suporte (tais como imagem, tabela, esquema) e a referencialidade do texto (BRASIL, 2015).

A escala de Escrita apresenta quatro pontos de corte e cinco níveis, um a mais do que as escalas de Leitura e Matemática. Isso ocorre devido à especificidade deste componente mensurado e à alteração na chave de correção entre as duas edições, o que provocou a elaboração de escalas distintas que, nesse caso, não foram compatibilizadas (BRASIL, 2015a, p. 37).

As escalas de níveis têm um nível de proficiência com um conjunto de habilidades estruturado, como cada nível vai aumentando outras habilidades e mantém incluídas as anteriores, conclui-se então que os alunos posicionados em um dado nível, além de, provavelmente, terem desenvolvido as habilidades ali descritas, igualmente o fizeram em relação àquelas descritas nos níveis anteriores o que pode acontecer também com um aluno posicionado em um dado nível não possa ter desenvolvido alguma habilidade do nível subsequente. O quadro 4 apresenta esses níveis de forma clara, possibilitando a compreensão das sequências nos níveis de proficiência em Língua Portuguesa no eixo Leitura como descritos a seguir.

**Quadro 4 – Escala de Proficiência do Construto de Língua Portuguesa Eixo de Leitura– 2015**

NÍVEL	DESCRIÇÃO
<b>NÍVEL 1</b> (até 425 pontos)	Nesse nível, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ler palavras com estrutura silábica canônica, não canônica e ainda que alternem sílabas canônicas e não canônicas.</li> </ul>
<b>NÍVEL 2</b> (maior que 425 até 525 pontos)	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Localizar informações explícitas em textos curtos como piada, parlenda, poema, quadrinho, fragmentos de narrativas e de curiosidade científica; em textos de maior extensão, quando a informação está localizada na primeira linha do texto.</li> <li>• Reconhecer a finalidade de texto como convite, cartaz, receita, bilhete, anúncio com ou sem apoio de imagem.</li> <li>• Identificar assunto de um cartaz apresentado em sua forma original e ainda em textos cujo assunto pode ser identificado no título ou na primeira linha.</li> <li>• Inferir sentido em piada e em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal.</li> </ul>
<b>NÍVEL 3</b> (maior que 525 até 625 pontos)	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Localizar informação explícita em textos de maior extensão, como fragmento de literatura infantil, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou no final do texto.</li> <li>• Identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo.</li> <li>• Inferir relação de causa e consequência em textos exclusivamente verbais – piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica – com base na progressão textual; e em textos que articulam a linguagem verbal e não verbal – tirinha; sentido em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal com vocabulário específico de textos de divulgação científica ou que exige conhecimento intertextual de narrativas infantis; o assunto de texto de extensão média de divulgação científica para estudantes, com base nos elementos que aparecem no início do texto; o significado de expressão de linguagem figurada em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha.</li> </ul>
<b>NÍVEL 4</b> (maior que 625 pontos)	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecer relação de tempo em texto verbal e os participantes de um diálogo em uma entrevista ficcional.</li> <li>• Identificar o referente de pronome possessivo em poema; o referente de advérbio de lugar em reportagem; o referente de expressão formada por pronome demonstrativo em fragmento de texto de divulgação científica para o público infantil.</li> <li>• Inferir sentido em fragmento de conto; sentido de palavra em fragmento de texto de literatura infantil; assunto em texto de extensão média ou longa, considerando elementos que aparecem ao longo do texto, em gêneros como divulgação científica, curiosidade histórica para estudante e biografia.</li> </ul>

Fonte: Inep/Daeb, 2013.

O quadro 4 proporciona uma visualização geral dos níveis de proficiência e o que cada aluno domina em cada eixo. O nível 1 estão os alunos que conseguem a leitura de palavras com apoio de imagens.

A partir do nível 2 os itens exigem a leitura integral ou parcial de textos onde o assunto do texto pode estar no título ou na frase, ainda que haja imagem como no gênero Tirinhas, é preciso ler para saber do que trata o texto.

De acordo com Inep (2015) os estudantes apresentaram maior dificuldade em itens cujos textos são de divulgação científica, talvez porque não é um gênero textual explorado no 3º ano do ensino Fundamental ou por não ser um texto visualizado no seu contexto social.

A habilidade de localização de informação está dividida nos níveis 2, 3 e 4 da escala, reafirmando a idéia de que o contexto em que essa habilidade é exigida influencia na dificuldade para sua resposta.

O nível de dificuldade para localização de informação explícita em texto nos itens alocados nos níveis 2 e 3 dá-se pela localização da informação (início, meio ou fim) e pela forma como está disposta no texto (direta ou invertida) (BRASIL, 2015).

Os estudantes no nível 3 já desenvolveram proficiência de inferir sentido no texto articulando elementos verbais e não verbais. E o aluno no nível 4 além de conseguir inferir sentido no texto, interpreta texto, domina tempo verbal, pronome demonstrativo e possessivo.

A escala de proficiência em Escrita está dividido em cinco níveis, mesmo os avanços nos descritores não ocorrem linearmente conforme se apresenta no Quadro 5.

**Quadro 5 – Escala de Proficiência do Construto de Língua Portuguesa Eixo de Escrita– 2015**

<b>NÍVEIS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>NÍVEL 1</b> (menor que 350 pontos)	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, portanto ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.
<b>NÍVEL 2</b> (maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos)	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.
<b>NÍVEL 3</b> (maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos)	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com estrutura silábica consoante-vogal, apresentando alguns desvios ortográficos em palavras com estruturas silábicas mais complexas. Em relação à produção de textos, provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto ou produzem fragmentos sem conectivos e/ou recursos de substituição lexical e/ou pontuação para estabelecer articulações entre partes do texto. Apresentam ainda grande quantidade de desvios ortográficos e de segmentação ao longo do texto.
<b>NÍVEL 4</b> (maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos)	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam não contemplar todos os elementos da narrativa e/ou partes da história a ser contada. Articulam as partes do texto com a utilização de conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores, mas ainda cometem desvios que comprometem parcialmente o sentido da narrativa, inclusive por não utilizar a pontuação ou utilizar os sinais de modo inadequado. Além disso, o texto pode apresentar alguns desvios ortográficos e de segmentação que não comprometem a compreensão.
<b>NÍVEL 5</b> (maior ou igual a 600 pontos)	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação central e final. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar alguns desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.

Fonte: Inep/Daeb, 2013.

No nível 1 da escrita, os registros realizados pelo aluno não se organizam como palavra com consoante e vogal, independentemente da complexidade das palavras, apresentaram escrita incompreensível, letras sem relação com a pauta sonora ou algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, em relação à produção, no máximo que conseguiria seria juntar em quantidade de traços incompreensíveis. No nível 2 a escrita apresenta característica, ainda que rudimentares, de palavras com desvios ortográficos, mas com letras que sugere transcrição da fala, substituição ou omissão de letras e inversão na

ordem das letras, mesmo naquelas palavras que apresentam estrutura silábica canônica (consoante-vogal). Em relação à produção textual, apresentam escrita incompreensível, palavras soltas, desenho como representação de texto ainda que sem sentido ao que foi proposto.

A criança no nível 3 avança na escrita de palavras com estrutura silábica canônica (consoante-vogal) chamada por vezes de sílabas simples. Os estudantes escrevem essas palavras com raros desvios ortográficos. Quando se trata de palavras com estruturas silábicas com consoante, consoante e vogal, apresentam maior dificuldade. A produção de texto inicia-se, mas, se restringe a formação de frases que estabelecem relação com o tema e ainda percebe-se nas frases, ausência de recursos coesivos como de segmentação ortográfica e de pontuação, não dando sentido ao texto.

O nível 4 apresenta itens onde os alunos escrevem as palavras com sentido independentemente de sua complexidade. A produção de textos atende à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam faltar elementos como personagem, narrador, enredo ou espaço, os textos podem não ter uma estrutura coesa de começo, meio e fim.

O nível 5 representa a proficiência adequada ao aluno ao final do 3º ano do ensino Fundamental, nele os estudantes têm grande probabilidade de escrever as palavras apresentadas em acordo com a norma padrão, independentemente de sua complexidade. Em relação à produção de textos, os estudantes têm grande probabilidade de atender à proposta de produção textual apresentada no teste. A falta de alguns elementos na produção referente à continuidade da narrativa, ainda ocorrerá, como: enredo, personagens, narrador, tempo e espaço, com ideias articuladas por meio do uso de recursos coesivos como conectivos, substituições lexicais ou marcas linguísticas que contribuem para a construção de sentido do texto. No que se refere às convenções da escrita e aos aspectos morfosintáticos, o texto pode apresentar desvios de ortografia e pontuação que não comprometem a compreensão.

A escala de inferência em Matemática apresenta em seus níveis os conteúdos semelhantes, mas a proficiência exigida é ampliada pela leitura, como no exemplo da leitura de horas e minutos, que são apresentadas no nível 1, nos testes, ela aparece com suporte de desenhos e imagem o que facilita a leitura por ter no desenho e na imagem uma interpretação que não exige o domínio do sistema de escrita alfabético. Outra questão na escala de matemática que diferenciam os níveis é a natureza do desenvolvimento cognitivo que passa por processo onde os itens exigem as operações de reconhecer, associar, comparar, acrescentar, retirar, compreender e aplicar. O Quadro 6 explicita as nuances apresentadas.

#### **Quadro 6 - Escala de Inferência da ANA nos construtos de Matemática - 2015**

NÍVEIS	DESCRIÇÃO
<b>NÍVEL 1</b> (até 425 pontos)	Neste nível, os estudantes provavelmente são capazes de: Ler horas e minutos em relógio digital; medida em instrumento (termômetro, régua) com valor procurado explícito. . Associar figura geométrica espacial ou plana à imagem de um objeto; contagem de até 20 objetos dispostos em forma organizada ou desorganizada à sua representação por algarismos. . Reconhecer planificação de figura geométrica espacial (paralelepípedo). Identificar maior frequência em gráfico de colunas, ordenadas da maior para a menor. . Comparar comprimento de imagens de objetos; quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos organizados.
<b>NÍVEL 2</b> (maior que 425 até 525 pontos)	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: . Ler medida em instrumento (balança analógica) identificando o intervalo em que se encontra a medida. . Associar a escrita por extenso de números naturais com até três ordens à sua representação por algarismos. . Reconhecer figura geométrica plana a partir de sua nomenclatura; valor monetário de cédulas ou de agrupamento de cédulas e moedas. . Identificar registro de tempo em calendário; uma figura geométrica plana em uma composição com várias outras; identificar frequência associada a uma categoria em gráfico de colunas ou de barras; identificar frequência associada a uma categoria em tabela simples ou de dupla entrada (com o máximo de 3 linhas e 4 colunas ou 4 linhas e 3 colunas). . Comparar quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos desorganizados; quantidades pela contagem, identificando quantidades iguais; números naturais não ordenados com até três algarismos. . Completar sequências numéricas crescentes de números naturais, de 2 em 2, de 5 em 5 ou de 10 em 10. . Compor número de dois algarismos a partir de suas ordens. . Calcular adição (até 3 algarismos) ou subtração (até 2 algarismos) sem reagrupamento. . Resolver problema com as ideias de acrescentar, retirar ou completar com números até 20; problema com a ideia de metade, com dividendo até 10.
<b>NÍVEL 3</b> (maior que 525 até 575 pontos)	Além das habilidades descritas no nível anterior, o estudante provavelmente é capaz de: . Associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário. . Identificar frequências iguais em gráfico de colunas; identificar gráfico que representa um conjunto de informações dadas em um texto; identificar frequência associada a uma categoria em tabela de dupla entrada (com mais de 4 colunas, ou mais de 4 linhas). . Completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos. . Calcular adição de duas parcelas de até 3 algarismos com apenas um reagrupamento (na unidade ou na dezena); subtração sem reagrupamento envolvendo pelo menos um valor com 3 algarismos. . Resolver problema, com números naturais maiores do que 20, com a ideia de retirar; problema de divisão com ideia de repartir em partes iguais, com apoio de imagem, envolvendo algarismos até 20.
<b>NÍVEL 4</b> (maior que 575 pontos)	Além das habilidades descritas no nível anterior, o estudante provavelmente é capaz de: . Ler medida em instrumento (termômetro) com valor procurado não explícito; horas e minutos em relógios analógicos, identificando marcações de 10, 30 e 45 minutos, além de horas exatas. . Reconhecer decomposição canônica (mais usual) de números naturais com três algarismos; composição ou decomposição não canônica (pouco usual) aditiva de números naturais com até três algarismos. . Identificar uma categoria associada a uma frequência específica em gráfico de barra. . Calcular adição de duas parcelas de até 3 algarismos com mais de um reagrupamento (na unidade e na dezena); subtração de números naturais com até três algarismos com reagrupamento. . Resolver problema, com números naturais de até três algarismos, com as ideias de comparar, não envolvendo reagrupamento; com números naturais de até três algarismos, com as ideias de comparar ou completar, envolvendo reagrupamento; de subtração como operação inversa da adição, com números naturais; de multiplicação com a ideia de adição de parcelas iguais, de dobro ou triplo, de combinação ou com a ideia de proporcionalidade, envolvendo fatores de 1 algarismo ou fatores de 1 e 2 algarismos; de divisão com ideia de repartir em partes iguais, de medida ou de proporcionalidade (terça e quarta parte), sem apoio de imagem, envolvendo números de até 2 algarismos.

Fonte: Inep/Daeb, 2013.

O nível 1 reúne itens que requer proficiências como ler, associar, reconhecer, identificar e comparar, e o reconhecimento de objetos como figura geométrica plana/espacial, frequência em gráfico de coluna, planificação de paralelepípedos, horas e minutos em relógio digital, contagem de objetos, medidas de comprimento, dentre outros. O teste nesse primeiro nível não faz muita exigência de leitura para responder às questões. O texto-base é simples com suporte em imagem, enunciado direto/curto e forte presença de objetos de uso cotidiano. No nível 2, os itens exigem operações cognitivas de ler, associar, reconhecer, identificar, comparar, completar, compor, calcular e resolver. As situações problemas envolvem os cálculos de adição, subtração e o conhecimento que compreende valor monetário de cédulas e moedas, nomenclatura de figura geométrica plana e espacial, sequência numérica crescente e problema de adição sem reagrupamento. Agregados a esses conhecimentos, a exigência de leitura para respondê-los corretamente. Os textos dos enunciados permanecem textos simples com suporte em imagem e enunciados curtos.

No nível 3 as operações cognitivas são: identificar, calcular e resolver. Adição com reagrupamento, sequência numérica, frequências iguais em gráficos, são descritos pela primeira vez. Itens do nível anterior como valor monetário de cédulas e moedas, acrescidos com problema com a ideia de retirar e problema de divisão. Observa-se a maior complexidade das operações cognitivas e dos objetos de conhecimento e o aumento na amplitude dos números envolvidos nos cálculos e problemas. A mobilização cognitiva avança do “lembrar” para o “compreender”, conforme sobe o nível, os alunos deixam de mobilizar apenas uma informação e começam a ter que relacionar informações e “aplicar” procedimentos para chegar aos resultados.

Nesse nível 4, a operação cognitiva mais mobilizada são resolver problemas, seguida de ler, reconhecer, identificar e calcular. Quanto aos objetos de conhecimentos, concentram-se em problemas envolvendo as quatro operações, comparação de números naturais de até três algarismos, subtração como operação inversa da adição, multiplicação com a ideia de proporcionalidade, de combinação, divisão com ideia de medida e proporcionalidade. Outros objetos, como adições e subtrações com reagrupamento, horas e minutos em relógios analógicos. Os itens nesse nível têm os enunciados das questões mais baseados em textos com pouco apoio de imagens.

Os quadros apresentam as proficiências que constituem os conhecimentos e habilidades esperado na aprendizagem do aluno ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Os resultados apresentados na ANA trazem um diagnóstico de quais conhecimentos e habilidades foram adquiridas ao final do ciclo de alfabetização, possibilitando realizar um paralelo entre o

resultado esperado e o resultado alcançado. Essas proficiências são determinadas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de Nove Anos de acordo Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, transformadas em Direitos de Aprendizagem por meio da Medida Provisória Nº 586 de 2012 (BRASIL, 2012).

### **2.3.4 A organização dos dados na ANA**

Os dados obtidos na ANA não compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), pois seus dados são concernentes ao período da alfabetização, enquanto o Ideb é um índice obtido a partir das médias de desempenho da Prova Brasil<sup>41</sup> e dos índices de aprovação a partir do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Inep e as (INEP, 2011).

De acordo com documento de formulação do PNAIC (2012), a primeira edição da ANA seria no ano de 2014, porém sem maiores esclarecimentos o INEP, no mesmo ano do lançamento do PNAIC (2013), aplicou a ANA de forma censitária, que foi tratada como “Edição de 2013: Aplicação-Piloto” (BRASIL, 2015b, p. 15).

Como forma de monitoramento nos anos de 2013 e 2014, os testes da ANA foram aplicados em nível nacional a todas as turmas de terceiros anos do Ensino Fundamental, que tivessem mais de dez alunos por turma. Os dados do desempenho obtido com essa avaliação puderam ser acompanhados pelo site do INEP<sup>42</sup> e pelas escolas, que receberam por meio eletrônico os resultados de suas unidades educacionais.

O teste de desempenho na formulação da ANA produz informações para possibilitar julgamentos sobre o processo educativo no ciclo de alfabetização. A descrição dos resultados é uma etapa necessária a toda avaliação como forma a proporcionar conclusões e embasar decisões para a melhoria do processo ou dos resultados. Nesses termos, os dados da ANA são

---

<sup>41</sup>A Prova Brasil é uma avaliação censitária das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo. Quem faz a prova? Alunos do 5º ano (antiga 4ª série) do Ensino Fundamental de escolas públicas urbanas e rurais e alunos do 9º ano (antiga 8ª série) do Ensino Fundamental de escolas públicas urbanas e rurais (INEP, 2016).

<sup>42</sup> A aplicação dos testes foi realizada em conjunto com um consórcio aplicador – Fundação Cesgranrio, Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe) e Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed). Além da aplicação, o consórcio ficou responsável pela leitura ótica, consistência das bases e pelo processamento de todos os testes aplicados na avaliação. Dispondo das informações extraídas de todas as folhas de respostas, a equipe técnica do Inep gerou todos os resultados estatísticos, sendo estes replicados pelas equipes de análises do consórcio aplicador, para posterior interpretação pela equipe pedagógica do Inep e seus colaboradores.

organizados em escalas como forma de traduzir a complexidade dos resultados e como forma de compreender os seus significados.

## **2.4 Os objetivos da ANA**

Os documentos que normatizam a ANA apontam que suas características principais é ser uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, aplicada anualmente no Ciclo de Alfabetização, com a utilização de procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados que produzem índices sobre o nível de alfabetização e letramento dos alunos nesse Ciclo, apresentando as condições intraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, além de contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados.

Novo componente do Saeb, a ANA apresenta-se como um importante desafio para o Instituto no que tange ao planejamento e à operacionalização da avaliação, alinhados às diretrizes definidas pelo MEC e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2015b).

A ANA foi sistematizada com vistas a concorrer com a melhoria da qualidade do ensino, redução das desigualdades e democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da política de educação nacional, oportunizando informações sistemáticas sobre as unidades escolares por meio da medida do nível de alfabetização do educando no 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL. INEP, 2013).

Entretanto, verifica-se que a avaliação externa funciona como um instrumento de controle e como ferramenta que visa aumentar o profissionalismo e o desenvolvimento escolar (AFONSO, 2009), ao contrário de uma política de avaliação que promova a participação efetiva, a autonomia e resultados destinados à intervenção para a melhoria da escola pública, como poderia ocorrer em um processo avaliativo dentro de um sistema educacional.

O que se observa nos resultados das avaliações externas é que apesar de seus dados terem potencial para ser utilizado pela escola, essa prática não ocorre, destacando-se apenas uma cobrança exacerbada, sobrecarregando o professor. Ainda acrescenta que as avaliações externas, como no caso da ANA, não indicam os conhecimentos específicos que os alunos

devem construir conseqüentemente, não revelam os alunos que apresentam dificuldades, apenas o nível da unidade escolar nas proficiências de leitura, escrita e matemática. E essa lógica quantitativa contribui timidamente para auxiliar o professor na tarefa de ensinar.

Nesses termos, a compreensão de como se formulou a ANA, pode-se dizer que ela é a política, pois a manifestação política se deriva em formulação de políticas públicas que são elaboradas em cumprimento de demandas que ecoam da sociedade.

No caso das políticas atuais com foco na alfabetização, rescinde das manifestações de um país que ainda apresenta dados preocupantes em relação aos direitos de aprendizagem no início da escolarização, etapa de alfabetização e, portanto, suscita muito estudo e políticas que de fato venha dar qualidade social a aprendizagem da criança no período da alfabetização.

## **2.5 ANA: dados iniciais da sua implementação**

Ao adentrar nos dados iniciais da implementação da ANA, não é foco dessa pesquisa discutir questões específicas dos níveis de alfabetização, intenciona-se compreender os dados na perspectiva da política educacional de avaliação da alfabetização apreendendo o que indicam esses dados.

A ANA como avaliação externa em larga escala foi aplicada nos anos de 2013 e 2014, não sendo aplicada em 2015 e voltando a ser aplicada em 2016<sup>43</sup>, em nível nacional e de acordo com os relatórios a forma de aplicação e elaboração do teste em 2014 se diferenciou de 2013.

O teste em 2013 foi aplicado a 1.118.402 estudantes das escolas espalhadas pelo país, aplicado em um único dia de prova, onde metade dos estudantes de cada turma respondeu o teste de Leitura, e a outra metade, o teste de Matemática, de maneira que os resultados da turma refletissem o desempenho médio nas duas áreas. Todos os estudantes, porém, responderam os itens de produção escrita (BRASIL, 2015b, p. 22).

A Tabela 1 apresenta os conhecimentos e habilidades aferidos por meio dos níveis de proficiência alcançados em Língua Portuguesa e Matemática no ano de 2013.

---

<sup>43</sup> Os resultados da ANA são divulgados no ano posterior a sua aplicação, sendo assim, só serão conhecidos os níveis de proficiências averiguados em 2016, no ano de 2017.

**Tabela 1- Resultado do Desempenho da ANA - Edição 2013**

Leitura	Escrita	Matemática	Inse <sup>44</sup>
66% Nível: 2 e 3	<b>Não aparece no relatório</b>	58% Nível:1 e 2	<b>Não aparece no relatório</b>

Fonte: Elaboração própria. Fonte "Relatório da ANA - Volume 2" (BRASIL, 2015b).

Na Tabela 1, os resultados em Leitura apontam que 66% das crianças brasileiras encontram-se no nível 2 e 3. O nível 2 e 3 do eixo indicam que a proficiência do aluno já está no processo inicial de leitura conseguindo compreender o assunto do texto que pode estar no título ou na frase do texto, desde que sejam textos com gêneros veiculados ao seu cotidiano. De acordo com a matriz de proficiência nesses níveis a imagem ainda é um suporte facilitador para compreensão das informações do texto articulando elementos verbais e não verbais.

As questões da alfabetização são tão complexas e colocadas em nível de avaliação essa complexidade aumenta ao passo que os níveis apresentados no âmbito de uma avaliação trazem questionamentos se a criança iniciou o processo de leitura ou se está percebendo o texto como um objeto a ser decifrado? Depreende-se dos pontos até aqui colocados que o tema da alfabetização da criança em muitos aspectos continua intocado e com muitas indagações.

Qual o conceito de alfabetização que opera, de fato, nas relações de ensino-aprendizagem no cotidiano escolar? O que acontece no intervalo entre o genuíno desejo de crianças, que vivem em sociedades (ditas) letradas, de frequentar a escola e aprender a ler e escrever, e a experiência de frustração diante do insucesso que vivenciam, quando não conseguem aprender a ler e a escrever e têm de se submeter, por anos consecutivos, a repetições didáticas exaustivas de mesmas atividades que, quanto mais repetidas, menos conseguem aprender? O que acontece nesse intervalo em que o desejado ritual de passagem para um mundo que as crianças vislumbram como novo e como portal para a 'adulter' se torna um portal para um limbo, do qual muitas crianças não conseguem mais escapar, restando-lhes considerar imerecido o desejo de crescer e, ao mesmo tempo, se submeter a "laudos" e 'remedinhos'? O que acontece nesse intervalo em que, soterrado o desejo genuíno, o direito subjetivo à alfabetização se torna dever e obrigação para as crianças e para os pais, com "motivações" externas e trabalhosas, frutos de amplas negociações, visando a garantir melhores resultados estatísticos e melhores posições para o país em *rankings* mundiais? (MORTATTI, 2013, p. 30)

<sup>44</sup>Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas. No que tange às avaliações da educação básica, o Inep tem contextualizado as medidas de aprendizagem considerando as possibilidades de interpretação desse indicador.

Os questionamentos trazidos pela autora são provocativos para refletir que o momento ocupado pela política de avaliação da alfabetização, silencia a sonoridade e visibilidade dos problemas no processo alfabetizador da criança e que vem sendo representado enquanto dados quantitativos e mensuráveis de forma técnica.

Portanto, ao deter-se nos resultados apresentados, observa-se que em termos de porcentagens, o índice de crianças nos níveis 2 e 3 de proficiência da escala do eixo de Leitura em 66%, traz algumas indagações em relação a que nível estão os outros 44% de crianças. Os estados e suas regiões encontram-se nos mesmos níveis?

As questões inerentes a alfabetização carrega o conceito de domínio de competências e habilidades apreendidas de fato ou providas por estratégias de um processo mecânico e reprodutor?

A tabela 1 apresenta os dados ainda mais preocupantes em Matemática, pois os resultados apresentaram que 58% das crianças brasileiras avaliadas encontram-se no Nível 1 e 2, níveis mais baixos que em Leitura. As mesmas indagações se repetem, porém, a Tabela 2 apresenta alguns dados que respondem as indagações registradas. A tabela 2 apresenta as diferenças em percentuais nos resultados entre as regiões.

**Tabela 2 - Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização- Edição 2013**

	RESULTADO DE LEITURA				RESULTADO DE MATEMÁTICA			
	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
BRASIL	24%	33%	33%	10%	24%	34%	18%	24%
NORTE	35%	37%	24%	4%	35%	39%	14%	12%
NORDESTE	38%	35%	22%	5%	39%	36%	13%	12%
CENTRO-OESTE	18%	35%	38%	10%	18%	37%	21%	24%
SUDESTE	14%	30%	41%	15%	14%	31%	21%	34%
SUL	14%	33%	41%	12%	13%	33%	22%	32%

Fonte: Elaboração própria. "Relatório da ANA volume 2" (BRASIL, 2015b).

Observa-se na Tabela 2 que dos 44% restante, 24% das crianças, nos resultados da ANA 2013 em Leitura estavam no nível 1, o que de acordo com o nível de proficiência é um estágio muito incipiente de leitura para conclusão do ciclo de alfabetização, semelhantemente

a proficiência de Matemática que apresenta a mesma porcentagem na média nacional com 24% das crianças no nível 1.

A diferença de níveis entre as regiões do Brasil é mais acentuada em regiões como norte e nordeste, apresentando porcentagem ainda maior de crianças no nível 1. Os índices sofrem acentuadas diferenciações em relação ao índice nacional, porém, ainda que não apresentado em quadros, nesse texto, os Estados de uma mesma região também apresentam porcentagem completamente diferente em relação aos níveis de aprendizagem em que se encontram. Os números são apresentados suscitam outras implicações, porém a Constituição Federal (1988) e a LDB (1996), normatizam os direitos ao acesso e permanência nas unidades escolares de ensino, como direito para “toda” criança brasileira.

De fato, pode-se considerar que a alfabetização é um direito do cidadão e se encontra na base da conquista de todos os demais, e que políticas públicas e investimentos financeiros para educação e alfabetização são imprescindíveis. Como se sabe, porém, nas iniciativas para se alcançar essa aprendizagem básica, estão envolvidos interesses diversos, já que a alfabetização é um problema sistematicamente estratégico do "longo século XX" (SAVIANI, 2006).

As causas de tamanho distanciamento entre os desempenhos das regiões suscitam respostas que os limites da atual pesquisa não comportam, mas indicam necessidade de maior aprofundamento em tais questões.

De acordo com o “Relatório 2013 – 2014 Volume 2 Análise dos Resultados”, os resultados da matriz de Língua Portuguesa no eixo da Escrita de 2013 não foram apresentados por haver sido mudado o corte da matriz em escrita, dessa forma não haveria como comparar os resultados 2013-2011.

Na edição de 2014, houve a participação de um total de 2.491.654 estudantes em todo Brasil, porém, modificou-se a metodologia de aplicação de maneira que cada turma respondesse aos dois testes, desdobrando-se a aplicação em dois dias. No primeiro dia, foi aplicado o teste de Leitura (20 itens de Leitura e três de Escrita), e no segundo dia, foi aplicado o teste de Matemática (20 itens). Em ambas as edições, foram disponibilizados instrumentos para atendimento especializado as crianças com Necessidades Educacionais Especiais (NEEs). Além disso, o INEP orientou que a escola oferecesse aos estudantes os mesmos recursos utilizados diariamente por eles. O atendimento especializado da escola, conforme exigência do Decreto nº 7.611/2011, foi utilizado para apoio à aplicação do teste aos estudantes com deficiências (BRASIL, 2015b).

**Tabela 3- Resultado do Desempenho da ANA - Edição 2014**

Leitura		Escrita	Matemática
67%		56%	57%
NÍVEL		NÍVEL	NÍVEL
2 E 3		4	1 e 2
Inse	0,63	0,66	0,61

Fonte: Elaboração própria. Fonte “Relatório da ANA volume 2” (BRASIL, 2015b).

Os dados demonstram que os resultados em Matemática/2014, assim como no ano de 2013, apresentaram índices menores que em Leitura. As regiões Norte e Nordeste aparecem abaixo do índice nacional tendo o percentual mais alto nos primeiros níveis (1 e 2), ou seja, não atingindo aprendizagem prevista para o final do terceiro ano, ao final do ciclo da alfabetização, como observamos. Entre essas regiões, os estados mais desenvolvidos em relação aos estados ditos, menos desenvolvidos em termos de produção e comercialização de bens e recursos, apresentam menores índices, apontando novamente que as desigualdades de condições e de direitos refletem na aprendizagem das crianças e que o direito a educação não estão garantidos a toda criança brasileira com igualdade e paridade.

**Tabela 4 - Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização- Edição 2014**

REGIÕES	RESULTADO DE LEITURA				RESULTADO DE MATEMÁTICA			
	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
BRASIL	22%	34%	33%	11%	24%	33%	18%	25%
NORTE	35%	37%	23%	5%	37%	38%	13%	12%
NORDESTE	36%	37%	22%	6%	39%	35%	13%	13%
CENTRO-OESTE	16%	36%	37%	10%	18%	36%	21%	25%
SUDESTE	13%	30%	40%	17%	14%	29%	21%	36%
SUL	11%	34%	41%	14%	14%	32%	21%	33%

Fonte: Elaboração própria. Fonte “Relatório da ANA volume 2” (BRASIL, 2015b).

Na Tabela 4 observa-se, além das mesmas discrepâncias de resultados entre a região Norte e Nordeste, inferior ao resto do país, as médias nacionais não apresentaram elevação

significativa em relação aos índices de 2013, mesmo os testes apresentando formatos diferenciados na edição em 2014.

De acordo com Sousa (2014):

Iniciativas dessa natureza revelam a crença dos formuladores das políticas educacionais de que os testes têm se constituído em meio promissor da melhoria da qualidade do ensino. Ficam as questões: aplicar mais provas é uma resposta ou, melhor, é uma solução para aprimorar o desempenho dos estudantes nas provas? Ou, ainda, as avaliações em larga escala têm propiciado a melhoria da qualidade da educação? (p.410).

As considerações trazidas pela autora procedem no sentido de que a avaliação não tem conseguido ser indutora de qualidade e que as políticas educacionais carecem de novas iniciativas para busca dessa dada melhoria da qualidade educacional. No âmbito da ANA os resultados apresentados nos anos de 2013 e 2014, demonstram sérios problemas de ordem pedagógica e de ordem social no processo alfabetizador da criança e o Inse observado cruzado com os dados dos níveis de proficiência demonstram que onde o Inse é detectado baixo, também são os níveis de leitura.

A proficiência em Língua Portuguesa no eixo da Escrita foi o que apresentou resultados menos graves como pode ser observado na Tabela 5.

**Tabela 5 - Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização/2014 – Escrita**

RESULTADO DE ESCRITA					
	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 5
BRASIL	12%	15%	8%	56%	10%
NORTE	19%	27%	10%	39%	4%
NORDESTE	20%	22%	11%	43%	4%
CENTRO-OESTE	8%	11%	9%	65%	7%
SUDESTE	6%	9%	5%	65%	15%
SUL	5%	8%	5%	68%	14%

Fonte: Elaboração própria. “Relatório da ANA volume 2” (BRASIL, 2015b).

O resultado de proficiência em Língua Portuguesa no eixo da Escrita na avaliação de 2013 não foi apresentado, não sendo possível observar o comparativo entre os anos de 2013 e 2014. Em relação à diferença de porcentagens nos níveis entre as regiões permaneceram como nos outros eixos. As regiões norte e nordeste nas duas edições ficaram com desempenho bem abaixo das demais em Língua Portuguesa e em Matemática.

Algumas indagações surgem quanto ao processo de ensino e aprendizagem, quando se observa melhor desempenho nacional no eixo da Escrita que apresenta índice tão acima de Leitura e de Matemática, porém, não iremos adentrar na discussão do mérito do grau de importância das categorias: Ler, Escrever e Calcular no ciclo de alfabetização, por não ser o foco nesse texto.

A ANA, assim como as avaliações externas, não deve servir apenas como instrumentos de medida da qualidade do ensino, mas também, e principalmente, para possibilitar a construção de políticas voltadas para a melhoria do sistema educacional, como resultado da articulação entre o nacional e o local. Isso é possível à medida que os sistemas educacionais e escolas usem a avaliação com competência e, essencialmente, nas funções diagnóstica, formativa, de emancipação e de transformação (FREITAS, 2012, p. 63).

O processo de monitoramento por meio das avaliações em larga escala na educação básica se efetivou na década de 2000 e vem se estruturando com força normativa. O que justifica a Avaliação Nacional da Alfabetização como parte do monitoramento dessa etapa de ensino.

Compreende-se que a formulação da ANA, nasce atrelada ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), uma ação política com objetivo de garantir a alfabetização de toda criança brasileira até os oito anos de idade (BRASIL, 2013), cumprindo a agenda que emana do Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que descreve no artigo 2º, Inciso II, o compromisso de alfabetizar toda criança brasileira até os oito anos de idade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

A ANA, por ser um grande propósito da política de avaliação implementada nacionalmente, apresentou dados iniciais preocupantes quanto ao nível de alfabetização de algumas regiões brasileiras. Possivelmente os dados apresentados estão diretamente ligados aos estados onde a população sofre com a falta de recursos e condições de acesso a bens e consumo, muito próprio das classes baixas que são excluídas vivendo à margem da sociedade.

No Inep as avaliações em larga escala “[...] Apresenta-se com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como

*a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino” (INEP, 2013).*

Os objetivos descritos pelo Inep propõem ações para a gestão educacional e gestão escolar, porém, a gestão educacional, entendida, de acordo com o Inep, como “os governantes”, são os próprios formuladores das políticas de avaliação, para tanto utilizarão os resultados das avaliações conforme objetivo de sua elaboração, mas, e os gestores escolares, qual participação tiveram no processo de formulação, implantação e implementação da política de avaliação em larga escala? A importância da interação na gestão democrática é um processo de coordenação das estratégias de ação para alcançar os objetivos definidos e requer liderança centrada na competência, legitimidade e credibilidade; “[...] *é um processo de coordenação de iguais, não de subordinados [...]*” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 165).

De acordo com o autor, a gestão exercida democraticamente na educação, poderá ser o mecanismo que articule as esferas educacionais no propósito de fazer das avaliações em larga escala, um instrumento de monitoramento para alcançar os objetivos da qualidade educacional anunciada nos documentos e legislações, onde cada segmento potencialize os usos dos resultados.

Essa temática será tratada no próximo capítulo que tem como objetivo compreender as ações da gestão escolar e os usos dos resultados apontados por meio da ANA, com vista à melhoria do processo alfabetizador da criança no ciclo de alfabetização na Rede Municipal de Ensino de Dourados, MS.

### **CAPÍTULO III**

#### **A GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR POR MEIO DA ANA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE DOURADOS-MS**

O capítulo tem como objetivo analisar a gestão empreendida pelos sujeitos que compõem o quadro referente ao processo alfabetizador da criança, com vistas a compreender a gestão desse processo no que tange a avaliação em larga escala na alfabetização, e as diretrizes oportunizadas pelo PNAIC em decorrência da presença da ANA em Dourados-MS.

Portanto, o capítulo responde à questão norteadora do estudo realizado: “Como se dá a gestão do processo alfabetizador mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA?”.

Compreender o papel da gestão educacional mediante a implementação da política educacional de avaliação na alfabetização, torna-se relevante, uma vez que, a pesquisa tem o poder de apresentar dados que nos permitam avaliar as contribuições, ou não, de determinada política educacional, no caso dessa pesquisa, analisando se tais políticas sinalizam um caminho em direção a melhoria e avanço da erradicação do analfabetismo de criança em no município de Dourados norteado pelo objetivo do PNAIC de alfabetizar toda criança até os 8 anos de idade regulamentada na Meta 5 do PNE (2014-2024).

A pesquisa empírica teve como lócus o município de Dourados, MS, em específico, a Rede Municipal de Ensino de Dourados representada pelas 3 escolas municipais participantes.

Os sujeitos da pesquisa representados por meio de seus gestores, nessa pesquisa, compreendidos como gestores os sujeitos que atuam, na escola, como diretores (as), coordenadores (as) e professores (as) alfabetizadores (as), na SEMED, como coordenadores do PNAIC no município e no estado, a coordenação do PNAIC/MS, evidenciando como/se articula os resultados da ANA no processo alfabetizador por meio da gestão escolar, da rede municipal e do próprio PNAIC no estado, e o que fazem a partir desses resultados.

Dourados conta com um sistema municipal público de ensino composto pela Rede Municipal de Ensino de Dourados (REME/DOURADOS), Conselho Municipal de Ensino (COMED) e Secretaria Municipal de Educação (SEMED).

O capítulo está assim organizado: inicialmente apresenta-se a caracterização do campo da pesquisa, apontando aspectos relevantes do município de Dourados, da rede pública municipal de ensino e das escolas selecionadas; na continuidade, tem-se uma breve

contextualização das Escolas da Pesquisa em termos de contexto social por meio da localização, estrutura física e o público que atende.

Posteriormente, serão apresentados os resultados da ANA no município de Dourados, e, na sequência, apresentam-se os sujeitos da pesquisa e a relação escolar produzida na materialização da política educacional, analisadas por meio das entrevistas, no propósito de trazer uma visão de contexto no que se refere à gestão que perpassa pelo processo alfabetizador da criança.

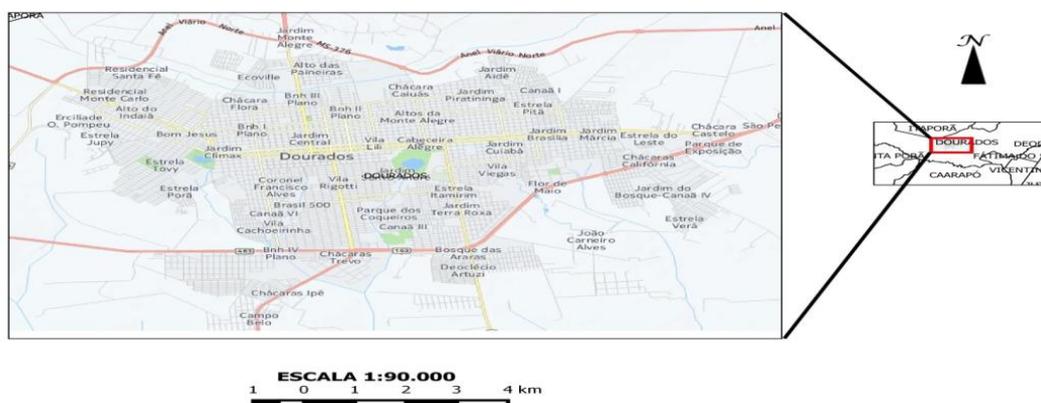
As discussões são finalizadas apontando alguns indicadores que permitem elucidar como se dá a gestão do processo alfabetizador da criança no município.

### 3.1 O município de Dourados

O Mato Grosso do Sul fica região Centro-Oeste do país. Dourados é um dos 78 municípios desse estado, fundado em 20 de dezembro de 1925, está localizada na região Sul do estado a uma distância de 224 quilômetros da capital Campo Grande, próximo ainda à divisa com o estado do Paraná e a 120 km do município de Ponta Porã, fazendo fronteira com o Paraguai. Atualmente a população de Dourados está estimada em 215.486 habitantes, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2016.

O município possui uma área total é de 4.096,90 km sendo a segunda maior cidade do estado, com a área urbana totalizada em 40,68 km. Os distritos adjacentes são: Guaçu, Indápolis, Vila Formosa, Itaum, Macaúba, Panambi, Picadinha, Vila São Pedro e Vila Vargas.

**Figura 2** – Dourados em Mapa (2017)



Fonte: Google Maps, 2016.

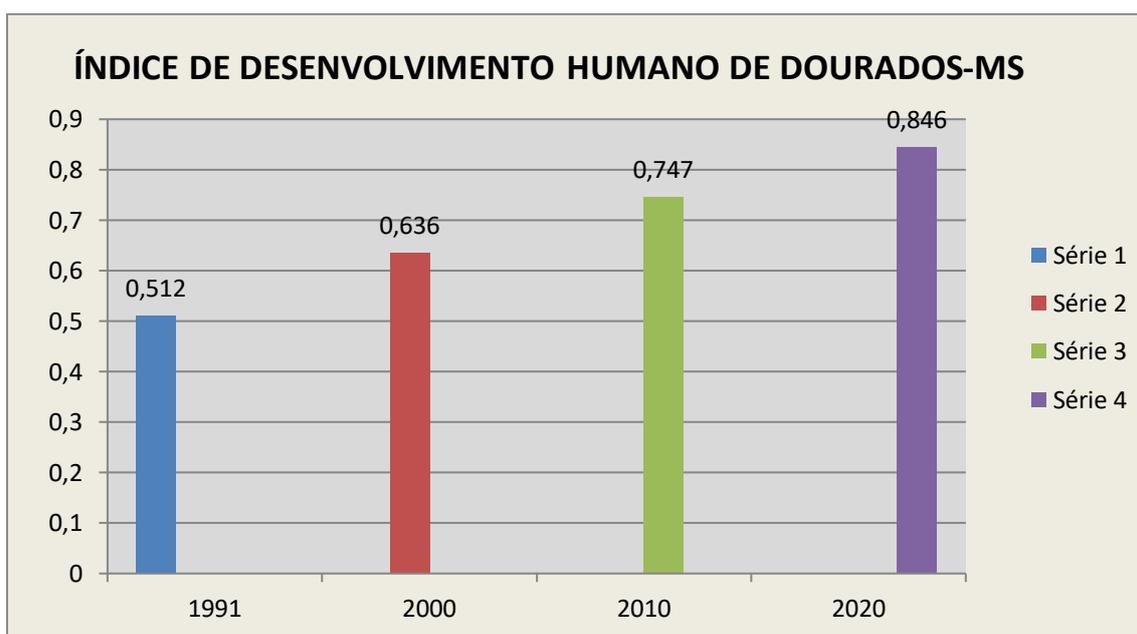
De acordo com informações do Relatório da Prefeitura Municipal de Dourados-MS, (DOURADOS, 2016) o município está situado como o 25º em renda per capita em todo o Mato Grosso do Sul, com um valor de R\$ 6,57 bilhões de reais de estimativa de produção com crescimento do PIB de 75% de 2010 a 2015. Dourados é um importante centro agropecuário, comercial, industrial e de serviços da região e possui a segunda maior arrecadação de ICMS do estado.

O município tem como suas principais fontes de renda a agricultara, pecuária, prestação de serviço e turismos de negócios, atualmente recebeu investimentos de R\$ 6 milhões de reais na reforma do aeroporto.

A cidade também possui um grande pólo industrial nos quais se destacam indústrias de alimentos e do setor têxtil além de mais 450 indústrias de transformação. Sua produção no estado destaca-se sendo o maior produtor de milho, 2º produtor de arroz, 1º produtor de feijão, 3º produtor de soja, 4º produtor de trigo, 11º produtor de mandioca e 25º produtor de algodão. Na pecuária destaca-se como: 2º rebanho suíno, 3º efetivo de aves (galinhas, galos, frangos), 3º produtor de ovos de galinha, 5º produtor de mel de abelhas e 9º produtor de leite.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) do município vem tendo um crescimento expressivo, pois em 1991 era considerado baixo, em 2000, médio, em 2010 passou a ser considerado um IDHM alto mostrando assim a tendência acelerada. Como pode ser visto no Gráfico 1:

**GRÁFICO 1**



Fonte: Elaboração própria. Com base no IBGE, 2015.

O índice apresenta o aumento do IDHM especialmente impulsionado pela educação que saltou de um IDHM de 0, 292 em 1991 para 0, 657 em 2010 e com previsão de 0, 864 para 2020 de acordo com dados do IBGE descritos na Revista Perfil Sócio Econômico de Dourados de 2016.

Dourados ganha evidência por ser Pólo Universitário, o Município sedia a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), o Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN), as Faculdades Anhanguera, Faculdade Teológica e Seminário Batista Ana Wollerman e, ainda, alguns pólos de apoio presencial da Universidade Paulista (UNIP), Faculdade Educacional da Lapa, Universidade do Sul de Santa Catarina, Universidade Anhanguera/UNIDERP e Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR). No ensino técnico Dourados conta com o Instituto Federal de Educação do Mato Grosso do Sul (IFMS) e com Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

### **3.2 Caracterizações do locus da pesquisa: Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS**

O Sistema Municipal de Ensino oficializado pela Lei Municipal nº. 2.154 de 25 de setembro de 1997, que abrange as instituições de educação infantil e ensino fundamental, criadas e mantidas pelo poder público municipal; e as instituições de educação infantis criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação, órgãos de serviços municipais, de caráter normativo e de apoio técnico à educação.

O órgão que normatiza a rede de ensino denomina-se Conselho Municipal de Educação, o mesmo foi instituído pela Lei nº 2.156, de 20 de outubro de 1997 como “Órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino”. Constituído como um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino tem por característica o princípio da participação e da representatividade da comunidade interna e externa na gestão da educação. São eles componentes legais que interpretam e resolvem a aplicação da legislação da área da educação, segundo as suas competências.

O Conselho Municipal de Educação tem a finalidade de promover a política municipal de educação; garantir uma política educacional que proporcione uma educação de qualidade no Sistema Municipal de Ensino; propor metas setoriais para a educação, buscando a eliminação do analfabetismo, a democratização, o acesso e a permanência do aluno na escola; fixar as diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino, avaliar e acompanhar os programas educacionais de apoio aos estudantes; acompanhar a aplicação de recursos

públicos destinados à educação, no âmbito municipal, dentre outras funções (DOURADOS, 1997). Nesses termos, torna-se também órgão responsável para garantia dos direitos de aprendizagem no ciclo de alfabetização na REME.

Dourados apresenta uma ampla e crescente rede de ensino. No ano de 1973 a dependência administrativa municipal respondia por 11% do total da oferta do ensino fundamental no município (FREITAS, 1997), passando, em 2011, a responder por 62% da oferta. Do total de 112 estabelecimentos (públicos e privados) existentes no município, 70 são de responsabilidade direta do setor público municipal (INEP, 2011). De acordo com Resolução/Semed nº 70 de 27/11/2015, atualmente a Rede Municipal de Ensino de Dourados está assim definida:

Art. 1º Entende-se por Rede Municipal de Ensino o conjunto de instituições e órgãos que realizam atividades de educação sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação. Art. 2º. Fazem parte da Rede Municipal de Ensino: I. Centros de Educação Infantil Municipal - CEIMs; II. Escolas Municipais; III. Secretaria Municipal de Educação (DOURADOS, 2015, p. 4).

A Rede Municipal de Ensino oferece as seguintes etapas e modalidades de ensino:

Art. 3º A Rede Municipal de Ensino - REME é composta pelas seguintes etapas e modalidades de ensino da Educação Básica: I. Educação Infantil; II. Ensino Fundamental; III. Educação no Campo; IV. Educação Escolar Indígena; V. Educação Especial; VI. Educação de Jovens e Adultos - EJA (DOURADOS, 2015, p. 4).

A Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Educação está determinada no Inciso III do artigo 1º do Decreto nº 1.063 de 20 de Maio de 2010, publicado no Diário Oficial de 21 de Maio de 2010. A organização é definida conforme a etapa e modalidade de ensino, no caso do ciclo de alfabetização a gestão é realizada pela coordenadoria de ensino.

A organização e articulação de competências atribuídas a cada setor que compõem a Secretaria Municipal de Educação de modo conjunto visam a atender competências estabelecidas no artigo 22, da Lei Complementar nº 138, de 02 de janeiro de 2008 que dentre elas chama a atenção para o Inciso IV que dispõe sobre a integração das ações do Município visando à erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos profissionais de educação.

Dentre outras competências estão:

- Formulação, planejamento, organização, controle e implementação da política educacional do Município, de forma democrática e participativa.
- Elaboração e implementação de programas, projetos e atividades educacionais, com atuação, prioritária no ensino fundamental e pré-escolar.
- Formulação do Plano Municipal de Educação.
- A administração e a execução das atividades de educação especial, infantil e fundamental por intermédio das suas unidades orgânicas e da Rede Municipal de Ensino.
- O acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos financeiros de custeio e investimento no sistema e no processo educacional do Município.
- Diagnóstico permanente, quantitativo e qualitativo, das características e qualificações do magistério, da população estudantil e da atuação das unidades escolares e sua compatibilidade com as demandas identificadas.
- A coordenação, a supervisão e o controle das ações do município relativas ao cumprimento das determinações constitucionais referentes à educação.
- A promoção e o incentivo à qualificação e capacitação dos profissionais que atuam nos ambientes educativos do município (DOURADOS, 2008).

As competências descritas apresentam a forma de trabalho a ser desenvolvida pela SEMED a fim de gestar a educação no município.

No ano de 2016, a rede pública municipal<sup>45</sup> estava composta por 39 CEIMs, 45 escolas, 29 urbanas e 16 rurais das quais 7 atendiam especificamente à população indígena. Esse quadro de escolas oferecia atendimento a mais de 26.000 alunos, com a concentração de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental (58%), seguido dos anos finais (27%), da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (9%) e da pré-escola (6%) (SEMED, 2016).

Dentre as 29 escolas urbanas, que oferecem os anos iniciais do Ensino Fundamental (EF), ou seja, atendem os três primeiros anos, caracterizados pela política educacional brasileira como ciclos de alfabetização três escolas foram selecionadas para compor o campo empírico desta pesquisa, por já fazer parte de um projeto maior de pesquisa da qual a pesquisa atual depreende-se.

No estudo as escolas estarão denominadas como Escola 1, Escola 2 e Escola 3.

---

<sup>45</sup> Dados obtidos no site: [www.dourados.ms.gov.br/index.php/lista-de-escolas-municipais](http://www.dourados.ms.gov.br/index.php/lista-de-escolas-municipais). Acesso em 05.08.2016.

### 3.3 Caracterizações dos sujeitos da pesquisa

Os critérios definidos para escolha da Rede Municipal de Ensino de Dourados estão descritos na introdução da pesquisa, porém registra-se que Dourados contempla a segunda maior Rede de ensino do Estado do Mato Grosso do Sul, contando com sistema de ensino municipal amplo e com número expressivo de 3.877 professores e 903 turmas, composto por Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação (SEMED, 2016). O Quadro 7 apresenta o quantitativo de professores por turma no ano de 2016.

**Quadro 7 – Quantitativo de professor por turma na Rede Municipal de Dourados/2016**

Educação Infantil		Ensino Fundamental										EJA		Total
Creche	Pré-Escola	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	¼	5/8		
423	478	385	390	429	366	356	289	279	241	190	10	41	3.877	
901		1.926					999					51		

Fonte: SEMED/DEPLANGE/NEST/Censo Escolar-2016.

O quantitativo de professores é significativo chegando à média de 86 professores por escola. Esse volume se explica na inserção de disciplinas na grade curricular do município a partir da garantia de 1/3 da hora atividade do professor que foi regulamentada no município em 2014, por meio da Lei Complementar nº 220 de 29 de maio de 2013 e alterada Resolução nº 06 de 30 de janeiro de 2017.

Considerou-se para a escolha desse campo empírico o fato de que o município aderiu ao PNAIC desde dois mil e doze (2012), fortalecendo a parceria entre SEMED e Universidade propiciando a disseminação do ensino, pesquisa e extensão, principal objetivo da pesquisa em curso de Pós-Graduação *stricto sensu*.

Os gestores no segmento de diretores, coordenadores pedagógicos e professores alfabetizadores, gestores da SEMED e gestor do PNAIC no Estado do MS, foram escolhidos pela relevância que tais sujeitos têm no processo de gestão da alfabetização.

Foram selecionadas 30 pessoas, sendo 18 professores alfabetizadores, 6 coordenadores pedagógicos, 3 diretores, 2 coordenadores técnicos da SEMED e 1 coordenadora geral do PNAIC/MS. Acordou-se previamente que seus nomes seriam preservados, mesmo não havendo oposição da maioria dos participantes quanto à sua divulgação.

Para cada sujeito preservou-se a função, e criamos um número fictício, onde o primeiro número refere-se ao sujeito, o segundo número refere-se à escola e o terceiro número refere-se à questão respondida, como apresenta o Quadro 8.

**Quadro 8 - Perfil profissional dos participantes do estudo/2016**

Escolas/ Órgão Participantes	Código de Identificação	Formação	Graduação		Local de trabalho	Função/Cargo	Tempo		Vínculo profissional	
			Especi alizaçã o	Mestr. Dout.			Função	Educação	Efetivo	Tem porá rio
Escola 3	1.3	Pedagogia	X		Escola 3	Professor	20 anos	20 anos	X	
	2.3	Pedagogia	X			Professor	9 anos	11 anos		X
	3.3	Pedagogia	X			Professor	8 meses	3 anos		X
	4.3	Pedagogia	X			Professor	17 anos	17 anos	X	
	5.3	Pedagogia	X			Professor	21 anos	21 anos	X	
	6.3	Pedagogia				Professor	2 meses	4 anos		X
	7.3	Pedagogia	X			Professor	20 anos	20 anos	X	
	8.3	Pedagogia	X			Diretor	4 anos	9 anos	X	
	9.3	Pedagogia	X			Coorden.	16 anos	23 anos	X	
	10.3	Pedagogia	X			Coorden.	23 anos	23 anos	X	
Escola 2	1.2	Pedagogia	X		Escola 2	Professor	22 anos	22 anos	X	
	2.2	Pedagogia	X			Professor	9 meses	7 anos		X
	3.2	Pedagogia	X			Professor	8 anos	23 anos	X	
	4.2	Pedagogia	X			Professor	12 anos	12 anos		X
	5.2	Pedagogia	X			Professor	4 anos	4 anos		X
	6.2	Pedagogia	X			Professor	22 anos	22 anos	X	
	7.2	Cien/Mat	X			Diretor	13 anos	29 anos	X	
	8.2	Pedagogia	X			Coorden.	7 anos	15 anos	X	
	9.2	Pedagogia	X			Coorden.	8 anos	10 anos	X	
Escola 1	1.1	Letras			Escola 1	Professor	2 anos	10 anos		X
	2.1	E. Sup.	X			Professor	24 anos	30 anos	X	
	3.1	N. Sup.	X			Professor	2 anos	10 anos		X
	4.1	Pedagogia	X			Professor	25 anos	30 anos	X	
	5.1	Pedagogia				Diretor	1 ano	25 anos	X	
	6.1	Pedagogia	X			Coorden.	1 ano	30 anos	X	
	7.1	N. Sup.	X			Coorden.	19 anos	19 anos	X	
SEMED	1.4	Pedagogia	X	X	SEME D	Coorden.	2 anos	23 anos	X	
	2.4	Pedagogia	X			Coorden.	3 anos	19 anos	X	
Órgão Estadual	1.5	Pedagogia	X	X X <sup>46</sup>	UFMS	Coord. Geral/MS	3 anos	26 anos	X	

Fonte: Elaboração própria

No quadro do perfil profissional dos participantes percebe-se que dos diretores apenas o 5.1 não tem nenhuma especialização e chama atenção que é o que tem mais tempo na educação e menos tempo na função, os demais tem especialização e tem mais de três anos na função e menos tempo na educação, o que significa que o diretor 7.2 e o 8.3, já têm mais de um mandato na função, pois a eleição para a função de diretor ocorre no município de três em

<sup>46</sup> Pós Doutora.

três anos. Observa-se ainda que o diretor com mais tempo na função não é formado em Pedagogia.

Entre os professores, mais de 75% são formados em Pedagogia e mais de 50% já tem mais de 15 anos na educação e apenas 25% são temporários, o que indica que nas três escolas a rotatividade de professores deve ocorrer com menor frequência por conta de o quadro de professores serem a maioria de efetivo, permitindo que o processo pedagógico se desenvolva com menos rupturas no processo de ensino, com trocas de professores.

Outro fator importante é que a maior parte dos profissionais participantes já possui especialização em alguma área de conhecimento com apenas 10% do grupo não tendo nenhuma especialização em sua formação.

Entretanto, considera-se que a formação de qualidade é aquela que proporciona ao professor adquirir conhecimentos específicos e habilidades para a sua prática, a característica da docência está ligada a inovação quando rompe com a forma conservadora de ensinar, aprender, pesquisar e avaliar; reconfigura saberes, procurando superar as dicotomias entre conhecimento científico e senso comum, ciência e cultura, educação e trabalho, teoria e prática na busca por renovação com sensibilidade, estética, sem medo de ser criativo, inventivo, dando ao ensino um significado pautado na ética (VEIGA, 2008), entretanto, o desempenho e postura são muito próprios de cada sujeito.

### **3.4 Contextualizações do campo empírico da pesquisa**

A escolha das três escolas doravante denominada Escola1, Escola 2 e Escola 3, estão vinculadas aos seguintes critérios: a) a serem escolas da rede municipal de Dourados; b) estarem vinculadas a um projeto maior de onde discorre a atual pesquisa; c) e a aceitação dos sujeitos da escola.

No ano de 2016, as escolas selecionadas se encontravam com as condições de atendimento mostradas pelos dados da Tabela 6.

**Tabela 6 - Características das escolas selecionadas quanto a condições de atendimento/2016**

CARACTERÍSTICAS	ESCOLAS		
	ESCOLA 1	ESCOLA 2	ESCOLA 3
Ano de criação	1991	1990	1995
Nº total de alunos	497	1216	488
Nº de alunos (1º a 3º ano)	279	127	253
Nº de coordenadores pedagógicos	7	5	4
Nº de professores	35	108	44
Nº de técnicos administrativos	14	34	27
Nº de salas-aula	13	17	12
Quadra de esportes coberta	1	1	1
Quadra de esportes descoberta	Não	Não	Não
Sala de leitura/ Biblioteca	1	1	1
Sala de direção	1	1	1
Sala de professores	1	1	1
Laboratório de Informática	1	1	1
Laboratório de Ciências	Não	Não	Não
Parque Infantil	1	Não	1
Sala p/ atend. Especializado	1	1	1
Banheiro dentro do prédio	3	4	4
Banheiro Adaptado	2	2	2
Cozinha	1	1	1
Aparelho TV e DVD	2	2	2
Parabólica	Sim	Não	Não
Copiadora	1	2	1
Retroprojeter	1	1	1
Impressora	4	4	3
Nº computadores (uso dos alunos)	21	20	8
Acesso à internet	Sim	Sim	Sim
Água – rede pública	Sim	Sim	Sim
Energia – rede pública	Sim	Sim	Sim
Coleta de lixo	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria. Com base no Inep/Microdados, 2016.

Entre as três escolas observa-se que a Escola 2 tem mais que o triplo de alunos que as outras duas, mas fisicamente estão estabelecidas com estrutura física semelhante as demais. O quantitativo justifica-se pela tipologia A, atendendo educação infantil, os anos iniciais e os anos finais do Ensino Fundamental e ainda a modalidade de Ensino de Jovens e Adultos (EJA).

O Projeto Político Pedagógico (PPP) como documento norteador das escolas é um importante documento que rege uma escola. Para tanto, foi analisado tal documento nas 03 escolas participantes. O documento é balizador da proposta pedagógica. Vasconcelos (2004) afirma que o PPP:

É o plano global da instituição. Pode ser entendido como a sistematização, nunca definitiva, de um processo de Planejamento Participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar. É um instrumento teórico-metodológico para a intervenção e mudança da realidade. É um elemento de organização e integração da atividade prática da instituição neste processo de transformação (VASCONCELOS, 2004, p.169).

Portanto, o PPP contém a contextualização e caracterização a comunidade onde a escola está inserida, perfil da escola e ainda descreve e redimensiona os objetivos e o comprometimento com o trabalho escolar buscando um ensino de qualidade socialmente referenciado. No documento encontrou-se ainda uma descrição de espaço físico, da organização Administrativa, Pedagógica e do Ensino Fundamental de nove anos.

Nos PPPs, no que diz respeito ao Ensino Fundamental de nove anos, registra que deve desenvolver a formação básica do cidadão, como a capacidade de aprender, tendo como meios o pleno domínio de leitura, da escrita e do cálculo. Deve compreender o ambiente natural e social do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade no atual mundo globalizado para desenvolver a capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores (p.29).

O objetivo do documento é igual nas 03 escolas participantes e o PPP.

No PPP estão contidas todas as informações sobre a organização do trabalho escolar; dados atuais sobre escola; reformulação dos conteúdos, a missão da escola; o conselho escolar; pedagógico e administrativo além da normativa da Associação de Pais e Mestre (APM) e do Regimento Escolar que regula a gestão escolar definindo as normas de gestão do ensino público na educação básica com suas peculiaridades de forma a assegurar a igualdade de condição para o acesso e a permanência na escola, pluralidade de ideias e de concepção



Fundada no ano de 1991, tendo como clientela alunos que residem também na própria comunidade e outros bairros adjacentes. A comunidade local é constituída por profissionais, em sua maioria sem formação técnica, os quais muitas vezes “expressam” essa dolorosa realidade com violência massificadamente explorada pelos meios de comunicação que têm contribuído para a formação de preconceitos e estereótipos. O PPP registra que: “Em meio a esta realidade, os educadores, buscam caminhos para influenciar positivamente a comunidade. Porém, há entraves que comprometem as nossas intenções” (PPP ESCOLA 1, 2016).

No PPP da Escola 1 os entraves são apontados como: ausência da família no desenvolvimento de atividades diárias (acompanhamento); mau uso dos bens públicos por moradores menos esclarecidos; indisciplina de alunos; baixa autoestima; não obediência as regras de convivência e aos limites pessoais; faltam as aulas sem justificativa; problemas de saúde, e pais e/ou responsáveis que ignoram os encaminhamentos e não aceitam procurar ajuda especializada para os filhos com características de necessidades educacionais especiais e estarem sem tratamento e sem laudo médico; desvalorização da escola na visão de algumas famílias de alunos na nossa comunidade; problemas de relacionamento familiar violência doméstica; dependência química dos pais, responsáveis e até do próprio aluno; baixo poder aquisitivo da comunidade; falta de apoio e recursos para a promoção da cultura local; falta de recursos para desenvolver projetos que atendam aos interesses dos alunos e assim envolvê-los em uma atmosfera prazerosa de educação; faltam condições em prestar acompanhamento aos alunos no seu cotidiano extra escolar, visitas às famílias, estreitamento dos laços Escolas e Comunidades; falta de atendimento psicológico aos alunos, professores, familiares e servidores; falta de reconhecimento aos servidores, com salários mais justos, dedicação exclusiva e carga horária reduzida.

As mazelas apontadas no documento são próprias da maioria de brasileiros (SILVA, 2008). Para amenizar as dificuldades relatadas a escola descreve que buscará parcerias com profissionais das áreas específicas: Área de Saúde, Trânsito, Conselho Tutelar, OAB e Secretaria do Meio Ambiente, e apostar na atuação eficaz do educador na prevenção e combate das mazelas sociais. Esse esforço conjunto entre escola e demais órgãos da sociedade e apoio dos educadores poderá amenizar algumas situações, mas sem políticas focadas na busca de justiça social com melhor distribuição de renda para dar ao trabalhador brasileiro condições dignas dificilmente a escola sozinha, conseguirá superar as mazelas sociais, incorrendo no risco de comprometer o profissional em educação, nas diferentes áreas de seu desenvolvimento, com tamanha responsabilidade depositada em uma atuação eficaz.

A Escola 2 foi criada por meio do decreto de 20 de julho de 1990, e inaugurada em 10 de agosto de 1990.

Possui tipologia A, atendendo em 2016 um contingente aproximado de 1.216 alunos moradores do próprio bairro e de bairros adjacentes. A Escola oferece a Educação Básica nos níveis Educação Infantil (pré-escola), Ensino Fundamental Regular (1ª ao 9º ano), a inclusão da Educação Especial (presente em todos os níveis) e a modalidade EJA (Educação de Jovens e Adultos) de 1ª ao 9ª ano.

Alguns alunos do período noturno são egressos da Unidade de Menores Infratores (UNEI) e são acompanhados pelo Conselho Tutelar ou Juizado de Menores, causando assim situações constrangedoras, mas a escola procura superar estas dificuldades oferecendo aos alunos projetos educacionais em todas as áreas, bem como o Projeto de Capoeira Gingar para Educar, ministradas de forma gratuita desde o ano de 2003.

A Escola 2 de acordo com seu PPP busca desenvolver um trabalho fundamentado na gestão democrática e prima por uma educação de qualidade, contando direção escolar e vice-direção por causa de sua tipologia. Cargos que são definidos por meio de eleição de diretores, ainda contam com quatro coordenadoras pedagógicas concursadas e cinco auxiliares de coordenação, com um quadro de 108 professores formados em suas respectivas áreas e lotados conforme sua habilitação e com 34 funcionários administrativos. A estrutura física do prédio é adequada com espaço interno e externo amplo como mostra a tabela 6.

Ainda no documento consta que o Programa Mais Educação do Governo Federal (Portaria Interministerial nº 17/2007), foi implantado na escola em 2010, priorizando a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, articulado aos outros projetos da escola. Os projetos educacionais que fazem parte do Programa Mais Educação são os seguintes: Letramento, Português, Matemática, Dança, Rádio, Banda Fanfarra e Futsal.

A Escola 2 tem parceria com a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), assim como a Escola 1 e Escola 3, onde participa de projeto de pesquisa, de formação continuada e dentro desta perspectiva, recebeu o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID/UFGD), que atende alunas do Curso de Pedagogia onde desenvolvem trabalho de monitoria nos 1º e 2º anos do ensino fundamental, programa que se iniciou em 2011 e ainda estava em andamento no ano de 2016.

A localização como pode ser observada na Figura 4, conta com bairros asfaltados, serviço público de energia, água e esgoto com boa infraestrutura e saneamento básico. A localização da Escola 2 ainda que periférica, está mais próximo a centro da cidade que as outras duas escolas da pesquisa.

**Figura 4 – Localização Escola 2**

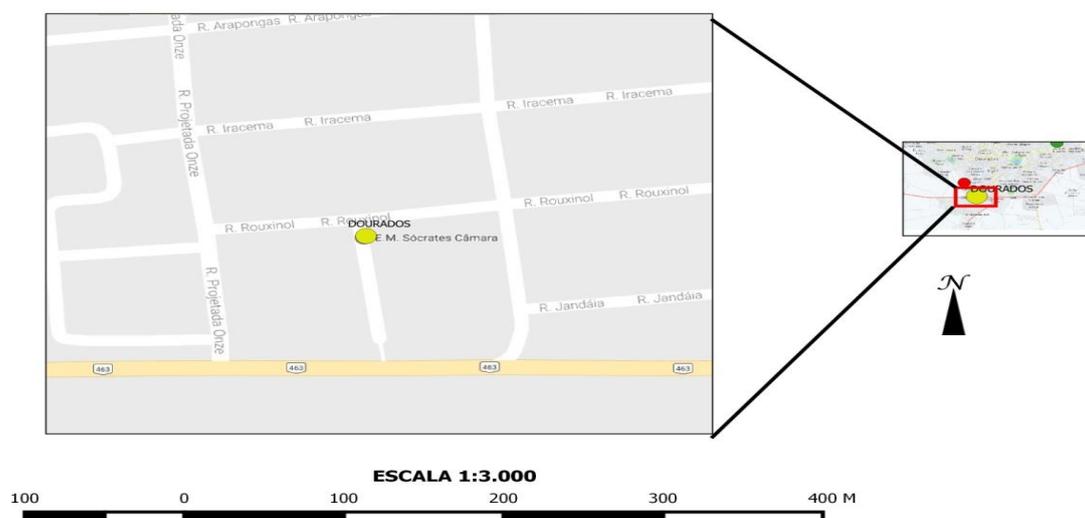


Fonte: Google Maps, 2016.

A Escola 3 está situada em um bairro periférico mais ao leste do Município de Dourados. Foi criada pelo Decreto-Lei n.º 076, de 31 de março de 1995, funcionando inicialmente nas dependências do Seminário Batista Ana Wollerman, situado à Rua Dom João VI, n.º 2.850, no Jardim Aydê. A partir de 05 de agosto de 1996, a Unidade Educativa passou a funcionar no prédio atual, contando, inicialmente, com 746 alunos matriculados.

No ano de 2016 a Unidade Educativa contou com o total 488 alunos devidamente matriculados. A Unidade atende desde a Educação Infantil (Pré-Escolar I e II) e Ensino Fundamental de 1º ao 5º ano. A estrutura física é parecida com as demais escolas da pesquisa como pode ser observado na tabela 6.

A Escola 3 de acordo com o PPP tem desenvolvido várias atividades e projetos para a valorização da criança e para a aproximação e envolvimento dos pais na escola como o projeto “*Aluno destaque, onde três alunos de cada sala que se destacaram durante o bimestre são premiados com um certificado e uma foto, há também confraternizações como dia dos pais, dias mães e dia das crianças, noite pijama organizada pelo programa mais educação*”. A Unidade Educativa tem um cronograma anual onde registra os eventos que ocorrem de fevereiro a dezembro como forma de desenvolver um trabalho que prioriza a valorização e aprendizagem da criança, valorização e qualidade de trabalho profissional e participação da comunidade.

**Figura 5 – Localização da Escola 3**

Fonte: Google Maps, 2016.

Os recursos financeiros que as Unidades Educativas dispõem são: A) Repasses financeiros realizados pela Prefeitura Municipal: 1- Manutenção - com a finalidade de subsidiar pequenos reparos e aquisição de material de expediente para consumo permanente; 2 – Complemento da Merenda Escolar; B) Repasse financeiro oriundo do Governo Federal: 1 - PDDE (Programa Dinheiro Direto à Escola); 2 - PDDE / Escola Integral 3 - PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar, oriundo do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Escolar, por intermédio de convênio. Recurso que é administrado pela direção e conselho da merenda escolar da Unidade Educativa; 4 - PNAE / Escola Integral. O quantitativo de recurso vem conforme quantitativo de alunos atendidos.

As três escolas participantes assim como as outras escolas municipais de modo geral têm avançado no Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como se pode ser observado no Quadro 10:

**Quadro 9 – IDEB das escolas participantes da pesquisa - 2016**

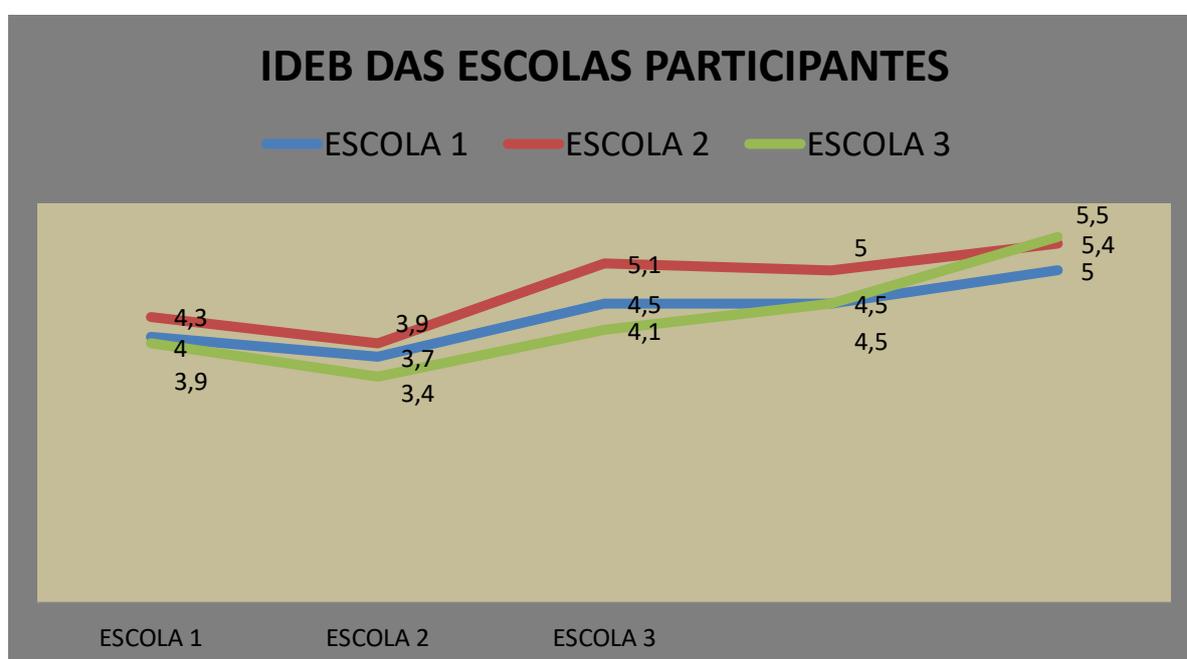
ESCOLAS	IDBE Alcançado					Metas Projetadas				
	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015
Escola 1	4.0	3.7	4.5	4.5	<b>5.0</b>	3.4	3.7	4.1	4.4	<b>4.7</b>
Escola 2	4.3	3.9	5.1	5.0	<b>5.4</b>	4,1	4.4	4.9	5.1	<b>5.4</b>
Escola 3	3.9	3.4	4.1	4.5	<b>5.5</b>		4.1	4.5	4.7	<b>5.0</b>

Fonte: Elaboração Própria. Com base no Inep, 2016.

Entre as similaridades e diferenças entre as escolas participantes pode-se observar que os processos para alcance das metas projetadas no IDEB, são alcançados por trajetória diferentes e não lineares.

Em relação ao IDEB, também se observou que entre as três escolas, a Escola 1 é a que vem mantendo-se dentro da meta projetada, a Escola 2 nas edições de 2009 e 2013 não atingiu a meta projetada, mas em 2015 conseguiu alcançar, já a Escola 3 vai progredindo nos seus índices, mas não alcança a meta projetada em nenhuma das edições até 2013, porém em 2015 fica com a meta acima das outras duas escolas participantes, como pode ser observado no Gráfico 2 do IDEB das escolas participantes:

**GRÁFICO 2**



**Fonte:** Elaboração própria, 2016.

De modo geral as três escolas estão em ascensão em relação à meta de alcance do IDEB, entretanto, os níveis de proficiência do município na ANA denunciam uma realidade diferente como poderá ser observado posteriormente.

Os objetivos e a missão registrados no PPP são semelhantes entre as escolas. Quanto à missão também, pois todas as três descrevem no documento que busca “[...] a melhoria da qualidade de ensino garantindo a permanência de nossos alunos na escola, num ambiente democrático, contribuindo na formação de um cidadão crítico capaz de agir na transformação da sociedade”.

Nos objetivos descreve: a) Proporcionar um ambiente onde todos se sintam parte integrante e agente transformador, adotando no dia a dia, atitudes de solidariedade, cooperação e combate às injustiças e todas as formas de preconceitos; b) Buscar uma gestão democrática valorizando todos os envolvidos no processo educacional; c) Cultivar o respeito pelo ser humano, e ações que façam com que os alunos se sintam acolhidos, na busca de uma educação de qualidade também do ponto de vista afetivo: a promoção de uma gestão participativa e que valorize os profissionais da Educação Básica; d) Formar cidadãos críticos, capazes de transformar o meio em que vivem para o seu bem estar e dos outros.

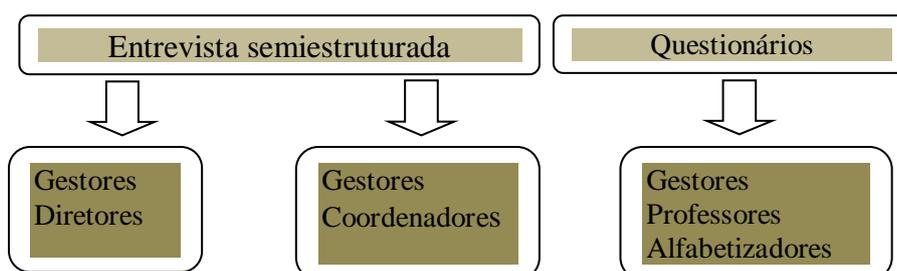
Os PPPs apresentam muitas similaridades, mas ao estudá-los, observa-se que as ações das escolas têm focos diferentes, uma está para o envolvimento da comunidade e a valorização e aprendizagem da criança, outra escola está mais preocupada em denunciar as dificuldades encontradas com o sistema, que não apresenta meios para o problema da criança com dificuldade de aprendizagem e outra mais focada em divulgar projetos.

As Escolas apresentam características peculiares, com algumas semelhanças e com muitas diferenças em muitos aspectos e a análise documental contribui para a compreensão das concepções de gestão pedagógicas empreendidas no processo educacional.

### 3.5 Procedimentos utilizados na Pesquisa de Campo

A importância de ouvir os sujeitos que estão diretamente envolvidos com a gestão do processo alfabetizador, considerando as interações estabelecidas e a dimensão de suas atribuições, levando em conta os registros nos documentos escolares, são fundamentais na pesquisa. Para tanto, a utilização da técnica correta contribuirá para compreensão entre o que é dito, o que é escrito e o que ocorre de fato nas práticas administrativas, pedagógicas, políticas, culturais e financeiras da gestão do processo alfabetizador, não sendo ações isoladas de cada gestor.

**Figura 6-Estrutura dos procedimentos da pesquisa de campo/2016**



Fonte: Elaboração própria (TEIXEIRA, 2017).

A metodologia na abordagem qualitativa envolveu o recurso da entrevista semiestruturada<sup>47</sup> com os diretores, coordenadores pedagógicos, coordenadores do PNAIC no município e no Estado, por possibilitar a relação intersubjetiva que propicia o diálogo, favorecendo a compreensão da opinião, dos valores e do conhecimento dos participantes, flexibilidade na condução do processo de pesquisa e a análise das concepções dos diferentes participantes (DUARTE, 2004).

As entrevistas foram realizadas com os diretores e coordenadores na própria escola, por vezes na sala da direção e com coordenadores em suas respectivas salas outras vezes em lugares como biblioteca e sala de materiais didáticos. A entrevista com os técnicos da SEMED responsáveis pelo PNAIC no município foi realizada em Campo Grande no Seminário Inicial do PNAIC 2016. Com a coordenadora do PNAIC no MS foi realizada entrevista na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), na sala do Complexo Multiuso da própria Universidade.

As entrevistas foram agendadas com antecedência, pessoalmente, respeitando o tempo e as condições mais apropriadas para cada sujeito. Todas as entrevistas ocorreram entre os meses de outubro e novembro de 2016, e suas transcrições no mês de dezembro. Salienta-se que as coordenadoras pedagógicas entrevistadas foram duas em cada escola, porque no ciclo de alfabetização, umas coordenavam os primeiros e segundos anos e outras os terceiros anos. Essa forma de organização apresentou-se nas três escolas. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado utilizados neste trabalho, como destacado na introdução dessa pesquisa sendo considerados como instrumentos básicos para a coleta de dados sobre o PNAIC, ANA e o processo de gestão, sendo uma das principais técnicas de trabalho em quase todos os tipos de pesquisa utilizados pelas ciências sociais por favorecer o importante caráter de interação (LUDKE e ANDRÉ, 1986).

Quanto aos questionários<sup>48</sup>, foram aplicados a todos os professores alfabetizadores das três escolas que se dispuseram participar da pesquisa. Esse instrumento mostra-se adequado por permitir economizar tempo, grande número de dados, atingindo maior número de pessoas simultaneamente, obtendo respostas mais rápidas e mais precisas, com maior liberdade nas respostas, em razão do anonimato, havendo mais segurança, pelo fato de as respostas não serem identificadas, com menos risco de distorção, pela não influência do pesquisador, havendo mais tempo para responder em hora mais favorável, havendo mais uniformidade na

---

<sup>47</sup>Cf. Apêndice C.

<sup>48</sup>Cf. Apêndice D.

avaliação, em virtude da natureza impessoal do instrumento e obtendo respostas que materialmente seriam inacessíveis (MARCONI, LAKATOS, 2003, p. 201-202).

A aplicação dos questionários aconteceu no mês de setembro, o seu recolhimento nos meses de setembro, outubro e novembro. A análise dos dados ocorreu no mês de dezembro de 2016. O questionário é composto por dez questões com uma parte de questões objetivas (sobre dados pessoais) e a segunda com questões descritivas (sobre a perspectiva do sujeito sobre a gestão escolar, municipal e federal em relação à ANA e ao PNAIC e sobre ações políticas das esferas federais e municipais).

### **3.6 A gestão do processo alfabetizador e as ações políticas manifestadas nos programas de apoio à alfabetização**

O município de Dourados tem um sistema de ensino organizado desde 1997, portanto acompanhou as mudanças políticas educacionais trazidas pela constituição federal de 1988, entre elas o processo do ensino fundamental que se configura atualmente com mudanças normativas e alterações em sua reorganização por meio de ações da política educacional brasileira.

As normativas decorreram das Leis nº 11.114 de 2006, da Lei nº 11.274 e da lei nº. 11.700, de 2008, ampliado na Emenda Constitucional n. 59, de 2009, e que foram ratificadas na Lei 12.796, de 2013 ampliando o estatuto da garantia e obrigatoriedade de ensino para a população de 4 a 17 anos.

A nova configuração fortaleceu a garantia do acesso e permanência da criança cada vez mais cedo, ao processo de escolarização e conseqüentemente de alfabetização e letramento sistemático, como já descrito nessa pesquisa.

Os avanços e desafios de tais normativas para o processo pedagógico e para o atendimento dessas crianças que tiveram no Parecer do CNE/CEB n. 4/2008 destaques para esclarecer a nova configuração dessa etapa de ensino, levou em conta o desenvolvimento infantil e a inserção das crianças no ensino fundamental fazendo parte da agenda de 2007, que marca a introdução da alfabetização infantil na agenda nacional.

O parecer firmou a intenção pública em promover a alfabetização nos três primeiros anos, como já relatado nessa pesquisa, mesmo sendo chamado de ciclo da alfabetização, mas podendo ser definido pelos sistemas de ensino as formas de organização para o ensino no período de alfabetização (LDB, 1996).

A configuração em ciclos, sem retenção nos três primeiros anos, precisaria de políticas de apoio a crianças que não conseguiu acompanhar as etapas de alfabetização, mas a LDB (1996) não definiu como seria esse acompanhamento, mas definiu no art. 12, inciso V, quem seria o ente federado responsável pelo financiamento de recursos que subsidie esse acompanhamento que seria de, “prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento”, essa atribuição ficou como responsabilidade do município (LDB, 1996).

A Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010<sup>49</sup> e o Conselho Nacional de Educação (CNE) que estipularam o tempo escolar correspondente em três anos; e os denominou “anos da alfabetização”, alertou, ainda, para o fato de que “será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos” (art. 30, § 1º).

Como pode ser observado o Quadro 9 apresenta o quantitativo de turmas atendidas no ciclo de alfabetização pelas escolas participantes

**Quadro 10 – Número de turmas do ciclo de alfabetização nas escolas participantes no ano de 2016**

	NÚMERO DE TURMAS EM 2016			TOTAL
	1º ano	2º ano	3º ano	
<b>ESCOLA 1</b>	4	4	5	13
<b>ESCOLA 2</b>	4	3	5	12
<b>ESCOLA 3</b>	3	3	5	11

Fonte: Elaboração Própria. Arquivo SEMED, 2016.

O total de turmas no ciclo de alfabetização não se diferem muito entre as Escolas participantes, mesmo duas atendendo só a educação infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental e a Escola 2 atendendo ainda anos finais e EJA.

Dourados aderiu à organização dos anos iniciais em ciclo conforme consta Deliberação do Comed n. 28, de 05 de dezembro de 2006 (DOURADOS, 2006), considerando a deliberação e ampliação das discussões realizadas no âmbito do município

<sup>49</sup> As Diretrizes para o Ensino Fundamental de Nove Anos definem que os três anos iniciais do ensino fundamental passam a compor um “bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos” (MEC. Resolução CNE/CEB nº 7/2010).

sobre a qualidade da alfabetização, os anos iniciais foram reorganizados, constituindo-se os 1º e 2º anos num bloco único, denominado Bloco Inicial da Alfabetização (BIA) com essa normativa, predominam nos dois primeiros anos do ensino fundamental o regime de progressão continuada e, do terceiro ao nono ano, o regime de seriação (DOURADOS, 2006; 2008b), porém a deliberação de 2006 foi alterada, e na recente normativa Resolução nº 70/2014, Capítulo III, Art. 10, consta:

Os três primeiros anos do Ensino Fundamental serão reunidos em um bloco denominado Bloco Inicial de Alfabetização - BIA, em que o regime adotado será o de progressão continuada do 1º (primeiro) e 2º (segundo) ano, de acordo com o desenvolvimento da aprendizagem do aluno e garantindo um tempo efetivo para o processo de letramento e de alfabetização (SEMED, 2014).

A atual Resolução organizou o ciclo do 1º ao 3º ano em regime de progressão para garantir tempo efetivo para alfabetização e letramento que de acordo com o documento “Orientação Pedagógica para o Bloco Inicial de Alfabetização (BIA)” (DOURADOS, 2008a), a alfabetização é compreendida como “[...] o processo de aquisição da técnica da escrita alfabética (uso da leitura e da escrita): compreender o funcionamento do alfabeto, memorizar letras, dominar traçados, usar instrumentos (lápiz, papel e outros) [...]” e o letramento como “[...] o exercício efetivo e competente da tecnologia da escrita e da leitura: ler, escrever no contexto das práticas sociais”, favorecendo a apropriação de diferentes formas de leitura do mundo.

Salienta-se que o documento foi elaborado e reelaborado com a participação de professores, e trouxe orientações quanto à organização da educação básica na rede municipal de ensino com conceitos norteadores que envolvem o BIA e a função social das áreas de conhecimento; e, programa de avaliação formativa, aproximando-se do conceito presente nos documentos nacionais. Porém, o histórico apresenta que o BIA de 2006 a 2014 não acatou a Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010 do CNE, e mesmo após 2014 ainda não atende as normativas dos órgãos superiores, pois se observa que ainda há crianças que reprovam nos 1º e 2º anos como pode ser observado no Quadro 11:

**Quadro 11 – Índice de reprovação no ciclo de alfabetização–2016.**

Índice de reprovação por ano no município de Dourados		
CICLO DE ALFABETIZAÇÃO	2014	2015
1º ANO	2%	2,50%
2º ANO	22,40%	2,80%
3º ANO	18,30%	16,70%

**Fonte:** Elaboração própria. Com base no Censo Escolar 2014 e 2015.

Os anos de 2014 e 2015 favorecem a análise por apresentar dados importantes principalmente por serem os anos onde ocorreu mudança na normativa anteriormente a 2014 onde o regime de progressão se dava apenas no 1º ano, passando a partir de 2014 a ter regime de progressão no 1º e no 2º ano, como se observa o índice de reprovação diminuiu de 22,40 para 2,80 de um ano para o outro.

O que chama a atenção é o fato de ter índice de reprovação se o regime é de progressão continuada conforme consta na Resolução nº 70 de 2014.

Entretanto, nas entrevistas com coordenadores pedagógicos, diretores e técnicos da Semed, esclareceram que esses índices de reprovação referem-se à normativa da Deliberação do Comed nº 080 de 16 de junho de 2014, art. 22, que entre outras normativas, descreve que as crianças que tiveram porcentagem de faltas acima de 25% no ano serão retidas.

O Bloco Inicial de alfabetização local, não dialogou com a implementação da política nacional, no caso do ciclo de alfabetização e mesmo em 2014 com as novas normativas da Semed e Comed esse alinhamento ainda não dialoga apresentando o distanciamento da política nacional com a local.

Ainda de acordo com a fala dos gestores o atual documento que organizou o ciclo em 2015, em regime de progressão do 1º ao 3º ano, tem gerado descontentamento para gestão do processo alfabetizador. Eles concordam com o ciclo como tempo efetivo para alfabetização, porém não concebe que não haja uma política de apoio a criança com maior dificuldade. A alegação se dá, porque os sujeitos afirmam que no terceiro ano ocorre um alto índice de reprovação, uma vez que parte das crianças completa o ciclo, mas não estão alfabetizadas, foram apenas progredindo nos anos subsequentes, mas ainda não sabe ler, interpretar e escrever, como mencionado pela coordenadora 9.3 da Escola 3:

[...] se não há retenção para que a criança tenha possibilidade de aprender o que não foi aprendido no ano letivo, precisava ao menos um acompanhamento escolar de apoio no contra turno para essa criança (PROFESSOR ESCOLA 3, 2016).

#### Preocupação também do diretor da Escola 3:

Eu acredito que nós temos que avaliar os fatores, por exemplo, reter uma criança só por reter sem levar em consideração sua vida suas particularidades é uma questão que se precisa avaliar, mas também o que se precisa avaliar é se essa criança chegar ao terceiro ano por conta de ela não ser retida sem ela saber ler e escrever ai não atinge o objetivo da política pública que é a criança chegar ao final terceiro ano sabendo ler e escrever (ENREVISTA DIREÇÃO ESCOLA 3, 2016).

Essa preocupação é legítima, conforme a explicação da coordenadora o ciclo nesse caso não passou de mero arranjo, não promovendo a alfabetização e nem a qualidade de ensino e razoável a colocação do diretor quanto ao fato de que se a criança chega ao terceiro ano sem saber ler e escrever não atinge o objetivo da política.

Ainda de acordo com os índices vistos no Quadro 11, a reprovação no 3º ano sofre em 2015, pouco acréscimo, mas os gestores manifestam a reprovação como medida necessária quando o desempenho da criança é insatisfatório a fim de aprender o que não foi aprendido, por isso questionam as normativas, e de acordo com o relato da Coordenadora 8.2 ainda aponta que “sem a retenção o compromisso dos pais é ainda menor”:

[...] vamos dizer que 80% dos pais não têm comprometimento, eles não têm porque dizem que seus filhos não serão retidos, então na cabeça do pai a questão é passar de ano, não é a aprendizagem do aluno em si, é bom passar de ano [...] (ENTREVISTA COORDENAÇÃO ESCOLA 2, 2016).

De acordo com a coordenadora a retenção auxilia no comprometimento dos pais com a aprendizagem da criança. Contudo, as falas dos sujeitos afirmam as considerações de Sousa (2007), que a concepção de regime não-seriado, na prática, ainda não foi superada e nos discursos, implicitamente, a reprovação ainda é a melhor opção, mas há a necessidade de se chegar as causas das dificuldades de aprendizagem porque o fracasso da criança também reflete no trabalho da escola tema discutido por autores como Paro, 2003; Marchesie e Pérez 2004, entre outros.

A solicitação dos gestores por uma política de apoio ao processo de alfabetização pode estar relacionada ao fato do município já ter recebido um programa municipal que dava o suporte ao aluno com dificuldade de aprendizagem. Esse programa foi implementado pelo

município em de 2005 chamado de Programa de Acompanhamento Escolar (PAE)<sup>50</sup>, mas que fora extinto em dezembro de 2012, com isso a escola ficou à mercê, sem amparo para resolver uma questão tão séria no processo de alfabetização da criança, que precisa de apoio técnico e financeiro para serem resolvidos e a escola não conta com recurso próprio para essa questão. Situação mais complexa para a criança que não tem seus direitos de aprendizagem garantidos em lei carregando por vezes o rótulo de fracassada.

Nessa mesma perspectiva, Sampaio afirma:

[...] na medida em que o aluno tem dificuldades, não aprende e é reprovado por falta de conteúdos e a falta de conteúdos amplia-se à medida que os alunos ficam reprovados. O fracasso, portanto, não se explica apenas pela reprovação, nem pela perda de um ou mais anos, repetindo séries; outra perda relevante acontece pelo distanciamento cada vez maior estabelecido entre os alunos e o conhecimento que a escola pretende transmitir (2004, p.89).

No caso do processo de alfabetização a dificuldade de aprendizagem é muito mais danosa porque além de trazer o distanciamento, apresentada por Sampaio compromete o exercício efetivo e competente da escrita e da leitura: ler, escrever no contexto das práticas sociais, implicando no desenvolvimento social do sujeito (DOURADOS, 2008).

Adentrar no campo epistemológico da dificuldade na aprendizagem sem dúvida promoveria estudos produtivos, mas não é intenção fazer este debate nessa pesquisa, e destaca-se que programa específico de acompanhamento escolar para crianças com dificuldades na aprendizagem, “prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento”, é atribuição do município, como já discutido.

Quanto ao apoio para o processo alfabetizador da criança pelo governo federal, manifesta-se por meios de programas que ampliam e melhoram as condições de materiais didáticos, literários e de investimento na formação continuada do professor alfabetizador,

Os programas como PNBE, PNLN, Mais Educação, Pró-letramento e PNAIC, já apresentados nessa pesquisa, foram citados pelos coordenadores e diretores da Escola 1, Escola 2 e Escola 3, como políticas públicas do governo federal têm contribuído efetivamente para melhoria o processo alfabetizador da criança na rede municipal nos últimos anos.

Os programas implementados pelo governo federal foram citados como programas que apoiaram diretamente a alfabetização e que transformaram as práticas de sala de aula, além de

---

<sup>50</sup>Programa de Acompanhamento Escolar (PAE). Registra-se que o Programa foi desenvolvido antes mesmo da ampliação do ensino fundamental para nove anos, tendo sido realizado de forma experimental a partir de agosto de 2005 e instituído no âmbito das escolas da Rede Municipal de Ensino, através do Decreto Municipal n. 4.099, de 27 de dezembro de 2006, com registro de funcionamento até dezembro de 2012.

subsidiar o trabalho docente, contribuindo para a familiarização das crianças em processo de alfabetização com a cultura da escrita.

Entre os programas mencionados, o PNAIC foi o mais lembrado por 67% dos 18 professores alfabetizadores e por 100% dos 3 diretores e 6 coordenadores da pesquisa, como política do governo federal de apoio a alfabetização, e de acordo com a professora 1.1:

O Pacto nos proporcionou momentos de reflexão, trocas de experiências que fortaleceram nossas práticas junto a nossos alunos considerando a grande diversidade encontrada na escola. Essa formação nos proporcionou um novo olhar, valorizando o aluno na sua individualidade, respeitando a sua forma de aprender e o tempo que necessita (PROFESSOR ESCOLA 1, 2016).

Diante do questionamento se houve mudanças na gestão escolar após o início do PNAIC e se as mudanças permanecem na prática do cotidiano escolar, a professora 3.2.6 respondeu:

Sim. Na disponibilização de recursos, cooperação coletiva, disponibilidade de tempo para a preparação e desenvolvimento das atividades propostas. Despertou-nos a um acompanhamento mais individualizado levando em conta a vivência de cada criança com intervenções diferenciadas (PROFESSOR ESCOLA 2, 2016).

A coordenadora geral do PNAIC para o MS também afirma que:

[...] o pacto nasce de alguns projetos, projetos que ele não teve a amplitude do pacto como parâmetros em ação, nós tivemos até anterior a ele, a esses projetos, mas vou dizer os mais recentes o Profa e o Pró letramento, o pacto nasce a partir de toda experiência do pró letramento e do Profa especialmente do Pró letramento, mais com a amplitude do Pacto ele é o primeiro projeto nessa abrangência geral, nacional no Brasil com mais de 330.000 professores que foram formados em 2013 e 2014 (ENTREVISTA COM A COORDENADORA DO PNAIC/MS, 2016).

A coordenadora geral do PNAIC no MS faz destaques a programas já descritos nessa pesquisa e que foram inspiradores na implementação do PNAIC, mas reconhece que este é uma política mais ampla e abrangente, nacionalmente, de apoio ao processo alfabetizador da criança.

Na fala da coordenaria da Semed o PNAIC é o meio de maior apoio a ciclo de alfabetização sendo a política mais forte de apoio ao processo alfabetizador da criança.

O PNAIC foi implementado desde 2013 e o município Dourados assinou convênio com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, desde 2013, com participação dos professores alfabetizadores em números expressivos como mostra o Quadro 12:

**Quadro 12 – Quantitativo de professores no PNAIC-2016**

	PNAIC			
QUANTITATIVO	2013	2014	2015	2016
<b>Professores/as Alfabetizadores/as</b>	318	346	217	204
<b>Coordenadores Pedagógicos</b>	26 (Os coordenadores participavam da formação como “Prof. convidados”).	67 (Os coordenadores participavam da formação como “Prof. convidados”).	27 (Os coordenadores participavam da formação como “Prof. convidados”).	31 (inseridos no SIMEC)
<b>Total</b>	344	413	244	244
<b>Orientadores/as de Estudo</b>	15	10	10	10

Fonte: Elaboração própria. Arquivo SEMED, 2016.

Ainda de acordo com a entrevista realizada com a coordenadoria da Semed, a formação continuada promovida pelo município com coordenadores pedagógicos, coordenadores do programa Mais Educação, profissionais que trabalham com a pré-escola, com o primeiro ao nono ano, tem sido estabelecido por meio do programa, que tem o nome de “Escola Leitora” para nortear a essas formações, juntamente com o uso das tecnologias, todas as ações visando à superação das dificuldades de aprendizagem da criança.

Entretanto, ao falar sobre o PNAIC ela faz destaque da importância dessa política para o processo alfabetizador da criança, como uma política nacional muito importante, necessária, urgente, indispensável, considerando que essa realidade nacional da alfabetização, tanto em termo de números de pessoas alfabetizadoras, quanto de formação de professores e coordenadores, se faz necessário, pensando na realidade de Dourados, isso é realmente urgente, e os anos de existência do programa têm evidenciado a construção de uma cultura de formação no interior da escola (ENTREVISTA COORDENADORIA DA SEMED, 2016).

Ao se reportar as ações desenvolvidas no PNAIC como estudo coletivo, socialização de experiências, formação em serviço, aplicação dos novos conhecimentos, compartilhamento entre os pares e a bolsa, ela diz evidenciar uma “cultura de formação no interior da escola”.

Algumas questões da postura de alguns professores alfabetizadores foram observadas pelos coordenadores da Escola 1 e Escola 2, quanto à aplicação das atividades somente enquanto duração a formação continuada no PNAIC, sendo esse um problema já observado em outras formações. A observação colocada pelas coordenadoras explica-se no significado e concepção em que cada professor é um ator no sentido forte do termo, isto é, um sujeito que assume sua prática a partir dos significados que ele mesmo lhe dá um sujeito que possui conhecimentos e um saber-fazer provenientes de sua própria atividade e a partir dos quais ele a estrutura e a orienta (TARDIF, 2002).

O professor é sujeito de sua prática, cabe a ele fazer esforço para se apropriarem do saber para transformar seu fazer, visando os interesses e necessidades individuais e coletivos e a formação continuada é sempre um bom momento para reflexão.

Segundo Gatti & Barreto,

[...] a formação continuada oferecida nas últimas décadas teve como propósito a atualização e o aprofundamento de conhecimentos como requisito natural do trabalho em face do avanço nos conhecimentos, nas mudanças no campo das tecnologias, nos rearranjos nos processos produtivos e suas repercussões sociais (2009, p. 200).

A formação continuada docente, garantida em lei, de acordo com os autores serve a atualização profissional face ao avanço do conhecimento, mas se observa que ela torna-se a principal iniciativa para recuperação do ensino e da aprendizagem, tanto da política de educação como das organizações que estão envolvidas com o processo educacional.

Entretanto no PNAIC o governo federal conseguiu articular e implementar os programas que foram se aperfeiçoando para apoiar o ciclo de alfabetização e os eixos do programa formulam uma política de formação continuada e de avaliação. A articulação entre a formação continuada e avaliação da alfabetização tem como objetivo garantir a meta prevista no Compromisso Todos pela Educação (2007) a fim de atingir a meta nacional para a alfabetização. A ANA nasce no âmbito do PNAIC como já descrita nessa pesquisa e vem para monitorar o processo alfabetizador da criança e as edições de 2013 e 2014 trouxeram dados sobre esse período de escolarização no município de Dourados como é possível observar no Quadro 13.

**Quadro 13 – Os níveis de desempenho no processo alfabetizador no Município de Dourados-2016**

Distribuição percentual dos estudantes por nível de proficiência – Leitura (prova objetiva)		
NÍVEIS	Percentual	
	2013	2014
Nível 1 (Até 425 pontos)	16,04%	13,60%
Nível 2 (Maior que 425 até 525 pontos)	36,13%	39,09%
Nível 3 (Maior que 525 até 625 pontos)	37,80%	38,29%
Nível 4 (Mais que 625 pontos)	10,03%	9,02%
Distribuição percentual dos estudantes por nível de proficiência – Escrita (prova discursiva)		
NÍVEIS	2013	2014
Nível 1 (Menor que 350 pontos)		3,64%
Nível 2 (Maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos)		0,24%
Nível 3 (Maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos)		8,06%
Nível 4 (Maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos)		72,22%
Nível 5 (Maior ou igual a 600 pontos)		5,85%
Distribuição percentual dos estudantes por nível de proficiência – Matemática (prova objetiva)		
NÍVEIS	2013	2014
Nível 1 (Até 425 pontos)	14,70%	19,38%
Nível 2 (Maior que 425 até 525 pontos)	40,32%	36,43%
Nível 3 (Maior que 525 até 575 pontos)	21,64%	22,12%
Nível 4 (Mais que 575 pontos)	23,35%	27,07%

Fonte: Elaboração Própria. INEP-2015.

Dourados participou das edições de avaliações em larga escala para alfabetização produzida e implementada pelo Inep, tanto da Provinha Brasil, como a ANA. Entretanto considerando a ANA nas edições de 2013 e 2014, os resultados não apresentam níveis significativos nos resultados como mostra os boletins do Inep. Observa-se na edição de 2013 que em Língua Portuguesa 52,17% das crianças estavam nos Níveis 1 e 2 de proficiência e em 2014 ainda com 52,69% nos dois primeiros níveis, o que indica que mais de 50% das crianças nessas edições encontram-se nos níveis iniciais no processo de alfabetização em Língua Portuguesa. Na proficiência em matemática os índices estão em 55,02% nos níveis 1 e 2 e na edição de 2014 em 55,81%, com um número um pouco maior que Língua Portuguesa nos Níveis 1 e 2 de proficiência.

Na proficiência em Escrita não é possível realizar o comparativo, pois foram consideradas as proficiências discursivas somente da edição da ANA 2014 e a maior porcentagem de crianças aparecem no nível 4 com 72,22%. A proficiência Escrita apresentou nível e porcentagens bem maiores que Língua Portuguesa e Matemática o que indica que as habilidades de produção estão melhores no processo alfabetizador da criança.

Os dados trazidos pela ANA levam questões complexas para educação de Dourados, pois os índices do IDEB no município apresentam avanço no alcance das metas propostas pelo MEC, mas a ANA apresenta que a alfabetização no município não vai bem. Esta questão suscita estudos e análises que poderão ser respondidas por pesquisas futuras.

Os resultados de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática não são satisfatórios se levar em conta que os níveis são crescentes e que mais de 50% das crianças estão nos primeiros níveis. Analisa-se que os resultados apontados pela ANA nos anos de 2013 e 2014 indicam que a educação no município precisará de ações mais efetivas no processo alfabetizador da criança por meio das ações dos gestores escolares e da SEMED.

Depreende-se dessa afirmação que as avaliações externas como a ANA trazem resultados com potencial de análise e intervenção que devem ser definidoras de políticas educacionais de incentivo a valorização docente, não apenas no âmbito da formação continuada, porque nesse sentido, o trabalho docente pode ser direcionado apenas para a busca de melhores resultados, prestação de contas ou para a competitividade (AFONSO, 2012), mas considerar ações políticas que demandem a análise de fatores sociais, econômicos, e, ainda, a concepção de alfabetização e de avaliação num sentido democrático (ARANDA, 2014, p. 6), cabendo ao município por meio da Semed a implementação de políticas que viabilizem e qualifiquem o processo alfabetizador da criança, porque este é o maior objetivo da avaliação, apontar as fragilidades do processo alfabetizador da criança com a intenção de serem tomadas diversas iniciativas que possam superar a fragilidade apresentada.

Quanto à escola, o objetivo é que se faça a apropriação dos diagnósticos trazidos pelas avaliações de alfabetização e que tais resultados sirvam de subsídios para uma compreensão mais ampla, de quais competências e habilidades foram alcançadas pela criança e quais ainda precisam ser desenvolvidas, possibilitando aos gestores escolares elementos, que nortearão a discussão e a tomada de decisão, necessárias para formulação e correção de estratégia e novas ações nas Unidades Educacionais.

Ao definir a finalidade da avaliação, o MEC/INEP declara que ‘espera-se com ela o aperfeiçoamento e a reorganização das práticas pedagógicas de

alfabetização e letramento, contribuindo para o desenvolvimento e aprendizado das crianças' (BRASIL/INEP, 2013).

A intenção do MEC é que os gestores utilizem os resultados da ANA como uma possibilidade a mais de diagnóstico que corrobore para a observação da aprendizagem, porém assim como outros instrumentos avaliativos, a ANA apresenta limitações e incompletudes que podem não dar conta da abrangência que é o processo alfabetizador apenas por meio de seus resultados encontrados requerendo uma gestão mais efetiva desse processo.

Em Dourados a ANA é um instrumento utilizado pelas escolas como determina o MEC, mas por tratar-se de uma avaliação recente alguns gestores desconhecem esse instrumento de avaliação como verbalizou a diretora da Escola1:

Olha esse resultado se chegou à escola a direção dessa escola na época não passou resultado pra ninguém, pelo menos eu [...] ou eu estava na, eu acho que eu estava na coordenação da educação infantil, faz seis anos que eu estou como coordenadora e isso não foi passado para ninguém, nem para professor, nem para comunidade, nem para coordenador, esse resultado eu não tive acesso. [...] Não, não, não conheço, não tenho acesso, não conheço. (ENTREVISTA DIREÇÃO ESCOLA 1, 2016)

O desconhecimento da direção da Escola 1 pode estar articulado ao fato desse profissional estar em seu primeiro ano de gestão escolar como relatou na entrevista e por anteriormente a está função, atuar como professor/coordenador na educação infantil, desconhecendo assim a ANA.

Os professores das três escolas participantes foram bem divergentes em suas respostas, ao descreverem sua perspectiva sobre a ANA. Enquanto alguns sujeitos sabiam sobre a ANA, outros a desconheciam, dos dezoito professores que responderam o questionário 20% não sabiam do que se trata essa avaliação da alfabetização.

A ANA é uma avaliação recente que foi aplicada nos anos de 2013 e 2014, mas no ano de 2015 ela não foi aplicada, e em 2016, ano que decorre essa pesquisa houve a aplicação, mas os resultados serão divulgados apenas em 2017, sendo possível esse ser um dos motivos para o pouco conhecimento entre sujeitos da pesquisa.

Outro fator observado no instrumento da pesquisa é a resistência de alguns sujeitos em relação à avaliação apresentando críticas a ANA e questionando que “é algo que nos foi imposto, padronizado incoerente com nossa realidade”. Ainda outros relatam ser totalmente contra essa avaliação alegando que foi imposta somente para cumprir meta, porém, uma alta

parcela dos sujeitos da pesquisa menciona ver a ANA como um instrumento importante para avaliar o processo alfabetizador da criança como destaca a professora 2.1:

A Ana é uma avaliação que mostra o desempenho do estudante ao final do 3º ano dos anos iniciais. Ela deixa claro quais são as condições de escolaridade oferecida a esse aluno. Como norteador demonstra como e quais conteúdos devem ser trabalhados nos anos iniciais. Ela tem como objetivo avaliar o nível de alfabetização dos alunos do 3º ano e principalmente produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino, para assim garantir a melhoria da qualidade de ensino (PROFESSOR ESCOLA 1, 2016).

A professora 2.1 descreveu os objetivos da ANA apontados nos documentos do PNAIC onde traz a avaliação como um instrumento diagnóstico que retrata os níveis de proficiência da criança no período de alfabetização, bem como o retrato das condições de alfabetização e do contexto onde o processo alfabetizador acontece.

Quanto às críticas à ANA, elas se fundamentam levando em conta que uma avaliação externa por si só é antidemocrática uma vez que é aplicada sem o conhecimento dos professores sobre o instrumento e com a exclusão dos gestores escolar do processo de aplicação, sendo aplicada por sujeitos externos a escola como normatiza os documentos do INEP, 2013, e ressalta-se ainda que a concepção que se tem da avaliação educacional está relacionado à forma como foram às experiências vividas no processo de avaliação que sempre é dúbio, sendo positivo ou negativo conforme o uso que se faz dos resultados.

A gestão dos resultados da ANA na escola de acordo com os sujeitos da pesquisa é discutida esporadicamente em formações continuadas e em reuniões pedagógicas. De acordo com o diretor da Escola 3:

É feito uma reunião com a coordenação pedagógica, direção e os professores para a gente avaliar os resultados, criam-se então projetos de intervenções, são planejamentos por áreas, os professores são convidados e convocados para participar nas horas atividades na escola junto com a coordenação, a coordenação acompanha esses professores, os seus planejamentos diários e os seus planejamentos semanais, sempre assim não num tipo de fiscalização, mas no sentido de acompanhar e dar suporte pedagógico (ENTREVISTA DIREÇÃO ESCOLA 3, 2016).

No mesmo sentido das ações da Direção da Escola 3 a direção da Escola 2 relatou na entrevista, que discute os resultados na ANA internamente com a escola buscando analisar os pontos que avançaram e quais pontos precisam ser revistos, destacou que o trabalho realizado com novas metodologias como a Sequência Didática é fruto dessas discussões com a coordenação e professores, além de utilizar os dias de reservas técnicas em prol desses

estudos que buscam melhorar os níveis de proficiência da criança por meio da qualificação dos profissionais.

Quanto a discutir com a comunidade os resultados da ANA não há nenhuma ação específica, mas a direção da Escola 2 relata que com os pais, o trabalho é realizado por meio de reuniões periódicas para discutir o processo alfabetizador especialmente da Educação Infantil ao 5º ano e juntamente com a coordenação e professores falando aos pais o que a escola espera deles para que possam ajudar e são passadas orientações sobre a forma de apoio.

A ação de diálogo com a família também foi registrada na entrevista com a coordenação da Escola 1:

[...] chamamos os pais, colocamos os pais a par da aprendizagem dos filhos, que eles têm que acompanhar que eles têm que verificar os cadernos, as atividades, tem que serem feitas trazidas para a escola, e isso que eles podem nos ajudar, já que eles trabalham o dia todo, não tem esse tempo todo de estar acompanhando a aprendizagem dos filhos então que pelo menos eles acompanhem as realizações das tarefas, das atividades que são mandadas para casa (ENTREVISTA COORDENAÇÃO ESCOLA 1, 2016).

As ações registradas pelas Escolas 3 e 2 demonstram que a gestão do processo alfabetizador por meio da ANA é realizada, ainda que de maneira escassa, por haver a compreensão dos sujeitos que esse é um instrumento útil e importante para nortear ações interventivas na condução do processo de alfabetização, porém na terceira escola participante percebe-se que ainda são restritas as ações de análise dos resultados em relação a diferentes possibilidades oportunizadas pelos resultados trazidos com a ANA. Entretanto o pouco uso dos resultados da ANA não significa descaso na gestão do processo alfabetizador, mas sim que a gestão escolar do processo alfabetizador tem ocorrido por meio de outras ações que envolvem outras bases de informação como IDEB e Censo Escolar sobre alfabetização e letramento que subsidiam esse trabalho. Algumas dessas ações são citadas pelos gestores da Escola 1, “Eu posso falar das medidas que eu acho que foram tomadas, aliás, já falei bastante dessas medidas, mas assim não ligada á ANA”.

Na fala do gestor é categórico em afirmar que não utiliza a ANA para gestão do processo alfabetizador, mas faz destaque em outras ações que a escola faz, como por exemplo: de compra material, investir em recurso pedagógico, de curso de formação dentro da própria escola, auxiliar o professor de sala que vai trabalhar o reforço escolar, principalmente aos alunos do terceiro ano, entre outras como: fazer o conselho de classe conversando com os alunos, com a turma, chamando aquele aluno que tem mais dificuldade e mostramos a eles,

como que eles estão, e aonde querem que eles cheguem, fazendo leitura, mas o gestor volta a afirmar “não tem nada a ver com a ANA, mas tem a ver com a escola que está se esforçando pra que melhore o IDEB, pra que melhore a qualidade do ensino dentro da escola, que esse é o nosso objetivo” (ENTREVISTA DIREÇÃO ESCOLA 1, 2016).

A gestão do processo alfabetizador e escolar é uma ação, em primeiro lugar, de caráter pedagógico, por isso deve ser planejada, executada e avaliada constantemente por um coletivo, denominado de gestores do processo educacional no espaço local (o diretor, o coordenador pedagógico, o professor, os pais ou outro responsável pelo aluno, entre outros), é o ser e o fazer da escola, cujo maior objetivo é que todos os alunos aprendam, portanto, nessa perspectiva o centro do processo é o aluno e todos os envolvidos com os aspectos (administrativo, político, financeiro) daí decorrentes que precisam estar voltados para o alcance de um fazer crítico e de qualidade pedagógica, social e política em prol do mesmo (ARANDA, 2012).

Levando em conta a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo alfabetizador e especialmente da criança que tem na escola a oportunidade de se envolver na gestão democrática por meio de sua participação, como bem colocou a direção da Escola 1 quando relata que os alunos são conscientizados sobre o nível de proficiência que estão e o nível que precisarão chegar para se tornarem alfabetizados e letrados conforme recomenda o BIA.

Nesse sentido, o professor que também é um gestor no que cabe a alfabetização da criança poderá exercer, com qualidade pedagógica e a social gestão do ensino, a gestão da classe, a gestão das relações, a gestão do processo de aquisição do conhecimento, a gestão da avaliação para pensar, planejar, reavaliar a ação. Nesse caso, num processo coletivo, participativo (ARANDA, 2009) e fundamentado teoricamente, poder-se-á falar em gestão democrática, em compromisso mútuo com o ensino e com a aprendizagem, cujo objetivo maior se volte para que:

[...] a aprendizagem se realize, para que as convicções se construam no diálogo e no respeito e as práticas se efetivem, coletivamente, no companheirismo e na solidariedade. Falo de um ensino que é uma prática social, não só porque se concretiza na interação professor/a/aluno/a, mas também porque estes sujeitos refletem, constituem e constroem a cultura e contextos sociais a que pertence. Falo de uma aprendizagem dos conteúdos da vida que abrangem os conceitos científicos da cultura erudita e os conteúdos éticos de convivência social (DOURADO, 2006 p. 113).

A análise de Dourado remete à qualidade da educação e do ensino, que é um tema complexo “uma vez que esta categoria traz implícita múltiplas significações” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 3). Segundo os autores os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade alteram-se no tempo e no espaço. Neste estudo, a concepção de qualidade contempla o pedagógico, o político e o social, portanto, com distância bem demarcada em relação à qualidade total, que prima pelo mercado. Assim, a qualidade que prima pelo ser humano em detrimento ao mercado, se articula na escola com elementos que sinalizam para: a gestão pedagógica, a avaliação, a valorização do profissional de educação, a infraestrutura, materiais didáticos adequados. Portanto, qualidade social, por ser voltada para o ser humano (ARANDA e LIMA, 2014).

### **3.7 O acompanhamento da SEMED em relação à ANA no desempenho do processo alfabetizador da criança nas escolas municipais**

Dourados vivencia esse processo conflituoso onde recebe as políticas do governo federal, as implementa e por vezes reverbera as mesmas ações, como no caso de políticas focadas na formação continuada.

De acordo com a coordenadoria da Semed a gestão do processo alfabetizador realizado com as escolas, utiliza-se dos programas federais, porém desenvolve também acompanhamento do processo alfabetizador da criança com ações da própria secretaria como: formação continuada de professores, formação continuada de coordenadores pedagógicos, do programa Escola Leitora, formação na área do uso das tecnologias, formação continuada através do pacto nacional pela alfabetização na idade certa, a formação continuada sobre as diferentes disciplinas do currículo, a formação dos coordenadores do Mais Educação que da reforço escolar, orientações, encaminhamentos, visitas nas unidades escolares, formação continuada no interior da escola, estudos e organizações do referencial curricular da rede municipal, atendimento das escolas urbanas, as escolas do campo, as distritais, e inclusive a as indígena, os estudos e sistematização das fichas do desempenho da criança com os alfabetizadores considerando o bloco inicial de alfabetização (ENTREVISTA COORDENADORIA SEMED, 2016).

Nas ações observadas na fala da coordenadoria da SEMED o maior destaque esta na formação continuada. Outras formas de acompanhamento do processo alfabetizador da criança se dão por meio das fichas de desempenho da criança que é um documento elaborado

pelos coordenadores pedagógicos, professores alfabetizadores e técnicos da Semed. O documento registra o desenvolvimento da criança e é um instrumento preenchido pelo professor alfabetizador e acompanhado pelo coordenador pedagógico e está normatizado pela Deliberação do Comed nº 080 de 2014. O processo de acompanhamento de acordo com a coordenadoria de ensino da Semed também ocorre nos momentos da formação continuada dentro das unidades e na visitação as escolas para orientações e encaminhamentos, além de estudo do Referencial Curricular que norteia os conteúdos a serem ensinados na escola.

O município também tem aplicado simulados no 2º ano, 4º ano e 8º ano, de acordo com a coordenadoria, o simulado tem o objetivo de ter um parâmetro para ver os avanços com relação a esses dois últimos anos no processo de alfabetização dessa criança, ela relata: “Eles são feitos os simulados, nós tabulamos esses dados e fazemos a análise junto à escola e esses resultados nós devolvemos para cada escola, e o objetivo é que a escola através desses dados dessas informações, do desempenho das crianças possa reorganizar o processo pedagógico” (ENTREVISTA COORDENADORIA SEMED, 2016).

O acompanhamento da Semed ao processo alfabetizador envolve diferentes ações que vão da formação continuada, estudos, visitas e aplicação de simulados, mesmo a Semed não tendo uma avaliação formal da rede. As ações demonstram apoio às escolas, porém na visão dos gestores escolares a Semed desenvolve um acompanhamento parco para as necessidades da escola na fala da direção da Escola 2 a Semed não tem organização própria de acompanhamento, ela se utiliza apenas de dados de avaliações externas, mas também sem análise desses resultados.

De acordo com coordenação da Escola 1:

Começando que a Semed tem que dar respaldo para as escolas, e hoje nós não temos mais o PAE, poderia se voltar o PAE, ou que seja com outro nome, para dar para a escola o respaldo sobre a alfabetização das nossas crianças que tem dificuldade de aprendizagem, mas ela não tem vindo na escola acompanhar de perto o processo, a Semed tem dado curso então provavelmente ele tem acesso conversando com os professores, mas assim já teve uma época que a Semed vinha na escola, hoje ela já não comparece mais, não tem vindo à escola, então a forma de ela acompanhar é apenas pelos resultados mesmo (ENTREVISTA COORDENAÇÃO ESCOLA 1, 2016).

A organização do quadro da Semed não apresenta dados de quantitativo de técnicos que podem fazer acompanhamento nas escolas com visitas, nem de um núcleo próprio responsável pelo processo alfabetizador da criança, mas o número de 45 escolas municipais é

significativo exigindo uma equipe para esse trabalho de dar retorno sobre os dados analisado, com simulados e outras avaliações em larga escala, para não descaracterizar o processo avaliativo assim como sugere Luckesi (2011) e Esteban (2009), reforçam a prática de exames em detrimento de avaliações. A prática avaliativa ainda não foi modificada no cotidiano escolar. Mesmo havendo esforços no sentido de superar a avaliação somativa, predominam atitudes de reforço a ela.

A coordenadoria da Semed reconhece que não realiza acompanhamento efetivo no processo alfabetizador da criança especificamente utilizando dados da ANA. De acordo com a coordenadoria a Semed só orienta as escolas, não toma nenhuma medida direta com a escola, a Semed apenas tem orientado as escolas que façam a análise desses dados, no interior de cada escola, e que no momento de analisar esses dados possa verificar os limites os avanços e fazer a conexão disso com o planejamento das ações que são previstas nas escolas.

Ainda de acordo com a coordenadoria a secretaria faz reuniões com as escolas, principalmente com a coordenação pedagógica, e também traz essas discussões para o momento das formações, que a Semed oferece procurando discutir com o professor, através dos formadores da referida secretaria, para que esse professor também esteja atento aos resultados sobre as avaliações:

“[...] a nossa preocupação é que ele compreenda que esse resultado representa o trabalho que é feito nas escolas, então ele tem que ver que esse resultado pertence àquela comunidade, não é um resultado externo e que não tem nada a ver com a minha realidade escolar, ele denuncia, algumas verdades que precisam ser retomadas, revistas e reorganizadas no interior das escolas” (ENTREVISTA COORDENADORIA SEMED, 2016).

O processo alfabetizador da criança deve emergir de convicções que se construam no diálogo e no respeito e nas práticas pautadas pela gestão democrática que se desenvolve coletivamente, no companheirismo e na solidariedade com fundamentação teórica (ARANDA, 2009) onde a Semed é o órgão macro responsável por sistematizar proposições pedagógicas, culturais, políticas, porém com foco maior em termos administrativos e financeiros responsável por sua Rede de Ensino. A gestão escolar diz respeito à escola em termo de Unidade micro, também com proposição em termos: político, cultural, administrativo, pedagógico, e de financiamento, que se organizam por meio do uso de instrumentos de gestão, dados pela legislação nacional e sistematizados em espaço local, pelo

coletivo de sujeitos da escola, a exemplo do Projeto Político Pedagógico<sup>51</sup>, Regimento Escolar, entre outros.

Segundo Vieira (2005) a gestão educacional abarca os processos de organização e execução, bem como as incumbências que cada um tem a partir de suas instâncias, conforme preconizada pela teoria e pela legislação e, em torno do chamado sistema de ensino em termos federal, estadual e municipal, cada um desses segmentos tem incumbências a desempenhar no contexto da educação nacional, do micro ao macro e vice-versa, com princípio orientador para a ação e tomada de decisões sobre ações da gestão escolar que venham a possibilitar o êxito da alfabetização da criança em decorrência de orientações colocadas pela política educacional vigente, (ARANDA, 2011a; 2012).

Para tanto, a Semed orientar as escolas para que façam a análise desses dados das avaliações, no interior de cada escola para que possa verificar os limites e os avanços fazendo conexão disso com o planejamento das ações que são previstas nas escolas e para que a escola possa rever o que precisa ser retomado nas ações redimensionando suas práticas escolares, no entanto, não parece ser adequado para uma Rede de ensino, pois as unidades escolares precisam bem mais que indicações e orientações para que resolva as questões pedagógicas, principalmente as que envolvam financiamento para intervenções e tomada de decisões no ciclo de alfabetização, especialmente porque é de responsabilidade do município subsidiar essa etapa de ensino e esse trabalho precisa ser realizado dentro das escolas com apoio presencial de técnicos responsáveis por essa etapa de ensino.

### **3.8 A gestão do processo alfabetizador mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA**

As avaliações externas e em larga escala estão (im)posta na educação como nova forma de prover a política educacional, chegando ao ciclo de alfabetização.

A ANA como avaliação externa e em larga escala foi implementada articulada ao PNAIC, o município de Dourados participou das edições da ANA de 2013, 2014 e 2016 e do PNAIC nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, mas entre os gestores o conhecimento e apreço sobre o PNAIC é maior do que sobre a ANA.

O objetivo das avaliações é de sempre trazer resultados, porque o potencial impacto de um processo de avaliação está dado pelo uso que se fizer de seu resultado, quer dizer, para além do julgamento de valor, a avaliação tem que gerar alguma ação, alguma consequência,

---

<sup>51</sup> Cf. Aranda (2001).

algum tipo de intervenção, se não gera, o próprio valor do processo avaliativo é colocado em questão: para que ela serviu? A que ela veio? (SOUSA, 2002, p. 160).

As questões levantadas pela autora são pertinentes para serem discutidos em relação à gestão do processo alfabetizador da criança.

O município de Dourados assim como todos que pactuaram com o governo federal no ano de 2012 se comprometeram com a meta de alfabetizar toda criança até os oito anos de idade. A ANA trouxe resultados que apresentam desafios que precisam ser superados, quanto à alfabetização, no caso da ANA os resultados são os níveis de proficiências para alfabetização.

Alguns aspectos sobre a ANA foram levantados na atual pesquisa por meio da concepção dos sujeitos registrada nos questionários sobre a ANA, entre eles, aspectos positivos e outros negativos:

Positivos:

- Importância de avaliar o processo alfabetizador da criança;
- Ótima por trazer um diagnóstico;
- Evidencia a qualidade do trabalho local;
- É uma aliada para fazer mudanças;
- Possibilidade de rever o processo;
- Proveitosa;
- Importante para direcionar políticas;
- É um recurso que se bem aplicado e os resultados bem utilizados poderemos aproveitá-la para refletir à nossa prática;
- É uma avaliação que nos ajuda a ter mais responsabilidade para com os alunos;
- Avaliação contribui para saber se algo precisa ser alterado no ensino.

Negativos:

- Não é divulgada, é desconhecida;
- Falta de acesso;
- É uma ferramenta do governo federal;
- Uma avaliação sem sentido. Não leva em conta os aspectos culturais de cada região;
- É um mecanismo de avaliação que não contempla o real processo de alfabetização, mas um mal necessário para quantificar a “qualidade” da educação brasileira;
- Algo foi imposto, padronizado incoerente com a realidade;
- Apenas uma avaliação de cumprimento de meta;
- Muito imprudente, veio apenas para cumprir meta;

- A divulgação dos resultados é muito demorada.

O entendimento dos sujeitos se diverge, entre a ANA ser ou não, um instrumento de avaliação útil para a gestão do processo alfabetizador. Essa concepção responde o que cada sujeito pode fazer com o potencial trazido pelos seus resultados, a experiência e a perspectiva de cada um vão estar presentes nos usos dos resultados.

Todos os pontos colocados sobre a gestão educacional e escolar, numa perspectiva democrática, definem a gestão do processo alfabetizador da criança e a avaliação, ou melhor, os seus dados, fazem parte desse processo e deve ser pautada na qualidade e compromisso social da gestão da alfabetização, ação que se constitui num enfrentamento e busca de mudança.

De acordo com a coordenação do PNAIC no MS:

Desse período é uma avaliação que a gente tem um pouco de receio porque é uma avaliação que nós não tivemos formação, mas uma avaliação que vai ser como outras avaliações externas que a gente vai ter que ter todo um cuidado na hora de analisar os dados e o trabalho e o cuidado de uma avaliação externa então não vejo problema nenhum com avaliação externa o que a gente precisa ter cuidado é como olhar os dados e analisá-los, mas é analisar os dados é isso que estamos fazendo nesses dois dias de formação (ENTREVISTA COORDENAÇÃO PNAIC/MS, 2016).

O cuidado e o enfrentamento no desafio de gerir os resultados da ANA fazem parte do processo de construção e aprendizagem dos sujeitos nos tratos com a avaliação externa, pois a forma como ocorre sua formulação pelo Inep, sem a participação dos segmentos e sem coletividade influenciam na sua implementação.

A formação continuada do PNAIC no ano de 2016 discutiu a ANA e as possibilidades de análise de seus resultados como observa a coordenação estadual:

[...] nós tivemos um caderno de avaliação onde nós discutimos essa avaliação agora o Pacto 2016 ele veio com essa ênfase e nessa primeira formação nós só discutimos os resultados da avaliação nacional pra alfabetização, e discutindo desde a concepção do que é a avaliação e o que é uma avaliação pedagógica e o que é uma avaliação externa em larga escala (ENTREVISTA COORDENAÇÃO PNAIC/MS, 2016).

Tratando-se de avaliação não é suficiente entender os seus dados é preciso interpretá-los, compreendê-los e relacioná-los, porque avaliação como processo requer da gestão,

tomadas de decisões sobre a totalidade do compreendido que leve a transformação (SOBRINHO, 2002).

Para tanto a formação continuada é momento oportuno para estudo dessa temática e o PNAIC também tem sido um mecanismo de apoio às unidades escolares na aprendizagem desse processo de uso dos resultados da ANA em prol da qualidade do processo alfabetizador da criança rompendo com o distanciamento que há entre as avaliações externas e a escola. Como relata a coordenação do PNAIC no MS:

Como coordenadora eu sempre digo que o pacto veio para mudar as ações da alfabetização, mas não mudar radicalmente, isso a gente sabe que não vai acontecer em uma formação continuada, e a importância do pacto em minha opinião foi trazer essa parceria entre a universidade pública com o ensino básico trazer a articulação da secretaria do estado com a universidade com o ensino básico que eu acho que já existia, mas nos fortalecemos o diálogo com os municípios então isso está fazendo uma rede de informação e um diálogo para nossa formação aí e de todos os professores que estão envolvidos no pacto (ENTREVISTA COORDENAÇÃO PNAIC/MS, 2016).

A política de apoio à alfabetização implementada por meio do PNAIC e da ANA cumpre a agenda Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação de 2007, porém, independente de ser o cumprimento de uma política esse é o empenho dos gestores das escolas participantes que “Todas as crianças sejam alfabetizadas até os oito anos de idade”, esse empenho compreende-se por meio dos registros dos relatos apresentados.

O empenho da gestão do processo alfabetizador tem sérios desafios frente à adversidade encontrada na complexidade do processo alfabetizador e para o alcance da meta de ter toda criança alfabetizada até os oito anos de idade, e as políticas públicas de educação manifestadas nos programas e nas leis são imprescindíveis nesse processo, assim, o objetivo do PNAIC registrado na Meta 5 do PNE, instituída legalmente, necessita de esforços sociais para ser efetivada. O direito público subjetivo “[...] configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve” (DUARTE, 2004, p. 113).

Na atual pesquisa registram-se as perspectivas dos sujeitos sobre ações que corroboram para alcance do objetivo acima citado. Faz-se destaque para formação continuada do PNAIC, sendo a mais citada pelos gestores, porém, observaram que essa formação precisa ser mais bem sistematizada e acompanhada pela Semed e pelos gestores. A valorização do profissional e a avaliação do trabalho desenvolvido pelo mesmo, também foi citada. Outra questão que os gestores apontaram para atingir a meta proposta foi que é preciso de uma

equipe multiprofissional para apoiar o professor na avaliação da criança que apresenta dificuldade de aprendizagem e de um programa que atenda essa criança para além da sala de aula.

Como política o Plano Municipal de Educação foi lembrado pela coordenação 9.3:

[...] um plano municipal de educação porque o que acontece é nós não temos um plano municipal de educação o que nós temos um plano de governo então entra governo muda o plano, entra outro muda, não tem continuidade no trabalho então o que se precisaria a continuidade de trabalho e de ações (ENTREVISTA COORDENAÇÃO ESCOLA 3, 2016).

A marca da descontinuidade das políticas é histórica, já discutida nessa pesquisa, mas a coordenadora pontua como esse processo descontínuo pode ser danoso para o processo educacional e diretamente para o processo alfabetizador da criança como no caso de investimento na formação continuada que não é sistematizada e acompanhada como lembrado por outros gestores, que sem sistematização do ensino e acompanhamento pode tornar-se apenas mais um “curso”. Essa questão também foi lembrada pela coordenação estadual do PNAIC:

[...] temos um gargalo na educação onde a gente precisa tentar reorganizar essa função, os municípios poderiam estar se organizando de uma forma muito melhor junto aos gestores, os gestores municipais, os gestores das escolas e isso é um projeto amplo (ENTREVISTA COORDENAÇÃO PNAIC/MS, 2016).

A gestão educacional é de suma importância para esse processo especialmente a concepção imbricada na gestão democrática prevista na LDB, 1996 com a participação dos segmentos dos profissionais da educação e da comunidade pode avançar no processo alfabetizador da criança e na garantia dos direitos, mas como colocou a coordenação da Escola 3 “a gente tem um caminhar legal ainda”, expressando que muito há a se fazer para a se atingir uma educação de qualidade socialmente referenciada, colocado também pela fala da coordenação estadual do PNAIC “esse é um projeto amplo um projeto que demanda um envolvimento de toda comunidade, comunidade escolar, envolvimento da família, acho que essa mobilização que estamos tentando no novo formato do Pacto”,

Com monitoramento das ações os gestores saberão realmente que o investimento na formação do professor, na valorização do professor é uma formação que muitas vezes a formação continuada não dê conta, porque talvez se tenha que atingir a formação inicial desse professor, mas o objetivo é estar abrangendo a real situação do espaço educativo da sala desse

professor proporcionando clareza de quem é a criança que ele está trabalhando, dentro de uma democrática, mas compreendendo o todo, a articulação da educação infantil com os primeiros anos, os primeiros anos com os anos finais e o dialogo entre os profissionais “[...] há muito que se mudar pouco se fez de mudança, mas nós já começamos e isso é importante” (ENTREVISTA COORDENAÇÃO PNAIC/MS, 2016).

Embora haja muito que se fazer, o importante é que se comece a fazer como bem colocou a fala da coordenação estadual do PNAIC, e a participação da comunidade, comunidade escolar, Semed, Comed, por meio de seus conselhos, e Conselhos escolares, Projeto Político Pedagógico e outros poderão fortalecer o processo educacional na busca do ensino almejado.

[...] construção dessa participação como possibilitadora do processo democrático, seria um caminho feito ao caminhar. Mas esse caminho só seria possível de ser feito se, no caso, a escola, com a sua comunidade interna e externa, no seu dia-a-dia, estivesse além do autoritarismo nas suas relações (ARANDA, 2004, p.149).

O autoritarismo que precisar ser superado é da sala de aula, da escola e das Redes de ensino. Para tanto, a implementação da ANA trouxe novos desafios para a gestão do processo alfabetizador na rede municipal de ensino de Dourados, mas também tem agregado crescimento de construção dialógica entre os sujeitos envolvidos nesse processo alfabetizador da criança com ações e tomada de decisões sobre ações, no caso, ações da gestão escolar que venham a possibilitar o êxito da alfabetização da criança em decorrência de orientações colocadas pela política educacional vigente (ARANDA, 2012).

Assim, decorrente das análises empreendidas acredita-se que foi possível nesse estudo compreender como se dá a gestão do processo alfabetizador mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA no município de Dourados, compreendendo que as políticas avaliativas do governo federal, e a aferição de seus resultados não são efetivas como mudança eficaz e significativa na gestão do processo de alfabetizador da criança, porém isso não significa que o município não se aproprie de outras ações para a gestão desse processo.

A ANA enquanto uma avaliação externa, não assume legitimidade entre os atores educacionais. Sua presença no espaço escolar incita questões sobre a qualidade do ensino, currículos e práticas didáticas, contudo a complexidade que envolve esse processo não se reduz a valores quantificáveis, fazendo-se necessário, a articulação entre as diversas políticas

públicas sociais (educação, cultura, habitação, saúde, assistência social, lazer) na promoção de melhorias do processo alfabetizador da criança e da vida social dos indivíduos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa colocou em destaque tema relevante e atual da educação brasileira, a avaliação da alfabetização da criança sob o prisma da política educacional e da gestão escolar em decorrência do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

Teve-se como base para análise na pesquisa a gestão escolar com foco no processo alfabetizador, no que diz respeito a compreender como se dá a gestão do processo alfabetizador da criança mediante o PNAIC, a partir dos primeiros resultados da ANA no município de Dourados.

Como ponto de partida metodológico buscou-se o conhecimento do objeto, analisando-o, buscando conhecê-lo, identificando-o, dentro do ciclo da política, apreendendo os modos como foi produzido no seio das políticas públicas educacionais, focando o olhar para as decorrências do processo de implementação da política e, como consequência para a concepção de gestão empreendida no processo, desembocando na análise de fundamentos teóricos - os teóricos do tema em questão - que subsidiaram o estudo da temática ocupando o espaço, colaborando e legitimando as explicações e argumentos.

Ainda na parte inicial, discorreu-se sobre a trajetória da avaliação em larga escala no ciclo de alfabetização, apreendendo como se efetiva o processo avaliativo no ciclo de alfabetização compreendendo se foram ou não impulsionados por política de Estado que se configura por meio de políticas que não se limitam a tempos de governos. Assim se constata que os debates sociais realizados no início da década de 1980 até chegar aos planos nacionais de educação, ainda que formulado em momento de embates e tensão são resultados do processo da ação, decisão e comportamento de muitos sujeitos. A avaliação externa em larga escala como monitoramento da educação se constitui em meio os embates sociais ocorridos na década de 1980 e 1990 perpassando por diferentes governos nacionais, portanto pode-se dizer que se tornou uma política de Estado.

Quanto à alfabetização, o processo que se concretizou com as políticas atuais, foi balizado por manifestações de um país que apresenta dados preocupantes na alfabetização de crianças e em relação aos direitos de aprendizagem no início da escolarização, tornando-se

alvo recorrente nas diretrizes nacionais e internacionais para a educação básica que irrompendo a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade.

Buscou-se apreender como se efetivou o processo da Avaliação externa e em larga escala no ciclo de alfabetização e compreende-se que a agenda política mundial na década de 1990 fez destaque para o monitoramento educacional no Brasil impulsionado pela Constituição Federal de 1988, e por políticas de concepções neoliberais, tornando-se gradativamente recorrente e se firmando na década de 2000.

A conjuntura política educacional se deu acompanhada por processo com exames periódicos específicos. A atenção ao processo de avaliação da alfabetização teve ascensão e junto com ele a preocupação com as ações de gestão a partir da implementação de programas com foco nessa etapa de ensino.

Compreende-se que com a abertura educacional da agenda política, com foco na alfabetização da criança, segue-se com o ciclo da política, para tanto chegaria a suas subsequentes etapas (PALUMBO, 1994).

A formulação e implementação de avaliação para monitorar o processo alfabetizador da criança desencadeia-se de um Sistema Nacional de Alfabetização com o discurso de que o objetivo é auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino (INEP, 2013). O Inep propõe ações para a gestão educacional e gestão escolar, mas o distanciamento entre as decisões sobre políticas formuladas e implementadas no nacional por vezes não se efetivam no âmbito local, tendo compreensões divergentes. A importância da interação entre o nacional e o local é condicionante para uma educação democrática é um processo de coordenação das estratégias de ação que a gestão deve utilizar para alcançar os objetivos definidos.

Na continuidade o estudo apresentou a ANA como documento formal elaborado para avaliar os terceiros anos do Ensino Fundamental compreendendo que a formulação nasce atrelada ao PNAIC uma ação política com objetivo de garantir a alfabetização de toda criança brasileira até os oito anos de idade, cumprindo a agenda que emana do Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007. A ANA e o PNAIC concebidos nessa pesquisa como política educacional conforme aporte teórico em Palumbo, 1994 e Hofling, 2001.

Observou-se que o PNAIC é o programa com foco na alfabetização mais abrangente registrado na política educacional na última década. Sua organização se dá por meio dos eixos

que o envolvem sendo: formação continuada, materiais didáticos, gestão e avaliação da qual a ANA se destaca. Na articulação ANA/PNAIC muitos desafios foram gerados para a gestão do processo alfabetizador da criança.

A ANA implementa-se e as unidades educacionais é o lugar onde as políticas educacionais se manifestam e conseqüentemente sua implementação traz decorrências.

Um dos desafios encontra-se nos resultados trazidos pela ANA nas edições de 2013 e 2014 que não foram otimistas para a qualidade da alfabetização que se espera ou para o nível de proficiência que se espera em relação à alfabetização normatizada nos documentos federais e estaduais, além dos dois lados conflituosos sobre os processos avaliativos que é a forma como os resultados são abarca das vivencia dos sujeitos, daí, a forma com os resultados são analisados e gestados conforme a concepção (FONSECA, OLIVEIRA E AMARAL, 2008).

Outra questão observada são as políticas implementadas pelo governo federal e pelo governo municipal com concentração nos programas de formação continuada do professor de modo que a formação continuada torna-se questão preocupante, quando é utilizado como melhor e maior mecanismo dos governos para melhoria da qualidade de ensino, podendo incorrer na culpabilização do professor quando o resultado é insatisfatório ou dando méritos quando o resultado for satisfatório, porém ignorando a necessidade de outras políticas públicas educacionais necessárias como no caso do ciclo de alfabetização que precisa de política que apóie a criança com dificuldade de aprendizagem como consta em lei, além de todos outros fatores que envolvem o aprendizado do aluno, como os próprios contextos adversos da sociedade brasileira.

Campelo (2001) enfatiza que:

[...] é notório que as instituições e a sociedade em geral estão a requerer muito do trabalho do professor, embora nem sempre se questionem as possibilidades e condições de se efetivarem as inúmeras responsabilidades a ele atribuídas, (pois) essas responsabilidades, geralmente de difícil consecução, nem sempre estão definidas com clareza (CAMPELO, 2001, p. 49).

Conforme constatado, outro fator preocupante se deu em relação às formações continuadas é o fato de estarem sendo centradas nas habilidades de alfabetização, letramento e matemática, que são áreas importantes da alfabetização da criança, mas que direciona para conteúdos contemplados nas habilidades requeridas nas avaliações oficiais como: Provinha Brasil e ANA, concomitante com Decreto n. 6.094, de 2007. A pressão sobre o profissional

poderá desencadear um processo de ensino usurpado entre: “avaliar para ensinar” e “ensinar para avaliar”.

Constatou-se que os resultados apresentados nas avaliações de alfabetização nacionais, por meio da ANA, comprovam que mesmo com os investimentos em políticas educacionais de apoio à alfabetização materializadas nos programas descritos na pesquisa, ainda apresenta-se resultados insatisfatórios em relação aos níveis de proficiência esperado para o 3º ano do ensino fundamental, hasteando indícios que os investimentos que qualifique o processo alfabetizador não estão sendo suficientes ou que o investimento realizado, maiormente na formação continuada não tem elevado a melhoria da qualificação do processo alfabetizador demonstrando que o município ainda tem um árduo trabalho a ser desempenhado por instâncias responsáveis pela qualidade da educação, semelhantemente as instâncias federais, uma vez que nacionalmente não melhoramos os índices.

Destaca-se que no município os índices do IDEB têm avançado inclusive as escolas participantes tem alcançaram as metas prevista pelo MEC em 2015, mas a ANA trouxe dados que demonstram que na alfabetização os resultados indicam que o município não está bem, suscitando estudos e pesquisas para analisar tamanha complexidade.

Na última parte a pesquisa apresentou contribuições dos sujeitos históricos que estão à frente, do processo dando materialidade a esse estudo, ilustrando com propriedade o concreto pensado alcançado, possibilitando, portanto, as abstrações científicas que na sequência são destacadas.

Nesse contexto apresentaram-se as ações da gestão escolar e os usos dos resultados apontados por meio da ANA, com vistas à melhoria do processo alfabetizador da criança no ciclo de alfabetização na Rede Municipal de Dourados.

Apreendeu-se em relação à concepção ou concepções, presentes no termo “gestão”, que é preciso ter claro que o propósito presente num tema pode servir a objetivos vários e que nem sempre o entendimento que os sujeitos da educação têm quanto à própria educação, quanto à sociedade, quanto ao ser humano, quanto à própria gestão, é único e absoluto. Porém teoricamente a palavra gestão resulta do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere* que significa executar, exercer, gerar, ou seja, é “a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”. Além do significado, está a concepção, ou seja, a compreensão que subjaz na análise do autor, onde denuncia um modo de agir que pressupõe a necessidade de pensar uma

gestão com base na participação<sup>52</sup> dos envolvidos no processo, com outras palavras, pensar e fazer a gestão democrática da educação no sentido crítico da palavra (CURY, 2002, p. 164).

A gestão educacional e escolar é um “processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON & GRACINDO, 2000).

Com esse entendimento, buscou-se conhecer a partir das falas dos sujeitos envolvidos no processo alfabetizador, como essas ações da política educacional direcionadas à gestão estão sendo materializadas no espaço escolar especialmente por meio do PNAIC e da ANA, e pode-se perceber que os resultados da ANA não estão sendo utilizados para fundamentar processos de mudanças no processo alfabetizador da criança ainda, mas que o PNAIC tem sido um mecanismo que suscita essa análise por meio de suas formações.

Concorda-se que a avaliação faz parte do processo de ensino e é necessária para melhoria do processo educacional, se levado em conta que os dados obtidos nas avaliações têm potencial relevância a depender de como são utilizados, e podendo vir a ser um importante instrumento na democratização do ensino juntamente com outras ações do processo afim.

Considerando a avaliação da alfabetização, a gestão do processo alfabetizador é uma experiência importantíssima no sentido que traz para o cenário escolar o aprendizado, sobre o fazer pedagógico e este como oportunidade de reflexão e de tomadas de decisão sobre as ações e as intervenções necessárias a educação. Sobre a ANA pode-se dizer que no pouco espaço de tempo em que foi implementada no cenário educacional, demonstra-se mecanismo que suscita o compromisso com o desenvolvimento de um processo democrático de discussão e decisão sobre o processo alfabetizador da criança, mais do que a gestão dos seus resultados, o que fica e o processo desencadeado.

Observou-se nas concepções dos sujeitos sobre a ANA, entre eles, aspectos germinados, aspectos que trazem a face positiva e a face negativa da avaliação, mas que analisados compreende-se que são nutridos por experiências e vivências que demarcam contradições de concepções sobre o ato de avaliar e de se tomar decisões e que de forma indireta interfere nas ações que distanciam a mudanças significativas na gestão do processo de alfabetizador da criança, não legitimando uma apropriação do trabalho pedagógico por meio de resultados de avaliação.

---

<sup>52</sup> Cf. Aranda (2004 e 2009).

Apreendeu-se que o município se apropria de outras ações para a gestão do processo alfabetizador que não negando outras possibilidades de ação. A ANA enquanto uma avaliação externa incita questões sobre a qualidade do ensino, contudo a complexidade requer a articulação com outras políticas públicas sociais na promoção de melhorias do processo alfabetizador da criança e da vida social dos indivíduos.

Finalizando essa pesquisa, afirma-se que quanto ao objetivo da política educacional em relação ao processo alfabetizador, cujo intento é alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, precisa que Dourados-MS, no que tange a Rede Municipal de Ensino, por meio também da Semed, das suas escolas e respectivamente dos gestores, desenvolva ações que apontem para o êxito da gestão do processo alfabetizador.

Gestão esta que tem o PNAIC como referência para esse processo e que, de fato priorize o alcance do objetivo proposto para tal fim, mesmo que nos interstícios dessa sociedade. Por isso, urgentemente, se faz necessário políticas sociais e estudos que elucidem as rupturas sociais características desta sociedade injusta e desigual como se pondera na atualidade.

Em suma, a ANA chegou à Escola, nesse momento histórico, entretanto ela não foi percebida pelos sujeitos da Escola - os gestores do processo pedagógico – como possibilidade de se tornar um importante orientador do processo alfabetizador da criança, se articulada aos demais processos afins. Esta Dissertação trouxe a luz o potencial e a relevância dos dados extraídos das avaliações externas para a gestão do processo alfabetizador da criança, logo, para a melhoria da qualidade da alfabetização. Destarte, intenta-se converter o estudo sistematizado em possibilidades, por meio de palestras, seminários, artigos, entre outros meios possíveis. É compromisso da pesquisa e da pesquisadora e de todos os pesquisadores que investigam e estudam o tema em questão. Espera-se poder contribuir.

## REFERÊNCIAS

### a) Bibliográficas

AFONSO, A. J. **Estado, Globalização e políticas educacionais:** elementos para uma agenda de investigação. Revista Brasileira de Educação, n. 22. Jan./ Abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n22/n22a05>>. Acesso em: fev. /2016.

AFONSO, A.J. **Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável:** crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. Revista Lusófona de Educação, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.

AFONSO, A. J. **Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação.** Educação & Sociedade. Campinas, v.33, n.119, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: fev./ 2016.

ANDRADE, D.; TAVARES, H. R.; VALLE, R. da C. **Teoria da resposta ao item:** conceitos e aplicações. ABE: São Paulo, 2000.

ARANDA, M. A. de M. **A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001):** uma proposta de gestão democrática. Maria Alice de Miranda Aranda. – Campo Grande, MS, 2004.

ARANDA, M. A. de M. **O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI:** o declarado no PPA “Brasil de Todos 2004-2007”. 236 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 2009.

ARANDA, M. A. de M. **A política educacional com enfoque na alfabetização da criança.** In: VI Simpósio Internacional da Linha de Políticas e Gestão da Educação: O Estado e as políticas educacionais no tempo presente e II Seminário Internacional de Educação de Pontal do Triângulo Mineiro. **Anais...** ISSN 2237-6445. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia/MG, 2011. 1 CD-ROM.

ARANDA, M. A. de M. **A política educacional com enfoque na alfabetização da criança.** In: VI Simpósio Internacional da Linha de Políticas e Gestão da Educação: O Estado e as políticas educacionais no tempo presente e II Seminário Internacional de Educação de Pontal do Triângulo Mineiro. **Anais...** ISSN 2237-6445. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia/MG, 2011a. 1 CD-ROM.

ARANDA, M. A. de M.. **Relação Pós-Graduação e Graduação pela qualidade da Escola Pública:** focando para o processo de alfabetização da Criança. In: LIMA, P. G; LIMA, A. B.; \_\_\_\_\_. Políticas educacionais e qualidade do Ensino Superior (Painel) -XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino. **Anais...** ISSN 2177-336X. UNICAMP. Campinas: SP, 2012.

ARANDA, M. A. de M. **A política educacional com enfoque na alfabetização da criança.** In: SCAFF, E. A. S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M. (Orgs.). Política e Gestão da

Educação Básica: desafios à alfabetização. 1ª. Ed.- São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2013a. p. 157-167.

ARANDA, M. A. de M. **Política educacional e gestão escolar do processo alfabetizador.** VII Simpósio Internacional da Linha de Políticas e Gestão da Educação: O Estado e as políticas educacionais no tempo presente. Anais... ISSN 2237-6445. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia/MG, 2013b. 1 CD-ROM.

ARANDA, M. A. de M.; LIMA, A. B. de. **Política e gestão do processo alfabetizador:** uma análise da implantação do pacto nacional pela alfabetização na idade certa em municípios brasileiros. In: XII Encontro de Pesquisa em Educação/ANPED - Centro-Oeste. ISSN: 2177-4927. Anais... Goiânia – GO, 2014.

ARANDA, M. A. de M. **A Participação como Princípio da Gestão Democrática:** o debate Pós Ditadura Militar. Revista HISTEDBR *On-line*, v. Especial, 2014. p. 266-279.

ARANDA, M. A. de M. **O anúncio do direito da criança a uma educação de qualidade no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.** In: \_\_\_\_\_; LIMA, A. B.; LIMA, P.G. Implicações para a gestão escolar em decorrência da política educacional para a educação básica. Painel ENDIPE -XVIII Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino Didática e Prática de Ensino no Contexto Político Contemporâneo: cenas da educação brasileira. Anais... ISSN 2178-1869. Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2016.

ARCAS, P.H. **Avaliação da aprendizagem no regime de progressão continuada:** O que dizem os alunos. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2003.

AZEVEDO, J. M. L. **O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil:** uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, p. 17 – 42.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública.** Campinas – SP: Autores Associados, 1997.

BARRETTO, E. S. de S.; SOUSA, S. Z. **Ciclos e políticas de transição para uma nova lógica da escola.** In: COLÓQUIO LUSO-BRASILEIRO SOBRE QUESTÕES CURRICULARES, 2. Anais... Rio de Janeiro, ago., 2004. CD-Rom.

BORDIGNON, G. & GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, M. Â. da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paula: Cortez, 2000. p. 147-176.

BONAMINO, A & FRANCO, C. **Avaliação da educação:** novos desafios em contextos de municipalização. In. SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. de F. (orgs) Desafio da Educação municipal. RJ: DP & A, 2003.

CAMPELO, M. E. C. H. **Alfabetizar crianças – um ofício, múltiplos saberes.** 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

CARTA DE GOIÂNIA (1998). In: Conferencia Brasileira de Educação, 4, 1988. São Paulo. Anais..., São Paulo, Cortez, PP. 1.239-1.244.

CLARK, G. N. **Os sentidos da experiência de alfabetizar no Programa Todos pela Alfabetização/Brasil Alfabetizado, em Rio Real-BA.** S 157 f. Mestrado em POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR, SALVADOR Biblioteca Depositária: Federação 01 de agosto 2012.

CURY, C. R. J. **Políticas da educação:** um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 147-162.

CURY, C.R.J. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.** In: FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. da. S (orgs). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos – 4. ed. – São Paulo: Cortez. 2004.

DEVECHI, C. P. & TREVISAN, A. **Sobre a proximidade do senso comum das pesquisas qualitativas em educação:** positividade ou simples decadência? Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 43, p. 148-201, jan./ abr. 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a Índices. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n 03, p. 817-825, Nov. de 2008.

DOURADO, L. F. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil.** In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DOURADO, L. F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil:** limites e perspectivas. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: abr. /2016.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **Qualidade da educação: conceitos e definições.** Série Documental, Brasília: INEP, 2007. 65 p.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011 – 2020) avaliação e perspectivas:** plano nacional de educação como política de estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. UFG: 2010.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação:** esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C. B. de. (Orgs.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

DUARTE, R. **Entrevistas em pesquisas qualitativas.** Educar, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Editora UFPR.

EDUCAÇÃO, T. P. **Programas de apoio a alfabetização no Brasil.** <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/33360/conheca-os-programas-federais-voltados-para-a-alfabetizacao/>> Acesso em maio/ 2016.

ESTEBAN, M. T. **Provinha Brasil:** desempenho escolar e discursos normativos sobre a infância. **Revista de ciência da Educação**, nº 9, mai/ago de 2009.

FONSECA, M; OLIVEIRA, J.F.; AMARAL, N.C. **Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico.** In: OLIVEIRA, J.F; FONSECA, M. (Org.). Avaliação institucional: sinais e práticas. São Paulo: Xamã, 2008.

FONTANIVE, N. S. **A Divulgação dos Resultados das Avaliações dos Sistemas Escolares:** limitações e Perspectivas. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 78, p. 83-100, jan./mar. 2013.

FLETCHER, P. R. **Propósitos da avaliação educacional:** uma análise das alternativas. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n. 11, p.93-141, jun. 1995.

FREITAS, D. N. T. de. **A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal.** 1997. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.

FREITAS, D. N. T. **A emergência da "medida-avaliação" na regulação da educação básica no Brasil.** In: FREITAS, D. N. T. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. São Paulo, 2005.

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil:** dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, D. N. T. **Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira:** uma relação a avaliar. EDUCAÇÃO E SOCIEDADE [online]. 2007, vol.28, n.99, pp. 501-521. ISSN 0101-7330.

FREITAS, D. N. T. de & REAL, G. C. M. (Orgs.). **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental:** cenários municipais. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2011.

FREITAS, D. N. T. de; POTT, F. P. In: SCAFF, E. A. S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M.(Orgs.). **Política e Gestão da Educação Básica:** desafios à alfabetização. 1ª. Ed.- São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2013. p. 124-156.

FREITAS, L. C. de. **A “progressão continuada” e a “democratização” do ensino.** In: VILLAS BOAS, B.M. F. (Org). Avaliação: políticas e práticas. Campinas/SP: Papyrus, 2002.

FREITAS, L. C. de. **Ciclos Seriação e Avaliação:** confronto de lógicas. São Paulo: Moderna, 2003.

FREITAS, L. C. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão.** 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

FREITAS, L. C. **Política de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, 2013b.

FRIGOTTO, G. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional.** In FAZENDA, Ivani. Metodologia da Pesquisa Educacional. São Paulo: Corte, 2010.

GATTI, B. A.(1993). **“O rendimento escolar em distintos setores da sociedade”.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, FCC,n. 7, pp95-112, jan./jun.

GATTI, B. A.(1996). **Desenvolvimento de projetos de avaliação do sistema educacional do estado de São Paulo.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, FCC, n. 13, pp19-26, jan./jun.

GATTI, B. A. Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo. Cad. Pesquisa, Jul 2001, nº 113, p.65-81. ISSN 0100-1574.

GATTI, B. A. A construção da pesquisa em educação no Brasil. Brasília: Liber Livro, 2007.

GATTI, B. A; BARRETTO, E. S. de S. **Professores do Brasil: impasses e desafios.** Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002121/212183por.pdf>> Acesso em: mar/2016.

GHIRALDELLI JR, P. **História da Educação**, 2ª Ed. Revista. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção magistério, 2º grau. Série formação do professor).

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008. (p. 44-46).

GOBERT, MULLER In, VAZ., L.G.D.; **Políticas públicas.** Revista nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do departamento. Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes – Biologia – Segurança do trabalho. Vol. 10, nº. 01, jan./jun./2007.

GOHN, M. da G. (1992). **Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública analisado enquanto um movimento social.** In: Sociedade civil e educação. Campinas, Papirus, PP. 211-226 (Coletânea CBE).

GOMES NETO & ROSENBERG, L. (1995). **Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação.** Em Aberto, Brasília, INEP, vol. 15, n. 66, PP. 12-25, abr./jun.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8ª edição. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 1991.

HADJI, Charles. **Avaliação desmistificada.** Porto Alegre: Artmed, 2001.

HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584 <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf) > Acesso em: mar./2016.

HöFLING, E. de M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes. Ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 31-41. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: mar. /2016.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: nov./ 2016.

IBICT. **Biblioteca Digital de Teses e Dissertações**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/>>. Acesso em: dez./ 2015.

JEFFREY, D. C. (Org). **Política e Avaliação Educacional: interfaces com a epistemologia**. Curitiba, PR. CVR, 2015.

JEFFREY, Débora Cristina. **O regime de progressão continuada: o caso paulista (1998-2004)**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

NETO, A. A. L. (2005). **Bullyng- Comportamento Agressivo, vitimização e relação de amizade de crianças em idade escolar: fatores de risco e proteção**. Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 146 p.

LUCKESI, C.C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 9. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 13º ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem: componente do ato pedagógico**. São Paulo, Cortez, 2011.

LUDKE, M.; ANDRÉ M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAINARDES, J. **A promoção automática em questão: argumentos, implicações e possibilidades**. Revista Brasileira em Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 79, n. 192, p. 18-29, maio/ago. 1998.

MAINARDES, J. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MARCHESI, Á. & PÉREZ, E. M. **A Compreensão do Fracasso Escolar**. In: MARCHESI, Álvaro; GIL, C. H. & Colaboradores. **Fracasso Escolar: uma perspectiva multicultural**. Porto Alegre: Artmed, 2004, p 17-33.

MARCONI, M.de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MORTATTI, M. do R. L. **Os sentidos da alfabetização: no Brasil**. São Paulo: FTD, 1994 (Coleção Aprender & Ensinar).

MORTATTI, M. do R. L. **Educação e letramento**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

MORTATTI, M. do R. L. **História dos métodos de alfabetização no Brasil.** Brasília: Conferência proferida durante o Seminário "Alfabetização e letramento em debate", promovido pelo Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, 2006.

MORTATTI, M. do R. L. **Alfabetização no Brasil:** conjecturas sobre as relações entre políticas públicas seus sujeito privados. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 309-409, Maio/Ago.2010.

MORTATTI, M. do R. L. **Um balanço crítico da ‘Década da Alfabetização’ no Brasil.** Cadernos CEDES. v. 33, p. 15-34, 2013.

OLIVEIRA, I A. SANTOS, T R L. **A cultura amazônica em práticas pedagógicas de educadores populares.** – PPGED / UEPA – nildeapoluceno@uol.com.br. – PPGED / UEPA – tanielobato@superig.com.br. GT: Educação Popular / n.06 – 2007.

OLIVEIRA, R. P. **Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola?** In: São Paulo. Secretaria Municipal de Educação (Org.). Educação: fazer e aprender na cidade de São Paulo, 1. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2008. p. 230-237.

OLIVEIRA, R. T. C; SENNA, E. **O Plano de Ações Articuladas no contexto do PDE:** a dimensão gestão educacional no PAR de municípios Sul-mato-grossenses. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2. São Paulo, SP: ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/index.htm>>. Acesso em: dez./ 2015.

PALUMBO, D. J. **A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América.** In: Política de capacitação dos profissionais da educação. Belo Horizonte: 144 FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública.** SP: Ed. Ática, 2003. p. 15-27; p. 81-82.

POTT, F. P. **Avaliação e gestão da alfabetização:** usos da provinha Brasil no município de Dourados – MS. 2013. 161 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – UFGD, Dourados/MS. 2013.

RICHARDSON, R. J.; WAINWRIGHT, D. **A pesquisa qualitativa crítica e válida.** Disponível em: Acesso em maio 2015.

SAMPAIO, J. R. e GOULART, I. B. **Qualidade de Vida no Trabalho:** Uma análise da Experiência de Empresas Brasileiras. Em SAMPAIO, Jader dos Reis (Org.) Qualidade de vida no Trabalho e Psicologia Social. 2a . ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

SANTOS, A. L. F dos; AZEVEDO, J. M. L. de. **A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional:** os contornos da constituição de um campo acadêmico. Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 42 set./dez. 2009.

SAVIANI, A **nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, D. **O legado educacional do "longo século XX" brasileiro**. In: SAVIANI, D. et al. O legado educacional do século XX no Brasil. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do banco mundial**. São Paulo: Fapesp, 2002.

SILVA, Maria Abadia. **Do projeto político do Banco Mundial: ao projeto político pedagógico da escola pública brasileira**. In: Arte & Manhas dos Projetos Políticos e Pedagógicos. Campinas – SP: CEDES, 2003, v.23/n.61.

SILVA, S. S. **Educação de jovens e adultos: implicações da escolarização básica, noturna e tardia**. Dissertação de Mestrado, pela Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, 2005.

SILVA, T. T. da. **O currículo como fetiche: a poética e a política do texto curricular**. 1. Ed., 4. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

SILVA, R. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2001.

SILVA, L M P. **Elementos propositivos de uma educação para a cidadania**. – UESBGT-06: Educação Popular, 2008.

SILVA, A.F.; ALVES, M.F. **Análise do PNE e do PDE: continuidades e rupturas**. In: DOURADO, L.F. (Org.). Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101-118.

SILVA JUNIOR, C. A. **Avaliação de larga escala e organização o trabalho na escola**. In. Avaliação em larga escala: questões polêmicas. Org. WERLE, F. O. C. Brasília: Liber Livro, 2012.

SIMÕES, M. I. B. **O Programa de Intervenção Pedagógica do estado de Minas Gerais (PIP)** 109 f. Profissionalizante em Gestão e Avaliação da Educação Pública Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, JUIZ DE FORA Biblioteca Depositária: Central da Universidade Federal de Juiz de Fora 01 de out. 2012.

SOBRINHO, J. D. **Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes**. Revista Avaliação. Campinas, vol. 15, n. 1, Sorocaba, 2010. em: 21 de mar. 2016.

SOUZA, A. de M. **A Relevância dos Indicadores Educacionais para Educação Básica: informação e decisões**. In: \_\_\_\_\_. Dimensões da Avaliação Educacional. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, n. 16. jul./dez. 2006. p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso

SOUZA, M. A. **Educação de jovens e adultos**. Curitiba: IBPEX, 2007.

SOUZA, S. Z. **Avaliação construindo o campo da Crítica**: o debate. Org. FREITAS, L. C. de. Florianópolis: Insular, 2002.

SOUZA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. de. **Sistemas de avaliação educacional no Brasil**: características, tendências e uso dos resultados. Relatório de pesquisa apresentado à FAPESP, São Paulo, jul. 2007.

SOUZA, S. Z. **Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro**: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernardete A. (Org.). Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 61- 85.

SOUZA, S. Z. **Concepções de Qualidade da Educação Básica Forjadas por meio de Avaliações em Larga Escala**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUZA; LOPES, V. V. **Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades**. Dossiê Educação, Revista Adusp, p. 53- 59, Janeiro/2010.

SOUZA; OLIVEIRA, R. P. **Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002.

TEIXEIRA, O. C. da S. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa como Política Educacional**: implantação e expectativas. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS: 2013.

VASCONCELOS, S. S. F. **A(s) política(s) para a formação continuada de professores na rede municipal de ensino de Dourados/Mato Grosso do Sul (1997-2004)**. 2007. 188f. Orientadora Dra. Silvia Helena Andrade de Brito. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

VASCONCELOS, S. S. F. **A(s) política(s) para a formação continuada de professores da rede municipal de ensino de Dourado, Mato Grosso do Sul**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

VASCONCELOS C. S. **Coordenação do trabalho pedagógico**: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Libertad, 2004.

VEIGA, Ilma Passos A. **Profissão docente: novos sentidos, novas perspectivas**. Campinas: Papirus, 2008.

VIEIRA, S. L. **Educação Básica**: políticas e gestão da escola. Brasília, Liber Livro, 2009.

VIEIRA, S. L.. **Educação e gestão**: extraindo significados da base legal. In: SEDUC. Novos paradigmas de gestão escolar. **Coleção Gestão Escolar**. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005. p. 7-26.

XAVIER, M. E; RIBEIRO, M. L & NORONHA, O. M. **História da Educação**: a escola no Brasil. São Paulo: FTD, 1994 (Coleção Aprender & Ensinar).

WASELFISZ, J. J. (1993). **“O Sistema de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas”**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, Cesgranrio, n. 1, PP 5-22, dez.

WERLE, F. O. C. **Avaliação em larga escala: questões polêmicas**. Og. Brasília: Liber Livro, 2012.

## **b) Documental**

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Senado Federal – UNESCO, 2001.

BRASIL. **Carta de Goiânia**. IV Conferência Brasileira de Educação: Goiânia, 1986.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília: DF, 2014a

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 2008.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. **Regulamenta a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa**. Toda criança alfabetizada até 8 anos. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2012.

Brasil. Secretaria de Educação Básica. Acervos complementares: alfabetização e letramento nas diferentes áreas do conhecimento / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. -- Brasília: A Secretaria, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Avaliação Nacional da Alfabetização: **Relatório 2013-2014: volume um: da concepção à realização**. – Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Avaliação Nacional da Alfabetização: **Relatório 2013-2014: volume 2: análise dos resultados.** – Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília/DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: MEC, 1996. BRASIL. Lei n. 8.609, de 13 de julho de 1990. **Estabelece o Estatuto da criança e do adolescente.** Brasília: Senado, 1990.

BRASIL. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.** Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, MEC/SEF, 1998. BRASIL. Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.** Brasília, 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: março/2015.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União,** Brasília, 14 de julho de 2010, p. 824.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.** Brasília: DF, 2014.

BRASIL. **Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental.** Ministério da Educação. Brasília: DF, 2012.

BRASIL. **Documento de orientação para o Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa 2014.** Brasília: MEC, SEB, 2014. 8 p.

BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Dados: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Fundação João Pinheiro. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: maio /2015.

BRASIL. Portaria nº. 867 de 4 de julho de 2012. **Institui o Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.** Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Educação, 2012a. Disponível em: <[www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br)>. Acesso em maio/2013.

BRASIL. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa. **Formação do professor alfabetizador:** caderno de apresentação. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2012b. 40 p.

BRASIL. Portaria nº. 1.458 de 14 de dezembro de 2012. **Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.** Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Educação, 2012c. Disponível em: [www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br). Acesso em: mar./2015.

BRASIL. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa. Toda criança alfabetizada até 8 anos. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2012d. Disponível em: <[www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br)>. Acesso em: fev./2015.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB Nº. 4/2008.** Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. Brasília/DF, 2008.

BRASIL. **Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).** Brasília: MEC, 2008a.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. **Regulamenta a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos 56 da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007a. BRASIL. **PDE.** O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007b.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n.º 7, de 14 de dezembro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Teoria de resposta ao item avalia habilidade e minimiza o “chute” de candidatos.** Brasília: MEC, 2011. <<http://portal.mec.gov.br/institucional/quem-e-quem/389-noticias/ensino-medio-2092297298/17319-teoria-de-resposta-ao-item-avalia-habilidade-e-minimiza-o-chute>>. Acesso em: jun/2016.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação Para Todos.** Ministério da Educação (1993-2003). Brasília, 1994.

BRASIL, (1994). Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994. **“Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica”.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Ministério da educação e do desporto, n. 246, seção 1, PP. 20.767-20.768, 28 dez.

DOURADOS. Resolução nº 70 de 27/11/2015, da Secretaria Municipal de Educação, 2015.

DOURADOS. Lei Complementar nº 220 de 29 de maio de 2013 que alterou Resolução nº 06, que normatiza a grade curricular do município nos anos iniciais do ensino fundamental, 2017.

DOURADOS. Lei Municipal nº 2.154 de 25 de setembro de 1997. **Institui o Sistema Oficial de Ensino do Município de Dourados MS e dá outras providencias.** 1997.

DOURADOS. Lei Municipal nº 2.156 de 20 de outubro de 1997. **Cria o Conselho Municipal de Educação de Dourados e dá outras providências.** 1997.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 085, de 28 de fevereiro de 2007. **Dispõe sobre os dispositivos legais da Mobilidade permitida somente ao BIA – Bloco Inicial de Alfabetização e dá outras providências.** Diário Oficial, ano IX, n. 1.983, de 08 de mar.2001.

DOURADOS. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n. 028, de 05 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Funcionamento da Educação Básica, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, no Sistema Municipal de Ensino de Dourados. Revoga as Deliberações COMED nº 006, 014 e 020 e dá outras providências.** Diário Oficial, Dourados, ano VIII, n. 1.928, de 14 dez. 2006a.

DOURADOS. Escola Municipal Professora Sócrates Câmara. **Projeto Político Pedagógico.** 2007a.

DOURADOS. Decreto n. 4.099, de 27 de dezembro de 2006. **Institui o Programa Acompanhamento Escolar no âmbito das escolas da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências.** Diário Oficial, ano IX, n. 1.951, p. 3, 19 jan. 2007a.

DOURADOS. Lei Complementar n. 118, de 31 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e remuneração do Profissional da Educação Municipal de Dourados-MS e dá outras providências.** Dourados: Câmara Municipal, 2007b.

DOURADOS. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n. 001, de 21 de outubro de 2008. **Dispõe sobre a Organização e o Funcionamento da Educação Básica, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, no Sistema Municipal de Ensino de Dourados e dá outras providências.** Diário Oficial, Dourados, ano X, n. 2.401, p. 7, 19 nov. 2008a.

DOURADOS. **Orientação pedagógica para o Bloco Inicial de Alfabetização:** ensino fundamental de nove anos da Rede Municipal de Ensino Dourados/MS. Dourados: Semed, 2008b.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 142, de 18 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a Organização Curricular e o Regime Escolar da Educação Básica na Rede Municipal de Educação – REME, no âmbito do Município de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.** Diário Oficial, Dourados, ano XIII, n 2.946, p. 4-13, 23 fev. 2011.

DOURADOS. **Deliberação Comed n.012, de 26 de agosto de 2010.** Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/>>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

DOURADOS. **Deliberação Comed. nº 001, de vinte e um de outubro de 2008.** Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/>>. Acesso em: 01 de setembro de 2014.

DOURADOS. **Revista Perfil Socioeconômico.** Dourados, 2016.

DOURADOS. Escola Municipal Arthur Campo Mello. Projeto Político Pedagógico. 2016.

DOURADOS. Escola Municipal Sócrates Câmara. Projeto Político Pedagógico. 2015.

DOURADOS. Escola Municipal Clarice Bastos Rosa. Projeto Político Pedagógico. 2008.

UNESCO, CONSED. **Educação para Todos:** o compromisso de Dakar - Brasília. Ação Educativa, 2001. 70 p.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990.

UNESCO. **O perfil dos professores brasileiros:** o que fazem, o que pensam, o que almejam. São Paulo: Moderna, 2004.

## APÊNDICES



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

---

### APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO

À \_\_\_\_\_

**Função** \_\_\_\_\_

Curso o Mestrado em Educação no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade da Grande Dourados e tenho como Orientadora a Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Maria Alice de Miranda Aranda. A pesquisa proposta tem como título “Implementação da Avaliação Nacional da Alfabetização na Gestão do Processo Alfabetizador em Dourados-MS”.

Está situada na Linha de Pesquisa “Política e Gestão da Educação” do Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE), e se destina a indagar a problemática da Avaliação da Alfabetização da criança na atualidade, na perspectiva da política e da gestão educacional.

Integra duas pesquisas, sendo a primeira denominada “A gestão do processo alfabetizador com enfoque na política educacional: do nacional ao local” (COPQ/PROPP/UFGD). A proposição desta é o estudo do tema da gestão escolar e da política educacional focando para as ações da escola pública de Educação Básica no que diz respeito aos encaminhamentos para a alfabetização da criança oriundos do MEC e outros organismos locais, nacionais e internacionais afins.

A segunda tem como título “Política, gestão e avaliação da educação básica: o processo alfabetizador da criança em foco” (Chamada FUNDECT/CAPES N° 11/2015 - EDUCA-MS - CIÊNCIA E EDUCAÇÃO BÁSICA) que objetiva analisar políticas e práticas de gestão e de avaliação presentes no processo de organização e desenvolvimento da Educação Básica. Ambas, em seu bojo, propõe ampliar e disponibilizar conhecimentos necessários à formação do profissional da educação e também contribuir com os gestores educacionais e com a comunidade acadêmica sul-mato-grossense e brasileira no estudo de temas necessários e propícios para a configuração qualitativa da política educacional, enfatizando a gestão educacional e escolar.

Frente ao exposto, solicitamos de Vossa Senhoria a colaboração quanto a participar de uma entrevista e/ou questionário com vistas a qualificar a pesquisa em pauta.

Assim, com o a certeza de que a Educação e nesta a Gestão da Alfabetização das Crianças é prioridade para todos nós, agradecemos de antemão sua preciosa colaboração e atenção.

Atenciosamente,

Olga Cristina da Silva Teixeira

Mestranda

  
Maria Alice de Miranda Aranda  
Orientadora



**APÊNDICE B – TERMO DE COMPROMISSO**

Eu \_\_\_\_\_,  
declaro ter recebido da Pesquisadora Olga Cristina da Silva Teixeira, todas as informações necessárias a respeito dos objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa “Implementação da Avaliação Nacional da Alfabetização na Gestão do Processo Alfabetizador em Dourados-MS”.

Declaro ainda que fui informada sobre a possibilidade de negar-me a responder as informações solicitadas nesta entrevista e/ou questionários em que haja penalidade de qualquer natureza.

Declaro,

- ( ) Autorizar que minha identidade seja revelada.
- ( ) Não autorizar que minha identidade seja revelada.
- ( ) Concordo com a gravação da entrevista.
- ( ) Não concordo com a gravação da entrevista.

Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação e outras eventualmente publicadas.

Dourados, MS, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Nome Completo do Pesquisado \_\_\_\_\_

Função \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Assinatura



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADO**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

---

**APÊNDICE C- ENTREVISTA**

**Título da Dissertação:** “IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO NA GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR EM DOURADOS-MS”.

**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE (Gestores: SEMED e escola)**

Nome: \_\_\_\_\_ (sua identidade será preservada)

Função:

Tempo na função:

Tempo na educação:

Vínculo funcional: ( ) permanente/efetivo ( ) temporário

E-mail:

Telefone:

Local de data:

1. Quais são os meios utilizados pela SEMED (PNAIC gestor Estadual) para acompanhar o desempenho das escolas municipais no processo alfabetizador da criança?

---

---

---

---

---

---

---

---

2. Quais políticas do governo federal ou município têm contribuído para a melhoria da educação e em específico no processo alfabetizador da criança?

---

---

---

---

---

---

---

---

3. Como era a gestão do processo de alfabetizador da criança antes da ANA? Quais ações eram realizadas na intenção de melhorar o processo alfabetizador da criança?

---

---

---

---

---

---

---

---

4. Ao receber os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), quais providências são tomadas pela gestão escolar, junto aos professores, junto aos pais e responsáveis e junto à criança?

---

---

---

---

---

5. O que ainda é preciso ser feito no âmbito da SEMED e das escolas para se conseguir alfabetizar a criança até os 8 anos de idade com vistas melhorar a qualidade do processo alfabetizador da criança?

---

---

---

---

6. Qual a sua opinião sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa?

---

---

---

---

7. Quais são os meios utilizados pela SEMED para o acompanhamento do desempenho das escolas municipais no ciclo da alfabetização?

---

---

---

---

8. Qual a sua opinião sobre a ANA?

---

---

---

---

9. Aponte 5 principais medidas tomadas, com vistas a melhorar a qualidade do processo alfabetizador da criança após a ANA?

---

---

---

---

---

10. Tem alguma outra questão sobre o processo alfabetizador da criança, em aberto para mencionar fatos não questionados nessa entrevista?

---

---

---

---



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

---

**APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO**

**Título da Dissertação:** “IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO NA GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR EM DOURADOS-MS”.

**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE (Professor (a) alfabetizador (a))**

Nome: \_\_\_\_\_ (sua identidade será preservada)

Função:

Tempo na função:

Tempo na educação:

Vínculo funcional: ( ) permanente/efetivo ( ) temporário

E-mail:

Telefone:

Local de data:

1. O processo alfabetizador da criança no ciclo de alfabetização é acompanhado pela SEMED? Por quais agentes? Como se faz o acompanhamento?

---



---



---



---

2. O desempenho da criança no ciclo de alfabetização é acompanhado pela gestão? Por quais agentes? Como se faz o acompanhamento?

---



---



---



---

3. Quais políticas educacionais têm contribuído para melhorar o ensino na alfabetização?

---



---



---



---

4. O que é preciso fazer para melhorar a alfabetização na sua escola?

---



---



---



---

5. Qual a opinião de vocês sobre o PNAIC?

---

---

---

---

---

---

6. Houve mudanças na gestão escolar após o início do PNAIC? Quais? As mudanças permaneceram?

---

---

---

---

---

---

7. Qual sua opinião sobre a ANA?

---

---

---

---

---

---

8. Como são discutidos os resultados da ANA pela gestão escolar com os professores? E com a comunidade? E com a criança?

---

---

---

---

---

---

9. Aponte 5 principais medidas tomadas pela escola, com vistas a melhorar a qualidade do ciclo de alfabetização após a ANA?

---

---

---

---

---

---

10. Espaço destinado a outras questões sobre o processo alfabetizador da criança, em aberto para mencionar fatos não questionados.

---

---

---

---

---

---