

AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Flavia Viana Basso^I

Clarissa Guimarães Rodrigues^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5766>

RESUMO

O artigo tem por objetivo discutir a avaliação da alfabetização de crianças nos últimos anos, de forma a contribuir para o debate sobre a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Apresenta-se uma contextualização do que vem sendo proposto como política e avaliações de alfabetização nos últimos 20 anos, período que contempla os dois últimos Planos. Em seguida, são expostos os resultados diagnósticos da alfabetização no Brasil com os dados mais recentes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em diferentes desagregações, evidenciando que as desigualdades educacionais estão presentes desde o início da escolarização básica. Por fim, sugerem-se três temas principais que devem ser contemplados em um novo PNE: i) articulação das avaliações nacionais, estaduais e municipais, permitindo

^I Pesquisadora da Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), pedagoga e mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Pesquisadora da Diretoria de Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG) com estágio pós-doutoral no Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (Viena/Áustria).

a divulgação de dados por escola e município – com o objetivo de melhor orientar as políticas públicas educacionais; ii) aplicação de questionários contextuais que contenham informações abrangentes sobre as experiências de aprendizagem na fase de alfabetização no ambiente escolar e familiar; e iii) definição dos níveis de proficiência esperados para a fase de alfabetização, mediante uma pactuação nacional.

Palavras-chave: Alfabetização; avaliação; Plano Nacional de Educação; políticas educacionais.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece como primeira diretriz a erradicação do analfabetismo e determina, em sua Meta 5, “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental” (Brasil, 2014, p. 3). A meta, monitorada até 2016 com dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e, posteriormente, com informações do 2º ano do ensino fundamental (EF) do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), está distante de ser atingida. Apesar dos diversos esforços empreendidos com o objetivo de garantir a alfabetização plena a todas as pessoas no País, os dados ainda mostram um cenário de profundas desigualdades educacionais, consideravelmente agravadas pela pandemia da covid-19 (Bof; Basso; Santos, 2022).

Diante desse quadro complexo, o presente estudo tem por objetivo discutir a avaliação da alfabetização de crianças nos últimos anos, de forma a contribuir com o debate para a elaboração do novo PNE. Para isso, o trabalho se estrutura com os seguintes objetivos específicos: i) apresentar uma linha histórica sobre leis, programas, políticas e avaliações de alfabetização no Brasil de 2001 a 2022; ii) apresentar os resultados da alfabetização de crianças com os dados mais recentes disponíveis e em diferentes desagregações (Saeb 2019 e 2021 e Pirls 2021); e iii) apresentar propostas para o aprimoramento da meta de alfabetização para o próximo PNE.

Opta-se por um recorte temporal que abrange os dois últimos Planos (2001-2010 e 2014-2024) e as ações promovidas ao longo desse período, de modo a analisar os desafios que o novo PNE poderá ter na área da alfabetização.

1 A ALFABETIZAÇÃO NOS NORMATIVOS FEDERAIS

O PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tinha como uma de suas prioridades a garantia de EF obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a

14 anos de idade e estabeleceu como um dos objetivos e metas da educação infantil “extinguir as classes de alfabetização, incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível, todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil” (Brasil, 2001, p. 4).

Com referência ao EF, o Plano frisou a importância de uma ampliação de oferta e acesso de forma qualitativa, eliminando celeremente o analfabetismo e elevando gradualmente a escolarização da população brasileira. Também foi estabelecida a previsão de ampliação do EF para nove anos, com início aos seis anos de idade. Tal regulamentação ocorreu apenas em 2005, com a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, e mais efetivamente em 2006, com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Essas duas legislações determinaram a ampliação do EF e o ingresso obrigatório da criança a partir dos seis anos de idade e deram um prazo de implementação até 2010 para todos os municípios brasileiros atenderem às diretrizes estabelecidas. A mudança tinha como premissa melhorar as condições de equidade e qualidade da educação básica, assegurando uma ampliação do tempo para as aprendizagens durante o processo de alfabetização (Brasil. MEC, 2013).

O alargamento do tempo de escolarização iniciou o debate sobre o ciclo de alfabetização, rompendo o histórico do alto número de repetências que ocorria na antiga 1ª série do EF, o que gerava uma barreira logo no primeiro ano da trajetória escolar, devido ao fato de o estudante não estar completamente alfabetizado. Essa barreira histórica reproduzia desigualdades sociais já conhecidas, atingindo de forma mais expressiva a população negra e em desvantagem socioeconômica. Nesse sentido, a defesa de um ciclo de alfabetização significava respeitar as diversidades dos estudantes e permitia que eles prosseguissem em sua trajetória educacional considerando seus tempos e origens sociais, culturais e familiares.

Para evitar que as crianças de 6 (seis) anos se tornem reféns prematuros da cultura da repetência e que não seja indevidamente interrompida a continuidade dos processos educativos levando à baixa autoestima do aluno e, sobretudo, para assegurar a todas as crianças uma educação de qualidade, recomenda-se enfaticamente que os sistemas de ensino adotem nas suas redes de escolas a organização em **ciclo dos três primeiros anos do ensino fundamental**, abrangendo crianças de 6 (seis), 7 (sete) e 8 (oito) anos de idade e instituindo um **bloco destinado à alfabetização**. (Brasil. MEC, 2013, p. 124, grifos nossos).

No mesmo ano de promulgação do PNE 2001, foi lançado o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa) com o objetivo de formar professores para oferecerem novas técnicas de alfabetização para crianças, com base nas concepções teóricas da Psicogênese da Língua Escrita, de Emília Ferreiro e Ana Teberosky. Foi ofertado um curso anual de 160 horas, e o programa teve duração de quatro anos, sendo encerrado em 2005. Logo em seguida, foi lançado o programa Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação, que também tinha como foco a formação continuada de professores, com objetivo de melhorar a qualidade do processo de ensino e

aprendizagem da leitura, da escrita e da Matemática nas séries iniciais. Foi um programa promovido pelo Ministério da Educação (MEC) e pelas universidades parceiras e era feito por meio de adesão de estados e municípios. O programa seguiu grande parte da fundamentação teórica do Profa, mas ampliou o debate ao inserir o termo “letramento” na parte conceitual da formação de professores alfabetizadores. Vigorou até 2010 e o MEC considerou a iniciativa bem-sucedida (Teixeira; Silva, 2021).

Em 2007, foi publicado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), descrito em seu documento norteador como um plano executivo que elenca um conjunto de programas que visam dar prosseguimento às metas estabelecidas no PNE de 2001 (Brasil. MEC, 2007a). Um dos seus eixos norteadores era a alfabetização e um dos programas estratégicos foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabeleceu como diretriz a alfabetização de crianças até, no máximo, os oito anos de idade. É nesse contexto, por meio da Portaria Normativa MEC nº 10, de 24 de abril de 2007, que surge a Avaliação de Alfabetização, chamada Provinha Brasil. Os objetivos da Provinha Brasil eram:

- a. avaliar o nível de alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental;
- b. oferecer às redes de ensino um resultado da qualidade do ensino, prevenindo o diagnóstico tardio das dificuldades de aprendizagem; e
- c. concorrer para melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (Brasil. MEC, 2007b, p. 4).

Destaca-se que essa foi a primeira avaliação nacional de alfabetização a ser disponibilizada a todas as escolas públicas do País, ou seja, pela primeira vez o governo federal propôs avaliar de forma abrangente a alfabetização. Porém, ela não seguia as mesmas características das avaliações em larga escala do Saeb. Na Provinha Brasil, as redes realizavam uma adesão e recebiam o material elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e a prova era aplicada em duas etapas, uma no início e uma ao final do ano letivo. A distribuição ocorreu efetivamente a partir de 2008 para a área de Leitura e, em 2011, começou a ser disponibilizado também o teste de Matemática.

Como a prova era distribuída pelo Inep, mas a aplicação e a correção dos testes eram de responsabilidade de cada rede de ensino, não foram divulgados dados nacionais dessa avaliação. O instrumento servia de forma diagnóstica para as escolas e redes, cumprindo parcialmente o objetivo de indicar como estava o processo de alfabetização das crianças. A prova foi descontinuada pelo Inep em 2016, quando ocorreram mudanças significativas no Saeb, que serão apresentadas ao longo do texto.

Em 2010, foi publicado o documento que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o EF de 9 anos, reforçando que nos três anos iniciais do EF deveriam ser assegurados

a alfabetização e o letramento. O documento afirma que os três primeiros anos do EF devem ser considerados “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” (Brasil. CNE, 2010, p. 9).

Em consonância com os documentos anteriores, surge em 2012 uma das principais políticas voltadas à alfabetização, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), com o objetivo de alfabetizar em Língua Portuguesa e Matemática todas as crianças do País até o 3º ano do EF. O Pnaic previa uma ação articulada entre os entes federativos, baseada em quatro eixos: materiais didáticos e literatura; avaliação; formação continuada de professores alfabetizadores; e gestão, controle e mobilização social. Os entes governamentais participantes tinham os seguintes compromissos: alfabetizar todas as crianças em Língua Portuguesa e em Matemática; realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental; no caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação (Brasil. MEC, 2012).

É importante destacar que o manual do Pnaic descrevia que a formação de professores deveria ser feita com base no Programa Pró-Letramento, o que indicava uma continuidade das ações promovidas pelo governo federal. No eixo de avaliação, foco deste trabalho, o Pnaic estabelecia três frentes principais: as avaliações processuais, feitas pelos próprios professores no cotidiano da sala de aula; a Provinha Brasil, prevendo a disponibilização de um sistema no qual professores e redes de ensino deveriam inserir os resultados para que as informações da prova pudessem ser analisadas; e, por fim, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), uma avaliação externa e censitária nas escolas públicas, a ser desenvolvida e aplicada pelo Inep, com o objetivo de aferir o nível de alfabetização atingido ao final do ciclo. A referida avaliação foi incorporada ao Saeb por meio da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013.

O documento de referência da ANA previa o uso de instrumentos variados, com o objetivo de “aferir o nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática das crianças regularmente matriculadas no 3º ano do EF e as condições das instituições de ensino às quais estão vinculadas” (Brasil. Inep, 2013, p. 7). Nesse sentido, para além dos testes cognitivos, a avaliação buscava produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino, de modo a promover a melhoria da qualidade do ensino e a redução das desigualdades educacionais. Foram realizadas três edições: 2013 (edição-piloto), 2014 e 2016. Em todas elas foram aplicados testes de Leitura, Escrita e Matemática de forma censitária aos estudantes de escolas públicas do 3º ano do EF. Os primeiros resultados divulgados da alfabetização revelaram um cenário já conhecido de desigualdades inter-regionais e alto número de estudantes nos níveis iniciais da escala de proficiência (Brasil. Inep, 2015). A título de exemplo, na edição de 2016, 21,74% dos estudantes brasileiros estavam no primeiro nível da escala de Leitura, considerado “insuficiente”, e 32,99% estavam concentrados no nível 2 da escala, “básico” (Brasil. Inep, 2017).

Entre as diferentes edições da ANA e após quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, o PNE 2014-2024 foi sancionado no dia 25 de junho de 2014. Em consonância com o que estava sendo desenvolvido no campo da alfabetização, estabeleceu em sua Meta 5 “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental” (Brasil, 2014, p. 3). Além da meta, foram registradas sete estratégias a ela vinculadas. De maneira geral, as estratégias visavam ao uso de diferentes tecnologias educacionais, ao respeito à diversidade de métodos e propostas pedagógicas, ao respeito à diversidade no contexto de escolas indígenas, do campo e quilombolas, à alfabetização de pessoas com deficiência e, foco do presente estudo, à previsão de avaliações anuais e nacionais para monitorar a alfabetização. A meta foi monitorada com dados da ANA até 2016, quando a política educacional passou por uma nova mudança conceitual no campo da alfabetização.

Em 2017, foi publicada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento que passou por quatro versões antes da sua definitiva divulgação. Frade (2020a) faz uma análise minuciosa das alterações, permanências e rupturas no campo da alfabetização ao longo dessas versões, destacando a significativa mudança de concepção na Base homologada. A autora afirma que, na condução da terceira e da quarta versão, ocorreu um rompimento com as equipes anteriores que trabalhavam no documento e com a consulta pública realizada. Além disso, a versão homologada altera a ligação dos eixos com os objetivos de aprendizagem e passa a abordar eixos, conteúdos e habilidades, no entanto, as ideias de direitos políticos, éticos e sociais mais amplos deixaram de ser explicitadas (Frade, 2020a).

O documento final publicado estabeleceu que “nos dois primeiros anos do ensino fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética” (Brasil. MEC, [2018a], p. 56). Tal previsão foi reafirmada pela Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação, que descreve que a ação pedagógica no 1º e no 2º ano do EF deve ter como foco a alfabetização. Essa quebra no ciclo demarcada pela BNCC desencadeou uma série de mudanças nas políticas de alfabetização. No âmbito do Pnaic, foi publicada uma portaria de reorganização do programa. Cabe destaque para a alteração sobre o eixo de avaliação. Enquanto a Portaria nº 867, de 2012, apontava expressamente a realização de uma avaliação externa e censitária ao final do 3º ano do EF (Brasil. MEC, 2012), a Portaria nº 826, de 2017, ficou mais genérica e trouxe apenas a previsão de uma “avaliação externa universal do nível de alfabetização, aplicada pelo Inep” (Brasil. MEC, 2017, p. 20).

Até 2016, havia a Provinha Brasil e a ANA como instrumentos de avaliação da alfabetização, uma de caráter mais diagnóstico e formativo e a outra somativa de larga escala; porém, as duas foram descontinuadas em 2017. Com as novas orientações da BNCC, o Inep começou a reformular as matrizes de referência do Saeb e, em 2018, lançou o Documento de Referência do Saeb (Brasil. Inep, 2018), no qual apresentou as matrizes de referência do Saeb para os testes cognitivos e para os questionários da avaliação. Especificamente sobre a avaliação da alfabetização, o texto demarca a

aplicação dos testes no 2º ano do EF. Diferentemente da ANA, que era realizada de forma autônoma pelo estudante, a prova sofreu adaptações no formato de aplicação e passou a contar com a figura do “aplicador mediador” que realiza a leitura de determinadas questões de acordo com a complexidade exigida no item e da habilidade que se deseja medir. O conceito de alfabetização estabelecido no Saeb foi:

A noção de alfabetização assumida nesta proposta de avaliação trata a apropriação do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao domínio progressivo de habilidades de leitura e produção de textos com autonomia, sendo este, portanto, o constructo da avaliação. (Brasil. Inep, 2018, p. 49).

No MEC, uma ação ajustada à alfabetização nos dois primeiros anos foi o Programa Mais Alfabetização, lançado em 2018 com “o objetivo de fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização, para fins de leitura, escrita e Matemática, dos estudantes no 1º e no 2º ano do ensino fundamental” (Brasil. MEC, 2018b, p. 54). O programa utilizou como um de seus parâmetros prioritários as unidades escolares com baixo desempenho na ANA 2016 (mais de 50% dos estudantes em níveis insuficientes) e de menores níveis socioeconômicos.

Segundo o MEC, o Programa Mais Alfabetização, bem como o Pnaic, integraria a chamada Política Nacional de Alfabetização (PNA), legalmente estabelecida em 2019, por meio do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Essa política visava implementar “programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas” (Brasil, 2019, p. 15) e definia alfabetização como “ensino das habilidades de leitura e escrita em um sistema alfabético, a fim de que o alfabetizando se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão” (Brasil, 2019, p. 16). Tal definição não difere em essência do que já havia sido estipulado na BNCC; porém, a PNA determinou a priorização da alfabetização para o 1º ano do EF com uma defesa de educação baseada em evidências (Davies, 1999; Gary; Pring, 2007). Nessa perspectiva, as políticas educacionais devem ser direcionadas de acordo com as melhores evidências relacionadas aos possíveis efeitos e resultados almejados, baseando-se na literatura nacional e internacional para conhecer e avaliar os saberes mais recentes sobre o processo de ensino e aprendizagem (Brasil. MEC, 2019).

O documento da PNA ainda trouxe fundamentos da ciência cognitiva da leitura (Adams, 1990; Snowling; Hulme, 2013) e incorporou conceitos de literacia e numeracia¹, até então não discutidos nas políticas anteriores. Além disso, havia expressamente o

¹ De acordo com o documento da PNA, literacia é “o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados à leitura e à escrita, bem como sua prática produtiva”. [...] É termo usado comumente em Portugal e em outros países lusófonos, equivalente a *literacy* do inglês e a *littératie* do francês” (Brasil. MEC, 2019, p. 21). Segundo a referida publicação, a opção por utilizá-lo traz vantagens, “pois é uma forma de alinhar-se à terminologia científica consolidada internacionalmente” (Brasil. MEC, 2019, p. 21). Já a numeracia se fundamenta no termo “literacia Matemática’, que originou-se do inglês *numerical literacy*, popularizado como *numeracy*, e em português se convencionou chamar numeracia” (Unesco, 2006, *apud* Brasil. MEC, 2019, p. 24).

incentivo para práticas de ensino da linguagem oral e da literacia emergente desde a educação infantil. A política definiu como componentes essenciais da alfabetização a consciência fonêmica, a instrução fônica sistemática, a fluência em leitura oral, o desenvolvimento de vocabulário, a compreensão de textos e a produção escrita.

A PNA rompeu com algumas políticas e pressupostos até então defendidos no campo da alfabetização. No documento norteador, criticou o que era discutido no campo pedagógico e afirmou que “a palavra alfabetização é muitas vezes usada de modo impreciso, resultando [em] confusão pedagógica e didática” (Brasil. MEC, 2019, p. 18). Para a PNA, ser alfabetizado significa ser capaz de decodificar e codificar qualquer palavra em sua língua, mas a técnica não é um fim em si. É preciso avançar para a leitura e compreensão de textos com autonomia, sempre baseando as ações pedagógicas em achados mais expressivos das pesquisas científicas. A política ainda trouxe críticas ao construtivismo e ao letramento, conceitos amplamente defendidos nos programas anteriores.

Atrelados à concepção de alfabetização defendida, foram desenvolvidos dois programas no âmbito do Ministério da Educação. O primeiro deles, o Tempo de Aprender (Portaria nº 280, de 19 de janeiro de 2020), estabeleceu o objetivo de melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas do Brasil. Para isso, estruturou-se em quatro eixos: i) formação continuada de profissionais da alfabetização; ii) apoio pedagógico para a alfabetização; iii) aprimoramento das avaliações da alfabetização; e iv) valorização dos profissionais da alfabetização. Instituiu como foco os docentes e gestores educacionais, em especial, aqueles que atuam no último ano da educação infantil e no 1º e 2º ano do EF (Brasil. MEC, 2020a). O outro programa, Conta pra Mim, teve como objetivo orientar, estimular e promover práticas de literacia familiar em todo o território nacional (Brasil. MEC, 2020b). Por meio de materiais disponíveis *on-line*, buscava ampliar a participação da família na educação dos filhos, desenvolvendo habilidades importantes para a alfabetização.

As ações relacionadas à PNA foram criticadas por especialistas da área educacional, principalmente por pressuporem um método único como o mais eficaz na alfabetização e por desconsiderarem toda a construção teórica e empírica realizada no Brasil até então (Almeida; Proença, 2021). Frade (2020b) afirma que não é a negação de metodologias de pesquisas não experimentais ou a defesa de que apenas uma metodologia é válida que impulsionam o conhecimento e a produção sobre a alfabetização. Para a autora, é necessária uma integração entre as diferentes áreas de pesquisa para que seja possível compreender as múltiplas dimensões da alfabetização. Por fim, também foram apontadas críticas pela falta de diálogos com a comunidade educacional, sem a participação efetiva e democrática de profissionais da educação que atuam diariamente com essa fase da educação básica (Rocha; Oliveira; Santos, 2019).

Diante do apresentado, verifica-se que a área da alfabetização tem passado por mudanças significativas ao longo da história da educação brasileira, envolvendo programas e concepções teóricas que influenciaram a prática pedagógica adotada nas

salas de aula. Os últimos anos foram marcados por diferentes diretrizes, de acordo com a política ou plano proposto pelo governo vigente. Como afirma Mortatti,

[...] a história da alfabetização no Brasil se caracteriza [...] como um movimento também complexo, marcado pela recorrência discursiva da mudança, indicativa da tensão constante entre permanências e rupturas, diretamente relacionadas a disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para a alfabetização. (Mortatti, 2010, p. 12).

Apesar das ações empreendidas ao longo desse período, o Brasil enfrenta ainda grandes desafios no campo da alfabetização de crianças, e as desigualdades educacionais históricas seguem como uma realidade persistente. Há quase 20 anos, Soares já mostrava o quadro de “problemas nos processos e resultados da alfabetização de crianças, insatisfações e inseguranças entre alfabetizadores, perplexidade do poder público e da população diante da persistência do fracasso da escola em alfabetizar” (Soares, 2004, p. 1). Para a autora, o caminho de mudança percorre a compreensão e a articulação das diversas facetas do processo de alfabetização, sem priorizar apenas um método ou concepção específica, seguindo o caminho do alfabetizar letrando ou letrar alfabetizando.

A Figura 1 sintetiza os principais marcos apresentados nessa contextualização e resume uma parte da linha histórica de política sobre a alfabetização no Brasil.

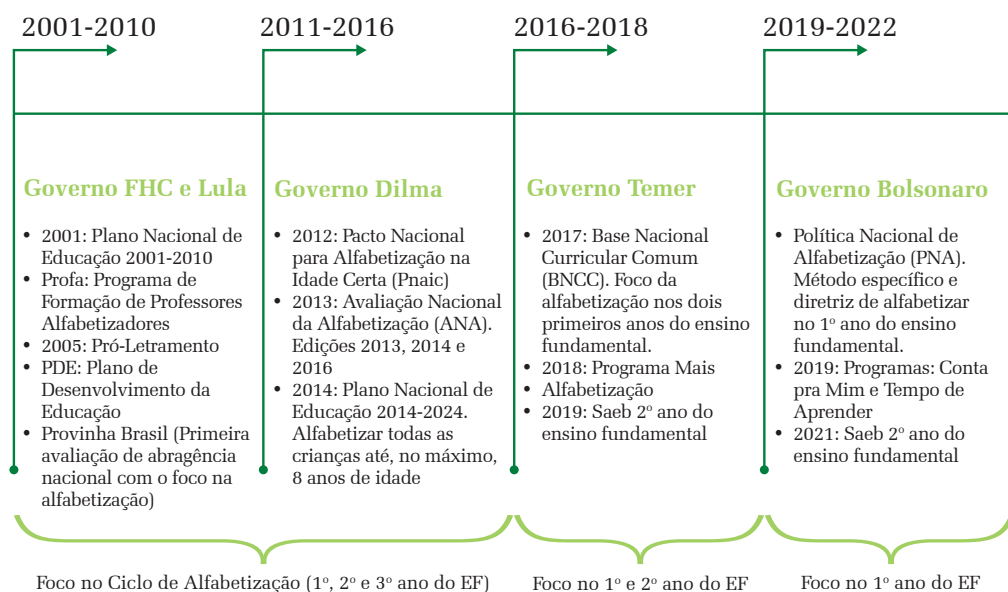


FIGURA 1

LINHA DO TEMPO DE PROGRAMAS E AVALIAÇÕES DA ALFABETIZAÇÃO NOS ÚLTIMOS 20 ANOS – BRASIL – 2001-2022

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que, durante muitos anos, foi defendida a ideia do ciclo de alfabetização nos três primeiros anos do EF, mas, principalmente com a BNCC, o foco foi reduzido para os dois primeiros anos e, com a mais recente PNA, para o 1º ano do EF. Observa-se uma sequência de políticas que se iniciam e se encerram sem mudar o quadro educacional do País. Almeida e Proença (2021, p. 11) defendem que “toda vez que uma política educacional desconsidera aprendizagens historicamente construídas, retrocedemos na melhoria dos resultados e isso impede o enfrentamento real dos problemas educacionais”. O fato é que ainda permanecemos em um contexto permeado de desigualdades, defasagens nas aprendizagens e inúmeros desafios pela frente. O PNE 2014-2024, em vias de finalização, não foi suficiente para promover todos os esforços necessários para o cumprimento da Meta 5 de ter todas as crianças alfabetizadas até os oito anos de idade. A pandemia da covid-19 agravou esse cenário, tornando os problemas ainda maiores para o próximo Plano (Bof; Basso; Santos, 2022; Senkevics; Bof, 2022; World Bank; Unesco; Unicef, 2021). A seção seguinte apresenta um panorama da atual situação da alfabetização no País, com base nos dados mais recentes do Saeb para o 2º ano do EF.

2 RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DOS ESTUDANTES DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BIÊNIO 2019-2021

Conforme consta no PNE 2014-2024, Meta 5, Estratégia 5.2 – sobre alfabetização das crianças até, no máximo, o 3º ano do ensino fundamental –, o País deveria instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos, anuais e específicos para aferir a alfabetização das crianças. Uma das novidades do Saeb 2019 foi a inclusão da avaliação da alfabetização dos estudantes matriculados no 2º ano do EF, a qual foi aplicada no Saeb 2021.

Como exposto anteriormente, a definição da população-alvo como os estudantes matriculados no 2º ano do EF se justifica pela homologação da BNCC, em 2017, que estabeleceu como foco da alfabetização os dois primeiros anos do EF, mesmo que o ciclo de alfabetização se mantivesse até o 3º ano. Assim, os dados da avaliação dos estudantes do 2º ano do EF em 2019 e 2021, em Língua Portuguesa, são usados nesta seção para apresentar um retrato recente da alfabetização no Brasil.

A amostra de estudantes do 2º ano do Saeb em 2019 e 2021² foi pareada com o Censo Escolar de 2019 e 2021, por meio do mesmo código identificador do estudante, para que o desempenho dele fosse analisado em diferentes recortes sociodemográficos. A Tabela 1 traz o tamanho da amostra avaliada.

² Relativamente aos dados de 2021, recomenda-se a leitura da *Nota informativa dos resultados do Saeb 2021 – Versão retificada*, que apresenta ressalvas importantes na interpretação dos resultados e aborda as particularidades da referida edição em um contexto marcado pelas dificuldades advindas da pandemia da covid-19.

TABELA 1

AMOSTRA DE ESTUDANTES AVALIADOS NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM
LÍNGUA PORTUGUESA – BRASIL – 2019/2021

Ciclo Saeb	Amostra total		Amostra efetiva: estudantes participantes		Amostra pareada com o Censo Escolar		Amostra com resultado do NSE médio da escola	
	N	%	N	%	N	% da amostra efetiva	N	% da amostra efetiva
2019	85.788	100	68.247	79,6	65.254	95,6	45.409	66,5
2021	29.819	100	17.292	58,0	16.401	94,8	11.793	68,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

A amostra total representa o número de estudantes elegíveis para realizar a prova do Saeb. Do total de estudantes em 2019 e 2021, aproximadamente 80% e 58%, respectivamente, participaram de forma efetiva da avaliação e possuem dados de proficiência em Língua Portuguesa no 2º ano do EF e peso amostral. Do total de estudantes da amostra efetiva, cerca de 95% foram pareados com o Censo Escolar em 2019 e 2021 e, aproximadamente, 67% e 68% possuem informações sobre o nível socioeconômico médio da escola em que se encontravam matriculados, em 2019 e 2021, respectivamente.

Os dados do Saeb para o 2º ano do EF revelam um declínio de 24 pontos na estimativa pontual do desempenho médio dos estudantes entre 2019 e 2021, uma diferença estatisticamente significativa, como mostra a Tabela 2. No que tange à escala pedagógica do Saeb³, a média cai do nível 5 para o nível 4, o que evidencia que os estudantes em 2021, em média, são capazes de ler informações explícitas em textos curtos (textos de duas linhas), mas não são capazes de fazer inferências a partir de um assunto em cartaz ou texto que articula figuras verbais e não verbais, como tirinha. Essa queda no desempenho dos estudantes pode estar associada ao impacto do fechamento das escolas em decorrência da pandemia de covid-19, conforme já discutido na literatura (Bartholo *et al.*, 2023; Bof; Moraes, 2022; Lima, 2021; São Paulo, 2021; Senkevics; Bof, 2022).

TABELA 2

DESEMPENHO MÉDIO EM LÍNGUA PORTUGUESA PARA OS ESTUDANTES AVALIADOS NO
2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2019/2021

Ciclo Saeb	Média	Erro-padrão
2019	750	0,8
2021	726	1,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

³ Ver Anexo.

Um dos resultados marcantes na comparação do período 2019-2021, antes e após a pandemia, é o aumento de 9 pontos percentuais (p.p.) na distribuição dos estudantes no nível 0, o mais baixo da escala pedagógica, conforme mostra o Gráfico 1. Pode-se dizer que no Brasil, em 2021, 14% das crianças matriculadas no 2º ano do EF não possuíam habilidades mínimas de alfabetização requeridas para a série em questão, isto é, elas não sabiam ler e escrever, embora estivessem cursando o seu 2º ano de escolarização ou mais (no caso das crianças com defasagem idade-série). Nota-se, ainda, um aumento estatisticamente significativo nos percentuais de estudantes nos níveis 1 e 2 da escala pedagógica e uma queda estatisticamente significativa nos percentuais de estudantes nos níveis mais elevados da escala pedagógica, que representam os alunos com as mais altas habilidades cognitivas em leitura e escrita.

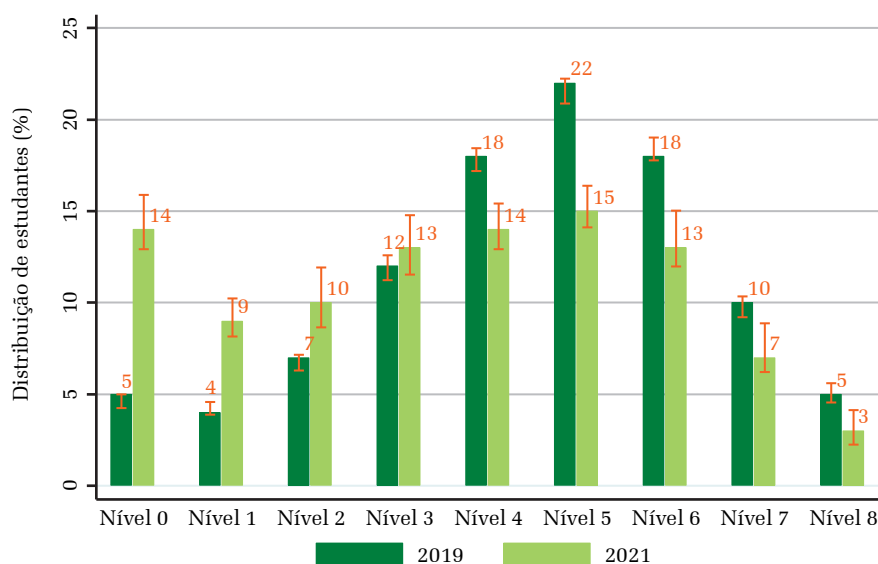


GRÁFICO 1
DISTRIBUIÇÃO DO DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS NÍVEIS DA ESCALA PEDAGÓGICA - BRASIL - 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

A queda da proficiência média em alfabetização em Língua Portuguesa ocorreu em todas as regiões do Brasil, como revela o Gráfico 2. Essa redução do desempenho nas regiões mostra que o impacto da pandemia na aprendizagem das crianças matriculadas no 2º ano do EF ocorreu de forma generalizada em todo o território nacional. Contudo, conforme expõe a o Gráfico 3, as escolas públicas municipais e estaduais foram as que mais sofreram com o efeito do fechamento de instituições por dois anos em todo o País. A estimativa pontual da média caiu 28 e 26 pontos, entre 2019 e 2021, respectivamente, cerca de meio desvio-padrão, o que representa uma variação muito grande⁴. Os dados corroboram análises anteriores sobre a relação entre

⁴ Para a avaliação de leitura do Saeb 2019, foi criada uma escala com média arbitrada em 750 pontos e desvio-padrão de 50.

desempenho e melhores condições de continuidade das atividades durante a pandemia, na qual as instituições privadas possuem melhores resultados provavelmente pelo fato de o estudante ter acesso à internet e ter recebido atividades escolares durante a suspensão das aulas presenciais (Senkevics; Bof, 2022). As informações sobre amostra e população representada nos recortes analíticos constam da Tabela 3.

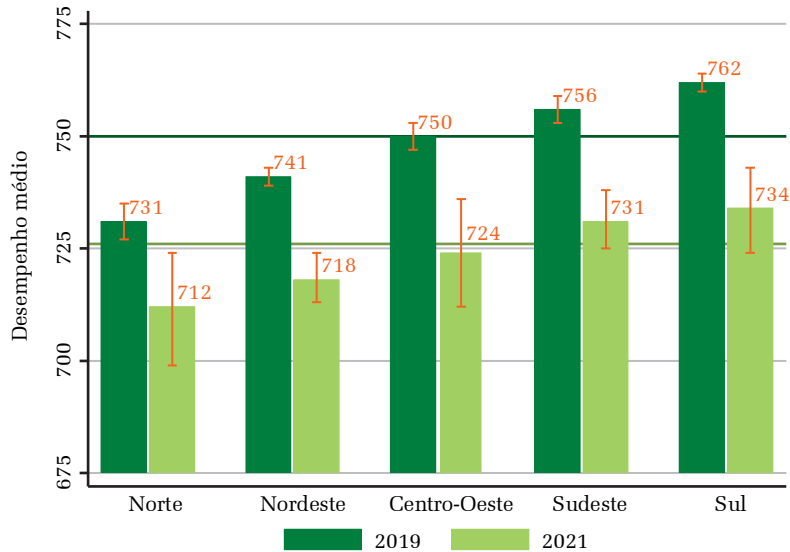


GRÁFICO 2

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR REGIÃO – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

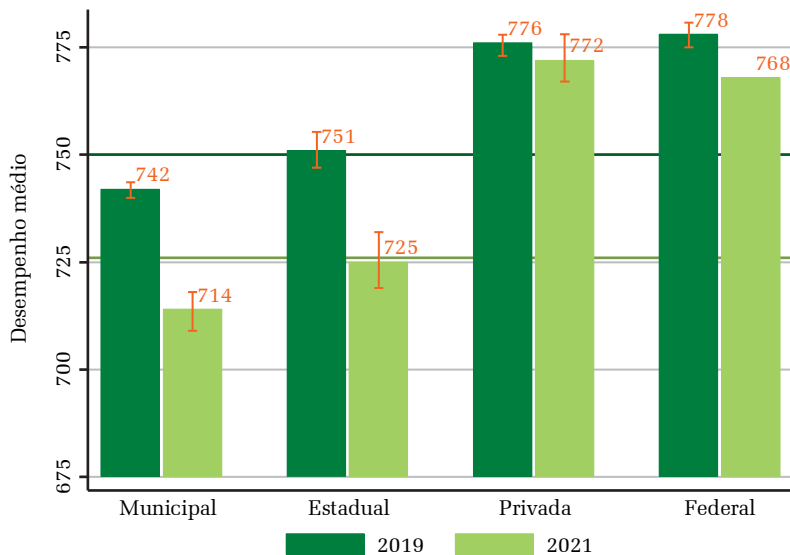


GRÁFICO 3

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

TABELA 3
AMOSTRA E POPULAÇÃO REPRESENTADA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2019/2021

Recortes analíticos	Saeb 2019				Saeb 2021			
	Amostra		População		Amostra		População	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Região								
Norte	18.747	27,5	262.156	9,9	5.233	30,3	250.742	9,8
Nordeste	24.089	35,3	708.689	26,7	5.245	30,3	648.446	25,4
Sudeste	10.093	14,8	1.092.606	41,2	2.718	15,7	1.070.245	41,9
Sul	6.989	10,2	361.421	13,6	1.901	11,0	369.339	14,5
Centro-Oeste	8.329	12,2	225.364	8,5	2.195	12,7	217.198	8,5
Dependência Administrativa								
Federal	1.223	1,8	1.331	0,1	234	1,4	1.204	0,1
Estadual	15.740	23,1	354.506	13,4	4.543	26,3	320.176	12,5
Municipal	31.466	46,1	1.743.820	65,8	8.064	46,6	1.777.660	69,4
Privada	19.818	29,0	550.579	20,8	4.451	25,7	461.931	18,1
Total Brasil	68.247	100,0	2.650.236	100,0	17.292	100,0	2.555.971	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

Desigualdades educacionais históricas entre grupos sociodemográficos – como sexo, idade, raça e nível socioeconômico – são bastante conhecidas pelas evidências da literatura científica (Alves; Soares; Xavier, 2016; Ferrão *et al.*, 2018; Fonseca *et al.*, 2023; Soares; Alves; Fonseca, 2021). Os dados do Saeb no 2º ano do EF evidenciam a magnitude dessa desigualdade já no início da trajetória escolar das crianças brasileiras no EF.

O Gráfico 4 retrata os resultados da alfabetização para meninas e meninos. Observa-se que, nos dois ciclos da avaliação, as meninas apresentam um desempenho médio superior ao dos meninos e estão em níveis distintos na escala pedagógica do Saeb. Em 2019, com uma estimativa pontual média de 755, as meninas se localizavam no nível 5 da escala pedagógica e os meninos estavam no nível 4, com uma média de 745 pontos. O ano de 2021 foi marcado pela redução no desempenho médio de ambos os grupos, o que representou o declínio de um nível na escala do Saeb.

O Gráfico 5 demonstra os resultados médios da alfabetização por idade, com o objetivo de comparar os resultados da alfabetização entre os estudantes com trajetória escolar regular e irregular. Foi calculada a idade do estudante em 31 de março de 2019 e 31 de março de 2021, para seguir o corte etário da legislação educacional⁵. Estudantes com 6 ou 7 anos completos em 31 de março do ano em análise, matriculados no 2º ano

⁵ Em 2018, o Supremo Tribunal Federal aprovou a Resolução nº 2 do CNE, que estabelece o critério de entrada aos 6 anos de idade completos ou a completar em 31 de março do ano-calendário em que se realiza a matrícula (Brasil. CNE, 2018).

do EF, possuem trajetória regular. Estudantes com 8 anos completos ou mais em 31 de março do ano da avaliação do Saeb, matriculados no 2º ano do EF, são crianças com trajetória irregular devido a alguma intercorrência, como entrada tardia ou repetência. De acordo com a amostra do Saeb, aproximadamente 4,2% e 3,4% dos estudantes matriculados no 2º ano do EF em 2019 e 2021, respectivamente, possuíam defasagem idade-série, conforme expressa a Tabela 4. Em 2019, os estudantes com 7 anos de idade e, portanto, regulares na trajetória apresentavam uma estimativa pontual do desempenho médio em alfabetização igual a 752 pontos, enquanto os estudantes com 8 anos ou mais apresentavam uma estimativa pontual de 725 pontos. Na média, os estudantes regulares se localizavam no nível 5 da escala pedagógica do Saeb, enquanto os irregulares se localizavam no nível 4. Em 2021, o desempenho médio em todas as idades se reduz, mas a diferença estatisticamente significativa permanece entre aqueles com trajetória regular e irregular.

Os resultados do Gráfico 6 mostram que a diferença de desempenho entre grupos raciais é marcante desde o início da trajetória escolar. Estudantes brancos e amarelos possuíam uma estimativa pontual média igual a 762, enquanto os pretos, pardos e indígenas apresentavam uma média de 741, em 2019. O resultado médio em 2021 evidenciou uma queda em todos os grupos raciais, seguindo a tendência geral dos resultados antes e após a pandemia de covid-19.



GRÁFICO 4

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR SEXO - BRASIL - 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

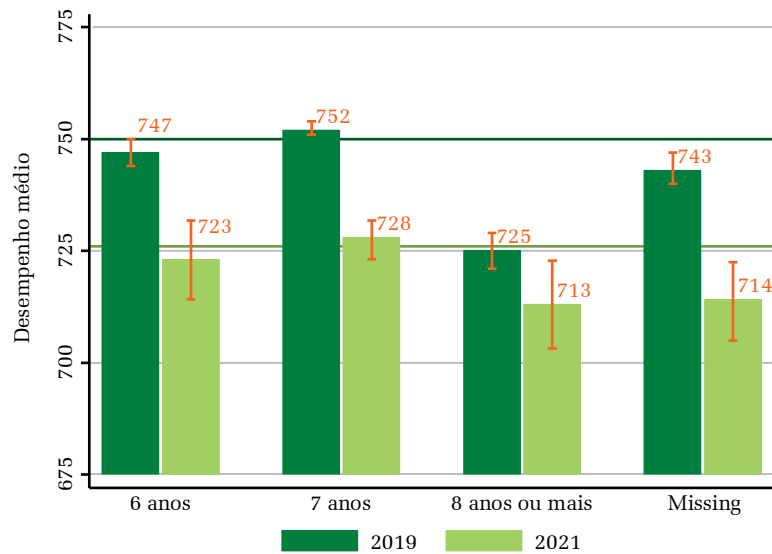


GRÁFICO 5

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR IDADE - BRASIL - 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

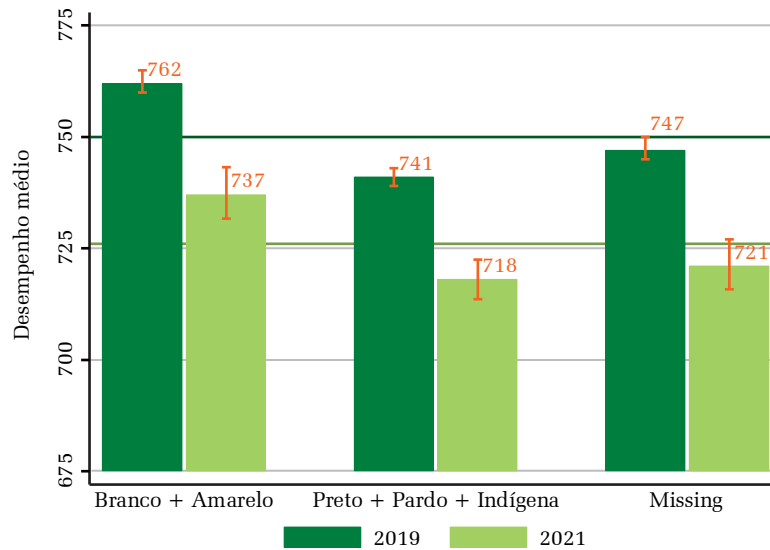


GRÁFICO 6

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR GRUPOS DE RAÇA/COR - BRASIL - 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

TABELA 4

AMOSTRA E POPULAÇÃO REPRESENTADA POR SEXO, IDADE E RAÇA – BRASIL – 2019/2021

Recortes analíticos	Saeb 2019				Saeb 2021			
	Amostra		População		Amostra		População	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Região								
Masculino	33.237	48,7	1.287.102	48,6	8.223	47,6	1.208.124	47,3
Feminino	32.017	46,9	1.245.447	47,0	8.178	47,3	1.221.400	47,8
Missing	2.993	4,4	117.686	4,4	891	5,2	126.446	5,0
Idade								
6 anos	9.218	13,5	336.286	12,7	1.771	10,2	248.188	9,7
7 anos	52.675	77,2	2.083.797	78,6	13.944	80,6	2.095.565	82,0
8 anos ou mais	3.361	4,9	112.466	4,2	686	4,0	85.771	3,4
Missing	2.993	4,4	117.686	4,4	891	5,2	126.446	5,0
Raça/cor								
Pretos + pardos + indígenas	29.163	42,7	953.235	36,0	7.108	41,1	838.102	32,8
Branco + amarelo	16.835	24,7	849.414	32,1	4.487	26,0	889.792	34,8
Missing	22.249	32,6	847.587	32,0	5.697	33,0	828.077	32,4
Total Brasil	68.274	100,0	2.650.236	100,0	17.292	100,0	2.555.971	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

O Gráfico 7 traz os resultados da alfabetização das crianças por quartis do nível socioeconômico. Foi utilizado o indicador do Inep referente ao nível socioeconômico (NSE) médio das escolas, calculado em 2019 e 2021. Em 2019, o resultado das crianças nas escolas do 1º e 2º quartos do NSE é similar, pois não se observam diferenças estatisticamente significativas no desempenho. Já as crianças matriculadas nas escolas do 4º quarto do NSE, ou seja, em 25% das escolas com melhor contexto socioeconômico do alunado, apresentam um desempenho médio igual a 758 pontos, superior à média de desempenho verificada nas escolas com estudantes em desvantagens socioeconômicas. Uma diferença encontrada em 2021 é que o desempenho médio dos estudantes das escolas do 1º, 2º e 3º quartos do nível socioeconômico são similares, pois não se observam diferenças estatisticamente significativas entre as médias. Outro ponto de atenção é que o desempenho médio dos estudantes matriculados em escolas sem informação do nível socioeconômico (*missing*) é superior ao desempenho médio dos estudantes nas escolas do 4º quarto. Cerca de 33,5% e 31,8% das escolas com estudantes avaliados no Saeb 2º ano do EF não possuíam nível socioeconômico calculado, conforme aponta a Tabela 5, grupo formado especialmente pelas escolas privadas.

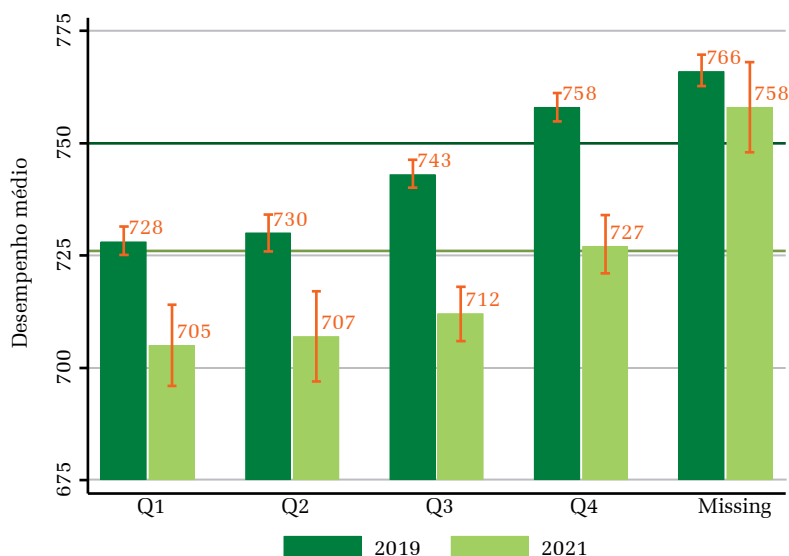


GRÁFICO 7

RESULTADOS DA ALFABETIZAÇÃO DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA, POR QUARTIL DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO – BRASIL – 2019/2021

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

TABELA 5

AMOSTRA E POPULAÇÃO REPRESENTADA, POR QUARTIS DO NÍVEL SOCIOECONÔMICO MÉDIO DAS ESCOLAS – BRASIL – 2019/2021

Quartis do NSE	Saeb 2019				Saeb 2021			
	Amostra		População		Amostra		População	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1º quarto	11.600	17,0	338.635	12,8	2.798	16,2	377.513	14,8
2º quarto	11.018	16,1	301.207	11,4	2.961	17,1	320.461	12,5
3º quarto	11.538	16,9	578.205	21,8	2.836	16,4	440.641	17,2
4º quarto	11.253	16,5	732.822	27,7	3.198	18,5	832.395	32,6
Missing	22.838	33,5	699.367	26,4	5.499	31,8	584.961	22,9
Total Brasil	68.274	100	2.650.236	100	17.292	100	2.555.971	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Saeb (Brasil. Inep, 2023).

Os dados apresentados revelam um cenário de desigualdades educacionais nas diferentes desagregações. Tal como acontece no Saeb do 5º e do 9º ano do EF e da 3ª série do ensino médio, há diferenças expressivas no desempenho dos estudantes por regiões do País, dependência administrativa, sexo e raça/cor. Além disso, há evidências de que a pandemia da covid-19 agravou esse quadro, atingindo de maneira profunda as crianças logo no início da escolarização. Diante dessa conjuntura, explicitamos na próxima seção alguns cenários que podem subsidiar o novo PNE. O objetivo é elencar

temas indispensáveis ao se pensar uma nova meta de alfabetização que vise reduzir essas desigualdades e promover a melhoria da aprendizagem dos estudantes. Nossa proposta se estrutura em três eixos: articulação, instrumentos e divulgação da avaliação.

3. CONTRIBUIÇÕES PARA O NOVO PNE

3.1 ARTICULAÇÃO DAS AVALIAÇÕES ENTRE OS DIFERENTES ENTES FEDERATIVOS

O atual PNE já estabeleceu em seu artigo 11 que o Saeb, coordenado pela União, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, deve ser a fonte de informações para avaliação da qualidade da educação básica (Brasil, 2014). O documento de atualização do Saeb reafirma essa premissa e estabelece como um dos objetivos do Sistema:

VII. Organizar a colaboração e a interoperabilidade entre o Saeb e os sistemas de avaliação subnacionais, inclusive quanto a etapas e modalidades avaliadas, métodos, cronogramas de aplicação e forma de divulgação dos resultados. (Brasil, MEC, 2022, p. 28).

Atualmente, em levantamento empreendido na página do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – Caed/UFJF, 16 estados possuem avaliações próprias em suas redes de ensino (UFJF. Caed, 2022). Destes, 12 avaliam a alfabetização no 2º ano do EF (Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul). Com algumas exceções, os modelos seguem uma proposta semelhante à do Saeb, ao promoverem uma avaliação somativa em Língua Portuguesa e Matemática, divulgando médias, distribuição dos alunos em uma escala de proficiência e padrões de desempenho esperados para a etapa avaliada. Sendo assim, é preciso um pacto nacional que repense a sobreposição de avaliações de larga escala realizadas pelos diferentes entes, de forma a garantir que a coleta dos dados continue sendo feita de maneira íntegra e qualificada, no entanto, evitando-se gastos e esforços sobrepostos. A aplicação excessiva de avaliações com o mesmo objetivo, para os mesmos anos e etapas, prejudica a organização de unidades de ensino e redes e não favorece momentos de reflexão, planejamento e ação diante dos resultados aferidos.

Estudos futuros podem aprofundar essa questão complexa, mas indispensável. Nesse sentido, um amplo projeto entre os diferentes entes federados que examine

as várias dimensões da avaliação (por exemplo, compatibilidade das matrizes de referências, banco nacional de itens comuns e áreas avaliadas nos testes, padrões de desempenho, recursos logísticos e financeiros empregados, entre outras) é necessário para se concretizar uma proposta de sistema de avaliação no regime de colaboração. É preciso promover um pacto que envolva todos os entes federativos para que esforços e recursos sejam otimizados e que se garanta o objetivo primordial da avaliação: produção de dados para subsidiar políticas públicas educacionais com o objetivo de melhoria da qualidade e redução das desigualdades.

3.2 INSTRUMENTOS DA AVALIAÇÃO: QUESTIONÁRIOS CONTEXTUAIS

Para definir ou reformular políticas educacionais que têm como objetivo melhorar alfabetização das crianças, é essencial conhecer o contexto em que essas aprendizagens ocorrem. Décadas de pesquisa em educação revelam que as condições de educabilidade das crianças, na escola ou na família, exercem um impacto significativo no desempenho em leitura, e maior número de oportunidades e ambientes favoráveis estão associados a um melhor desempenho acadêmico. Nesse sentido, ao se pensar em uma avaliação da alfabetização e nas metas para o próximo PNE, é preciso ir além dos testes cognitivos e considerar a elaboração e aplicação dos questionários contextuais. Por meio desses instrumentos, podem ser conhecidos os fatores associados à alfabetização e reveladas desigualdades que acometem os estudantes desde o início de sua trajetória educacional.

Os documentos de referência da ANA e do Saeb já traziam a importância desse tema. Na ANA, estava prevista a aplicação de questionários para aferir informações sobre condições de infraestrutura, formação de professores, gestão da unidade escolar e organização do trabalho pedagógico; porém, ao longo das três edições, foram divulgados somente os resultados de aprendizagem dos estudantes. Já no Saeb, o documento de referência mais recente também aponta a necessidade da coleta de informações para além da aferição da aprendizagem. O texto destaca que “os questionários têm como objetivo geral produzir indicadores e informações que permitam mensurar as diferentes dimensões da qualidade da educação” (Brasil. Inep, 2018, p. 40). Reconhece ainda a necessidade de evolução na produção dos dados e na disseminação das informações que contextualizam os resultados de aprendizagem, compreendendo que “a educação escolar não envolve apenas aquilo que os estudantes demonstram saber, mas também as interações entre o ambiente que os envolve e as relações que estabelecem entre os sujeitos do processo educacional” (Brasil. MEC, 2022, p. 28). A matriz-mestre do Saeb lista sete eixos de qualidade da educação básica que devem ser avaliados: equidade; direitos humanos e cidadania; ensino-aprendizagem; investimento; atendimento escolar; gestão; e profissionais (Brasil. Inep, 2018).

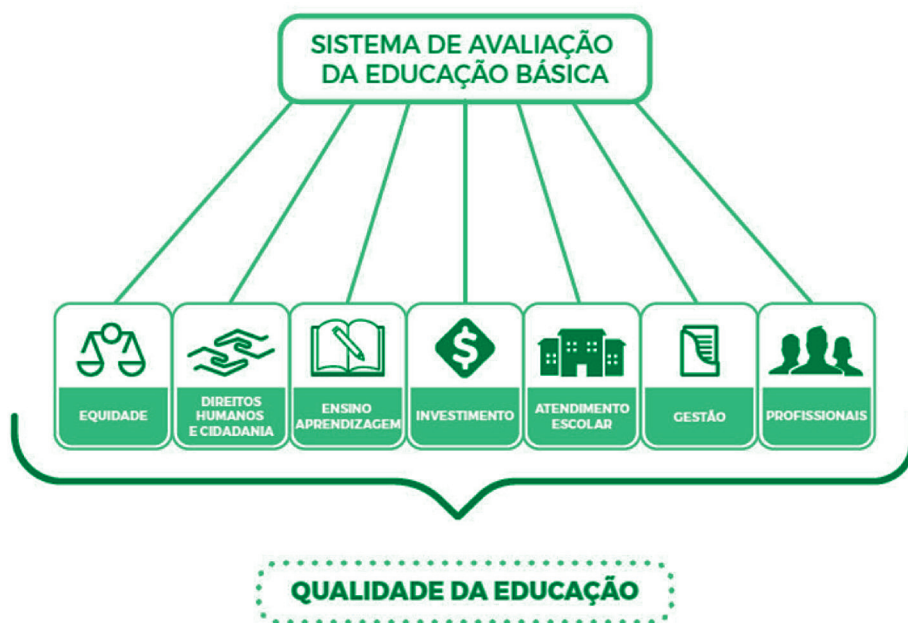


FIGURA 2

EIXOS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA – DOCUMENTO DE REFERÊNCIA DO SAEB

Fonte: Brasil. Inep (2018, p. 20).

Para exemplificar como os instrumentos da avaliação podem ser mais informativos e melhor subsidiarem as políticas públicas para alfabetização, apresentamos uma análise baseada no *Progress in International Reading Literacy Study* (Pirls) 2021, uma iniciativa da Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional (IEA) – *International Association for Evaluation of Educational Achievement*. O Pirls é uma avaliação internacional da compreensão leitora dos estudantes do 4º ano do EF, iniciada em 2001, que ocorre a cada cinco anos, da qual o Brasil participou pela primeira vez no ciclo de 2021. Além dos testes cognitivos, o Pirls aplica questionários para diretores, professores, pais ou responsáveis e estudantes. Como os estudantes do Saeb são avaliados no 2º ano do EF, o presente estudo dá ênfase ao questionário dos pais/responsáveis e ao dos professores.

No Pirls, os questionários dos pais/responsáveis são entregues impressos aos estudantes selecionados na amostra, a fim de que os levem para casa e peçam aos pais/responsáveis que respondam às questões, sendo devolvidos no dia agendado para a avaliação. No Pirls 2021, cerca de 80% dos estudantes retornaram os questionários preenchidos. Com base nesse questionário, selecionamos dois construtos que chamam atenção, em virtude da sua elevada associação com o desempenho em compreensão leitora dos estudantes brasileiros do Pirls 2021: atividades de letramento na primeira infância; e pais que gostam de ler.

O construto das atividades de letramento na primeira infância se baseou em uma questão do questionário dos pais com nove itens sobre atividades desenvolvidas com as crianças, conforme revela a Figura 3:

1

Antes de seu(sua) filho(a) começar a Pré-Escola/ Ensino Fundamental, com que frequência você ou alguém em sua casa fazia as seguintes atividades com ele(a)?

Marque **um** círculo para cada linha.

	Frequentemente	Às vezes	Nunca ou quase nunca
a) Ler livros.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Contar histórias.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Cantar canções.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Brincar com brinquedos de alfabeto (por ex., blocos com letras do alfabeto).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Conversar sobre coisas que você tinha feito.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) Conversar sobre o que você leu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) Brincar com jogos de palavras.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) Escrever letras ou palavras.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) Ler em voz alta símbolos e etiquetas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

FIGURA 3

QUESTÃO NÚMERO 1 DO QUESTIONÁRIO DOS PAIS DO PIRLS 2021, COM ITENS SOBRE LETRAMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Fonte: Brasil. Inep (2021, p. 1).

Com base nesses itens, é construída, via Teoria de Resposta ao Item, uma escala (variável contínua e ordinal) que mede o construto latente “atividades de letramento na primeira infância”. Cada estudante recebeu um escore de acordo com as respostas dos pais/responsáveis em relação à frequência com que eles desenvolvem tais atividades com as crianças. Essa variável contínua foi dividida em três categorias⁶, conforme a frequência do engajamento dos pais/responsáveis: 1) *frequente*: pais/responsáveis que responderam que “frequentemente” desenvolvem cinco dos nove itens e “às vezes” nos quatro itens remanescentes, em média; 2) *nunca ou quase nunca*: pais/responsáveis que responderam que “nunca ou quase nunca” desenvolvem cinco dos nove itens e “às vezes” nos quatro itens remanescentes, em média; 3) *às vezes*: todas as outras combinações possíveis dos itens, excluindo aquelas já consideradas nas categorias *frequente* e *nunca ou quase nunca*.

⁶ Pontos de corte na escala: frequentemente $\geq 10,5$; às vezes $10,5 > \text{escore} > 6$; nunca ou quase nunca ≤ 6 .

A Tabela 6 apresenta o desempenho médio em compreensão leitora dos estudantes segundo a frequência com que os pais/responsáveis desenvolveram as atividades de letramento na primeira infância. As crianças filhas de pais/responsáveis que reportaram interagir frequentemente com seus filhos desde o nascimento até os 6 anos de idade, oferecendo atividades lúdicas e educacionais, possuem uma estimativa pontual média do desempenho quase 100 pontos (o que corresponde a 1 desvio-padrão⁷) mais elevada do que seus pares com pais que nunca ou quase nunca desenvolveram atividades de letramento com os filhos. Além de uma diferença estatisticamente significativa e elevada, chama atenção o baixo desempenho médio alcançado pelos estudantes da última categoria (361 pontos), mesmo com uma grande variação devido ao pequeno tamanho da amostra. Esses estudantes estão abaixo do nível “baixo” da escala pedagógica internacional do Pirls 2021, o que significa que eles não possuem habilidades mínimas de compreensão leitora; por exemplo, não conseguem localizar e reproduzir informações explícitas em um texto ou fazer inferências diretas sobre as ações de um personagem, embora estejam matriculados no 4º ano do EF⁸.

TABELA 6

DESEMPENHO MÉDIO EM COMPREENSÃO LEITORA DOS ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO A FREQUÊNCIA COM QUE OS PAIS/RESPONSÁVEIS DESENVOLVEM AS ATIVIDADES DE LETRAMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA – BRASIL – 2021

Engajamento dos pais nas atividades de letramento	%	Desempenho médio em compreensão leitora
Frequentemente	30 (1,0)	456 (5,2)
Às vezes	63 (1,2)	417 (5,2)
Nunca ou quase nunca	7 (0,9)	361 (23,4)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Pirls 2021 (Mullis *et al.*, 2023).

Nota: Erro-padrão entre parênteses.

O construto relacionado ao gosto de leitura pelos pais é formado por duas questões que incluem itens sobre considerar a leitura uma atividade importante e ler por prazer com frequência. Cada estudante recebe um escore de acordo com as respostas de seus pais/responsáveis em oito itens da primeira questão e no nono item da segunda questão. Quanto maior o escore recebido pelo estudante, maior o gosto de

⁷ A métrica da escala do Pirls foi originalmente definida em 2001 e estabelece uma média de 500 e desvio-padrão de 100.

⁸ Para fornecer informações descritivas sobre os tipos de habilidades e estratégias de leitura que os estudantes adquiriram em cada país, o consórcio internacional do Pirls analisa o desempenho dos estudantes do 4º ano do EF em quatro referências internacionais na escala pedagógica de desempenho em compreensão leitora do Pirls. Os quatro níveis da escala são: baixo (quem alcançou 400 pontos na escala); intermediário (quem alcançou 475 pontos); alto (quem alcançou 550 pontos); e avançado (quem alcançou 625 ou mais).

leitura de seus pais/responsáveis. Os escores foram divididos em três grupos: 1) pais/responsáveis que gostam muito de ler; 2) pais/responsáveis que gostam um pouco de ler; 3) pais/responsáveis que não gostam de ler.

A Tabela 7 revela que há uma grande diferença estatisticamente significativa de 55 pontos na estimativa média do desempenho em compreensão leitora entre as crianças filhas de pais/responsáveis que gostam muito de ler e aquelas filhas de pais/responsáveis que não gostam de ler. Pais que gostam de ler e que leem com frequência são exemplos importantes para as crianças e colaboram no sentido de incentivar a leitura, o que favorece a motivação para ler e aumentar o desempenho em compreensão leitora. No que tange à escala pedagógica, crianças filhas de pais que não gostam de ler não estão minimamente alfabetizadas e crianças filhas de pais que gostam muito de ler possuem habilidades mínimas de compreensão leitora, na média. É um retrato preocupante que mostra sérias deficiências no domínio da competência leitora das crianças brasileiras.

TABELA 7

DESEMPENHO MÉDIO EM COMPREENSÃO LEITORA DOS ESTUDANTES DO 4º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL, SEGUNDO O GOSTO PELA LEITURA INFORMADO PELOS PAIS/RESPONSÁVEIS – BRASIL – 2021

Pais que gostam de ler	%	Desempenho médio em compreensão leitora
Gostam muito	19 (0,9)	456 (7,5)
Gostam um pouco	51 (0,8)	423 (5,8)
Não gostam	29 (1,1)	401 (8,2)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Pirls 2021 (Mullis *et al.*, 2023).

Nota: Erro-padrão entre parênteses.

Esses dados corroboram a importância de haver medidas contextuais que possibilitem a interpretação dos condicionantes do desenvolvimento de habilidades em leitura das crianças no primeiro ciclo do ensino fundamental no Brasil.

3.3 DIVULGAÇÃO DOS PADRÕES DE DESEMPENHO

Atualmente, o Saeb não divulga padrões de desempenho esperados para as diferentes etapas avaliadas. Os resultados são publicados por média e distribuição dos estudantes na escala de proficiência de acordo com a área de conhecimento. Tal modelo de divulgação tem sua importância e, também, suas limitações. Primeiro porque as médias aritméticas simples mascaram as inúmeras desigualdades intraescolares e entre redes e unidades da Federação (Ufs). Segundo porque a distribuição dos estudantes na escala de proficiência traz um avanço para a compreensão da parte pedagógica do teste, mas não aprofunda e estabelece de fato o que se espera em cada uma das áreas ou etapas avaliadas.

No caso do Saeb 2º ano, a divulgação é realizada apresentando-se uma escala de proficiência em oito níveis, com intervalos de 25 pontos, iniciando no nível “abaixo do 1”, com desempenho menor que 650, e finalizando no nível 8, com desempenho maior ou igual 825 (Brasil. Inep, 2020). Cada nível possui a descrição das habilidades aferidas, no entanto, qual é o padrão mínimo ou desejável do desempenho dos estudantes nessa avaliação? O novo PNE precisa dar um passo adiante e estabelecer, a partir de uma proposta validada e construída coletivamente com os diferentes entes federativos, entidades educacionais e demais atores envolvidos no cenário da educação, metas claras esperadas da avaliação de alfabetização.

Conforme apresentado por Bof (2022), a falta de definição dos padrões almejados traz dificuldades para o monitoramento do PNE e para o desenvolvimento de políticas públicas mais direcionadas. Por exemplo, a Meta 7, Estratégia 7.2, do atual PNE prevê assegurar que os estudantes alcancem níveis suficientes e desejáveis de aprendizagem, ou seja, o Plano estabelece a necessidade de certos padrões de qualidade a serem alcançados. No entanto, a Meta 7 teve problemas em seu monitoramento, pois até o presente momento não há uma definição oficial do MEC sobre o que é suficiente e desejável na escala do Saeb.

Outro dispositivo legal relacionado a essa necessidade de definição diz respeito à previsão da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que dispõe sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A legislação prevê a complementação de recursos da União de acordo com a evolução de indicadores de melhoria da aprendizagem e redução das desigualdades, nos termos do Saeb. Ou seja, o novo Fundeb estabelece critérios de distribuição de recursos vinculados ao Saeb e a indicadores de melhoria da aprendizagem. A lei ainda menciona explicitamente no artigo 14 o critério de níveis de aprendizagem, ao abordar o valor anual por aluno (Vaar):

§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, previsto no inciso I do § 2º deste artigo:

I – será baseada na **escala de níveis de aprendizagem**, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo;

II – considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em **níveis abaixo do nível adequado**, com maior peso para:

a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível; b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (Brasil, 2020, p. 3, grifos do autor).

Fica evidente, então, a necessidade de apresentar de modo claro quais são os níveis adequados, esperados ou desejáveis de aprendizagem em cada ano avaliado pelo Saeb, o que contempla a avaliação da alfabetização que ocorre no 2º ano do EF. Sabemos que na publicação do atual PNE ainda não havia a definição da BNCC, o que tornava o

processo de padrões de desempenho mais complexo e complicado de ser realizado; porém, o próximo Plano já será pensado com matrizes curriculares atualizadas de acordo com a Base. Tal condição coloca o debate em outro patamar, sendo possível – e necessário – o estabelecimento de padrões na área da alfabetização. Experiências estaduais já fazem essa definição. O Quadro 2 traz alguns exemplos de padrões definidos em avaliações estaduais.

QUADRO 2
SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E PADRÕES DE DESEMPENHO DE ALFABETIZAÇÃO

Sistema de avaliação/UF	Intervalo de pontos na escala de proficiência em Língua Portuguesa	Padrões de desempenho
Saepe 2021 – Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional de Pernambuco	Até 350	Elementar I
	350 a 450	Elementar II
	450 a 525	Básico
	Acima de 525	Desejável
Spaeece Alfa 2022 – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará	Até 75	Não alfabetizado
	75 a 100	Alfabetização Incompleta
	100 a 125	Intermediário
	125 a 150	Suficiente
Simave 2021 – Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública	Até 350	Baixo
	350 a 450	Intermediário
	450 a 600	Recomendado
	Acima de 600	Avançado

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Ceará, 2019), no Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Minas Gerais, 2021) e no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Pernambuco, 2021).

Verifica-se que os estados apresentam os resultados com diferentes nomenclaturas dos padrões de desempenho; contudo, as informações são expressas de maneira mais clara e objetiva, descrevendo-se o que os intervalos da escala representam e o que cada padrão significa pedagogicamente. Em Pernambuco, por exemplo, o “elementar I” é descrito como um desempenho muito abaixo do mínimo esperado para a etapa de escolaridade e área do conhecimento avaliada (Pernambuco, 2021). Indica, ainda, que estudantes nesse padrão necessitam de uma atenção especial, com uma atividade mais específica e intensiva por parte da escola. Já em Minas Gerais, o padrão “básico” é definido pedagogicamente e traz informações de que os estudantes que estão nesse nível “desenvolveram apenas habilidades elementares relacionadas à apropriação do sistema alfabético, como reconhecer letras do alfabeto e diferenciá-las de outros sinais gráficos” (Minas Gerais, 2021, p. 1).

No conteúdo analisado dos sistemas de avaliação desses estados, é possível identificar informações sobre a proficiência média dos alunos, percentual de

acertos por descritor da avaliação, exemplos de itens de acordo com cada padrão de desempenho e roteiro para análise e apropriação dos resultados da escola. Essas informações tornam a avaliação mais compreensível para professores e gestores no planejamento educacional.

Os elementos apresentados são apenas alguns exemplos de como certos estados brasileiros têm divulgado dados sobre o desempenho de seus estudantes nas avaliações de alfabetização e esse é apenas um recorte do que é disponibilizado. A intenção aqui é destacar como as informações do Saeb 2º ano podem avançar na definição dos padrões de desempenho, o que é fundamental para a disseminação e consolidação de uma cultura educacional na análise e interpretação dos dados gerados pela avaliação.

A presente proposta não visa a uma definição unilateral por parte do Inep e do MEC, mas sim a um acordo abrangendo todos os entes federativos, sistemas de educação e atores envolvidos no processo educacional, de forma que sejam valorizadas experiências estaduais e municipais já existentes e sejam acordados coletivamente padrões e metas do que se espera da alfabetização de crianças no Brasil. Esses aspectos são indispensáveis para se pensar em um novo Plano que seja realmente passível de monitoramento e orientador da política nacional de alfabetização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo discutir a avaliação da alfabetização de crianças nos últimos anos, de forma a contribuir com o debate para a elaboração do novo PNE. Inicialmente, vimos como foram executados diferentes programas e ações com foco na alfabetização das crianças nos últimos 20 anos. Na maior parte desse período, a ideia de ciclo de alfabetização nos três primeiros anos do EF foi predominante; entretanto, com a promulgação da BNCC, esse foco mudou para os dois primeiros anos de escolarização e, mais recentemente, para o primeiro ano do EF. Tal redução foi defendida na mais recente Política Nacional de Alfabetização, que sofreu diversas críticas de especialistas do campo educacional, principalmente por defender um método específico de alfabetização.

A alternância de concepções, métodos, projetos de formação de professores, entre outras propostas, não colaborou para o quadro da alfabetização no País, que ainda apresenta dados alarmantes. As informações mais recentes em nível nacional do Saeb 2021 reiteram as desigualdades sociais e educacionais dos estudantes desde o início da escolarização básica, situação agravada pela pandemia da covid-19. Um terço dos estudantes do 2º ano do EF está posicionado nos três primeiros níveis da escala de proficiência de Língua Portuguesa, ou seja, consegue realizar atividades muito elementares esperadas para a etapa avaliada, sendo que metade desses alunos não realiza as atividades mais básicas do teste. Ao desagregar esse percentual, verifica-se

que as desigualdades se acentuam, quando se analisam as diferentes regiões, níveis socioeconômicos e de cor/raça.

O estudo evidencia um cenário de urgente recuperação de aprendizagem desses estudantes, e o novo PNE deverá considerar esse diagnóstico. Nesse sentido, esta investigação propõe algumas sugestões para o próximo Plano. A primeira delas diz respeito à ampliação do público-alvo da avaliação, de forma que escolas e redes municipais possam receber e analisar seus resultados, refletindo e agindo em prol da melhoria da aprendizagem dos estudantes. Essa ampliação deve ser feita de modo pactuado entre os diversos entes federativos, otimizando recursos na logística de aplicação e correção da avaliação. É preciso considerar as ações que municípios e estados já desenvolvem e promover um real regime de colaboração entre União e demais entes na promoção de avaliações de larga escala.

A segunda é a necessidade de contextualização dos resultados com dados além do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática. Os documentos de referência e a matriz-mestre do Saeb já destacam a necessidade de elaborar e disseminar informações e indicadores para além do desempenho dos estudantes nos testes cognitivos. Essas informações são indispensáveis para a elaboração e execução de políticas públicas intersetoriais com o objetivo de redução das desigualdades sociais e educacionais no País.

Por fim, registra-se a necessidade de se estabelecerem os padrões de desempenho esperados para a etapa de alfabetização, tornando a divulgação e disseminação dos resultados mais precisa para a análise das escolas e redes de ensino. A análise pedagógica dos dados permite orientar ações que viabilizem a melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes. Além disso, a definição dos padrões possibilita um monitoramento mais preciso para o próximo PNE, com objetivos e metas claras de melhoria da qualidade e redução das desigualdades educacionais.

REFERÊNCIAS

ADAMS, M. J. *Beginning to read: thinking and learning about print*. Cambridge, MA: MIT Press, 1990.

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza, Espanha. *Publicação*. Goiânia: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012. Disponível em: <https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/OcimarM.Alavarse_res_int_GT3.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023

ALMEIDA, M. A. J.; PROENÇA, H. H. D. M. *Entendendo as divergências entre a PNA e a BNCC: parecer técnico*. [São Paulo]: Cenpec Educação, 2021.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

BARTHOLO, T. L. et al. Learning loss and learning inequality during the Covid-19 pandemic. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 119, e0223776, 2023.

BOF, A. M. Quais são os níveis adequados de aprendizado para os estudantes brasileiros da educação básica: construindo uma proposta nacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 11-48. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).

BOF, A. M.; BASSO, F. V.; SANTOS, R. Impactos da pandemia na alfabetização das crianças brasileiras. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 241-276. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

BOF, A. M.; MORAES, G. H. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: desigualdades e desafios. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 277-306. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2005.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, edição extra.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Seção 1, edição extra.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, edição extra.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa diretrizes nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos*. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução nº 2, de 9 de outubro de 2018. Define diretrizes operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na educação infantil e no ensino fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 out. 2018. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação Nacional da Alfabetização: ANA: documento básico*. Brasília, DF: Inep, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 2: análise dos resultados*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica: Avaliação Nacional da Alfabetização: edição 2016*. Brasília, DF, out. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/75181-resultados-ana-2016-pdf/file>>. Acesso em: 13 jan. 2023

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica: documento de referência: versão 1.0*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Escalas de proficiência do Saeb: 2º ano do ensino fundamental – Língua Portuguesa e Matemática e 9º ano do ensino fundamental – Ciências da Natureza e Ciências Humanas, de acordo com a BNCC*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Estudo Internacional de Progresso em Leitura: pesquisa de aprendizagem inicial*. [Brasília, DF, 2021]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pirls/testes-e-questionarios>>. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota informativa dos resultados do Saeb 2021: versão retificada*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/saeb/outros_documentos/nota_explicativa_saeb_2021.pdf>. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb: resultados*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nível Socioeconômico (Inse)*. [Brasília, DF, s. d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/nivel-socioeconomico>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 10, de 24 de abril de 2007. Institui a Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil”, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2007b. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Seção 1, p. 22.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Diretrizes Curriculares Nacionais para educação básica*. Brasília, DF: MEC, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2017. Seção 1, p. 20.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*: educação é a base. Brasília, DF, [2018a]. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 fev. 2018b. Seção 1, p. 54.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *PNA: Política Nacional de Alfabetização*. Brasília, DF, 2019. <https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/caderdo_final_pna.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Institui o Programa Tempo de Aprender, que dispõe sobre a alfabetização escolar no âmbito do Governo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 fev. 2020^a. Seção 1, p. 69.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020. Institui o Conta pra Mim, programa de literacia familiar do Governo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2020b. Seção 1, p. 181.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros de atualização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb*. Brasília, DF: MEC, 2022.

CEARÁ. Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee). *Ceará: a coleção de divulgação de resultados*. [Juiz de Fora, 2019]. Disponível em: <<https://avaliacaoemontoramentoceara.caeddigital.net/#!/colecoes>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

DAVIES, P. What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies*, Oxford, England, v. 47, n. 2, p. 108-121, 1999.

FERRÃO, M. E. et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FONSECA, I. C. et al. *Monitoramento da permanência na educação básica com o indicador de regularidade de trajetórias educacionais*. OSF Preprints. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://osf.io/k2mb9/>>. Acesso em: 5 maio 2023. Versão preprint.

FRADE, I. C. A. S. Palavra aberta – BNCC e a alfabetização em duas versões: concepções e desafios. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 36, e220676, 2020a.

FRADE, I. C. A. S. Um paradigma científico e evidências a ele relacionadas resolveriam os problemas da alfabetização brasileira? *Revista Brasileira de Alfabetização*, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, p. 15-25, jul./dez. 2020b.

GARY, T.; PRING, R. *Educação baseada em evidências: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica*. Porto Alegre: Artmed, 2007.

LIMA, A. L. D. *Retratos da educação no contexto da pandemia do Coronavírus: um olhar sobre múltiplas desigualdades*. São Paulo: FCC, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação (SEE). *Simave: Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública: Revista da Rede*. Juiz de Fora, 2021. Disponível em: <<https://simave.educacao.mg.gov.br/resources/arquivos/colecoes/2021/mg-simave-rr.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2023

MORTATTI, M. R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, maio/ago. 2010.

MULLIS, I. V. S. et al. *Pirls 2021: international results in reading*. Chestnut Hill, MA: Boston College, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *A promessa das avaliações de aprendizagem em larga escala: reconhecer os limites para desbloquear oportunidades*. Paris, 2019. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372615>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes (SEE). *Saepe: Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco: revista do professor: Língua Portuguesa e Matemática: 2º ano do ensino fundamental*. Juiz de Fora, 2021. Disponível em: <https://avaliacaoemontamentopernambuco.caeddigital.net/resources/arquivos/colecoes/SAEPE_2021/PE2021RPLPMTALFA.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

ROCHA, J. G.; OLIVEIRA, M. V.; SANTOS, S. M. A Política Nacional de Alfabetização – PNA: “do direito de criticar – do dever de não mentir, ao criticar”. *Revista Brasileira de Alfabetização*, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, p. 117-121, jul./dez. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Educação (Seduc). *O impacto da pandemia na educação: avaliação amostral da aprendizagem dos estudantes*. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Estudo-Amostral.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

SENKEVICS, A. S.; BOF, A. M. Desigualdades educacionais na pandemia. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 173-209. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 7).

SNOWLING, M. J.; HULME, C. (Org.). *A ciência da leitura*. Porto Alegre: Penso, 2013.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; FONSECA, J. A. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, e0167, 2021.

SOARES, M. *Alfabetização e letramento: caminhos e descaminhos*. [Porto Alegre], 2004. Disponível em: <<https://acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/40142/1/01d16t07.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2023.

TEIXEIRA, L. A.; SILVA, T. Programas de formação de professores alfabetizadores: do Profa à Política Nacional de Alfabetização – PNA. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v. 10, n. 2, p. 665-679, maio/ago. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed). *Conectando pontos, construindo pontes*. [Juiz de Fora], 2022. Disponível em: <<https://institucional.caeddigital.net/parcerias.html>>. Acesso em: 1 fev. 2023.

WORLD BANK; UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *The state of the global education crisis: a path to recovery*. New York, 2021. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/416991638768297704/pdf/The-State-of-the-Global-Education-Crisis-A-Path-to-Recovery.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

ANEXO

ANEXO A

ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

(Continua)

Nível	Descrição do nível
Nível abaixo de 1 Desempenho menor que 650	Os estudantes alocados no nível abaixo de 1 provavelmente não dominam qualquer uma das habilidades que compuseram o primeiro conjunto de testes para essa área e etapa escolar.
Nível 1 Desempenho maior ou igual a 650 e menor que 675	Nesse nível, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none">• Relacionar sons consonantais com regularidades diretas aos seus registros escritos em início de palavra ditada;• Relacionar o som de sílaba inicial de palavra dissílaba ou de sílaba intermediária de palavra trissílaba, com estrutura silábica canônica – ou com estrutura silábica canônica e não canônica –, a seu registro gráfico, a partir de palavra ditada;• Ler palavras dissílabas, com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem;• Ler palavras trissílabas com sílabas canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem.
Nível 2 Desempenho maior ou igual a 675 e menor que 700	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none">• Relacionar sons consonantais com regularidades contextuais aos seus registros escritos em início de palavra ditada;• Ler palavras trissílabas com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem;• Ler palavras polissílabas com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem.
Nível 3 Desempenho maior ou igual a 700 e menor que 725	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none">• Ler frases com período simples, na ordem direta e na voz ativa, relacionando frase ouvida ou cena apresentada na imagem com seu registro escrito;• Ler frases com período composto (duas orações), na ordem direta, relacionando a cena apresentada na imagem com seu registro escrito;• Escrever, de forma alfabética, com troca, inversão ou acréscimo de grafemas, palavras com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares diretas ou contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado.
Nível 4 Desempenho maior ou igual a 725 e menor que 750	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none">• Localizar informação explícita no final de texto muito curto (duas linhas);• Escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares diretas entre letras e fonemas, a partir de ditado;• Escrever um texto adequado ao propósito comunicativo de convidar, embora sem especificar o evento (festa), ainda que apresente quaisquer outros elementos demandados (local, data, hora e destinatário). O texto pode ter apresentado desvios ortográficos, comprometendo ou não a sua compreensão, ou desvios de segmentação.

ANEXO A

ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA NO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL

(Conclusão)

Nível	Descrição do nível
Nível 5 Desempenho maior ou igual a 750 e menor que 775	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Localizar informação explícita em textos curtos (quatro a seis linhas), como bilhete, crônica e fragmento de conto infantil; • Inferir assunto em cartaz; • Inferir informação em texto que articula linguagem verbal e não verbal, como cartaz e tirinha; • Escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas, com correspondências regulares contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado.
Nível 6 Desempenho maior ou igual a 775 e menor que 800	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Reconhecer a finalidade de textos, a partir da observação dos elementos estruturais que compõem o gênero, como cartaz e lista de compras; • Escrever, de forma ortográfica, palavras polissílabas com sílabas canônicas, com correspondências regulares diretas entre letras e fonemas, a partir de ditado.
Nível 7 Desempenho maior ou igual a 800 e menor que 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Inferir informação em textos de média extensão; • Inferir assunto de textos de média extensão; • Escrever, de forma ortográfica, palavra trissílaba com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado; • Escrever um texto adequado ao propósito comunicativo de convidar para uma festa, com uso de palavras ou expressões relacionadas à situação comunicativa e à apresentação do evento para o qual se convida, podendo inserir, ainda, os demais elementos demandados (local, data, hora e destinatário), segmentando corretamente todas as palavras e grafando-as de maneira que não comprometa a compreensão do texto.
Nível 8 Desempenho maior ou igual a 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Inferir informação em textos longos; • Inferir assunto de textos longos.

Fonte: Brasil. Inep (2020, p. 5-7).