

## ***A avaliação nacional da alfabetização (ANA) como política de avaliação para o ensino fundamental***

### ***The national literacy assessment (ANA) as a policy of assessment for elementary school***

**Maria Joana Durbem Mareco**

email: joanadurbem@hotmail.com

*Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. Brasil*

**Walter Guedes Silva**

email: guedes@uems.br

*Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Brasil*

**Resumo:** No Brasil, a avaliação educacional em larga escala faz parte do cotidiano escolar, sendo utilizada para ranquear as escolas ou com o propósito de traçar um panorama da qualidade da educação ofertada às crianças, possibilidades que dependem do contexto político nos quais estão inseridas e darão direcionamento para as políticas educacionais. O objetivo desse artigo é discutir a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) como política de avaliação para o Ensino Fundamental, buscando compreender como essa Política orienta o trabalho desenvolvido em sala de aula pelo professor alfabetizador. Para isso, foram considerados autores que tratam das políticas das avaliações em larga escala e dos resultados dessas avaliações, além de documentos norteadores, portarias, guias, planos, relatórios e normativas relacionados à ANA. Por não se tratar de avaliação processual ou diagnóstica, a ANA não possibilita o acompanhamento imediato dos estudantes conforme ocorre com a Provinha Brasil, com intervenção mais rápida e resultados individualizados. No entanto seus resultados apontam importante diagnóstico para a compreensão dos dados, que são os indicadores de contexto social produzidos a partir da análise dos fatores externos, mas que exercem grande influência no processo de alfabetização dos estudantes. A relação estabelecida entre os processos e os resultados alcançados nas esferas nacional, estadual e municipal, evidencia a necessidade de investigação das relações que se produzem entre as políticas instituídas e a constituição de processos relativos às aprendizagens de todas as crianças no ciclo da alfabetização.

**Palavras-chaves:** Educação; Política Educacional; Avaliação Nacional da Alfabetização; Ensino Fundamental.

**Abstract:** In Brazil, the large scale educational assessment is part of school life, being used to rank schools or for the purpose of drawing an overview of the quality of education offered to children, possibilities that depend on the political context in which they are inserted and will provide direction for educational policies. The aim of this paper is to discuss the National Literacy Assessment (ANA) as a policy of assessment for elementary school, seeking to understand how this Policy guides the work developed in the classroom by the literacy teacher. For this, we considered authors that deal with the policies of large scale assessments and the results of these, in addition to guiding documents, ordinances, guides, plans, reports and normative related to ANA. Because it is not a procedural or diagnostic evaluation, ANA does not enable the immediate follow-up of students as occurs with *Provinha Brasil*, with a faster intervention and individualized results. However, its results point to an important diagnosis for the comprehension of the data, which are the social context indicators produced from the analysis of external factors, but which exert great influence on the literacy process of the students. The relationship established between the processes and the results achieved at the national, state and municipal levels, evidences the need for investigation of the relations that are produced between the instituted policies and the constitution of relative processes for the learning of all children in the literacy cycle.

**Keywords:** Education; Educational Policy; National Literacy Assessment; Elementary School.

Recibido / Received: 13/08/2019

Aceptado / Accepted: 23/10/2019

## 1. Introdução

A discussão sobre avaliação na educação e seus resultados são elementos que impactam diretamente na orientação e elaboração das políticas educacionais. Assim, surgem dados importantes para o debate sobre investimentos prioritários, reestruturação ou continuidade de programas. Nesse sentido, Méndez (2002, p.111) aponta que «o que realmente importa são os usos e os modos nos quais são utilizados os resultados das avaliações. Não podemos falar de mudanças concretas nas formas de avaliar se não variamos as formas nas quais a avaliação é usada».

Entre os marcos presentes na formulação e na implementação das políticas educacionais nas duas últimas décadas, ganham destaque as avaliações que apresentam como objetivo principal a promoção da qualidade do ensino, estabelecendo, no limite, novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais.

No Brasil, iniciativas de implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, por meio de avaliações em larga escala, tornaram-se expressivas a partir da década de 1980, sendo endossadas pelas discussões em torno da Constituição Federal de 1998. Ainda que essas iniciativas possam ser vistas como uma forma ostensiva de garantir o «controle de qualidade», um dos maiores efeitos dessa intervenção tem sido a considerável pressão sobre os professores para que ensinem visando resultados de testes e exame.

De acordo com Bonamino e Souza (2012) as reformas educacionais das últimas décadas são marcadas pela implantação de um sistema nacional de avaliação dos estudantes, das escolas, das redes e, a partir de 2012, também dos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

O governo, apoiado na necessidade de melhorar a qualidade educacional, propõe a avaliação como um mecanismo de controle, direcionado à mensuração do desempenho dos estudantes por meio de exames em larga escala, sendo que essa mensuração, aliada ao estabelecimento de metas, sustenta processos de avaliação mais vinculados à gestão educacional do que à aprendizagem do estudante (Esteban, 2012).

No entanto, o critério de definição de qualidade educacional quase sempre é baseado em contextos políticos e econômicos, assim, diferentes conceitos são utilizados no processo de discussão da qualidade educacional que pode estar ligada, também, com os resultados dessas avaliações.

De acordo com Bonamino e Sousa (2012, p. 378) «a avaliação aparece diretamente ligada ao desempenho da gestão pública, à promoção de maior transparência e à criação de mecanismos de responsabilização». Nesse sentido, entendemos que as políticas avaliativas trazem a necessidade de reflexão e análise de todos os envolvidos no processo, e deve ser questionada sobre os seus reais objetivos.

A concentração do poder regulador e disciplinador das políticas educacionais no âmbito da União é gerada por um discurso de gestão participativa, mas que vem legitimar o controle do Estado nas ações desenvolvidas pelas escolas.

As ações de controle no sistema educacional exigem avaliações em função dos compromissos pactuados com organismos internacionais para atender à exigência de políticas neoliberais. Isso torna o Estado o responsável pela avaliação das políticas, planos e programas implementados em todos os níveis da educação. Diante desse panorama, surge uma questão a ser resolvida: Como a ANA orienta o trabalho desenvolvido em sala de aula pelo professor alfabetizador?

As avaliações em larga escala, realizadas no ciclo de alfabetização, devem vir acompanhadas de ações que possibilitem aos gestores planejar o trabalho de intervenção no processo da construção da aprendizagem dos estudantes. Nessa perspectiva, os resultados das avaliações devem permitir que o governo realize uma intervenção mais pontual e em um tempo mais reduzido nas dificuldades apresentadas pelos estudantes, para que de fato ela se transforme em um instrumento de apoio às redes de ensino.

Cabe destacar que, quando a centralidade das avaliações do ensino fundamental em larga escala direciona a ação pedagógica somente para resultados pré-determinados, reforça toda uma concepção classificatória que não aponta possibilidades de análise, intervenção e acompanhamento do processo de aprendizagem, pois seu objetivo está em apresentar os indicadores.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é discutir Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) como política de avaliação para o Ensino Fundamental, buscando compreender como essa Política orienta o trabalho desenvolvido em sala de aula pelo professor alfabetizador. Enquanto procedimento, recorreremos às análises bibliográficas de autores que discutem políticas de avaliação e da utilização dos resultados de avaliação em larga escala; documentos, marcos regulatórios e portarias governamentais.

Além da introdução, esse trabalho apresenta outras subdivisões. Na primeira é realizada uma abordagem histórica das avaliações no processo educacional

brasileiro; na segunda parte é feita uma análise das políticas de avaliação para o ensino fundamental; por fim, tem-se as considerações finais e as referências.

## 2. Histórico das avaliações no processo educacional brasileiro

No Brasil, a avaliação de políticas, planos e programas educacionais se destacou como meio de medir o desempenho dos estudantes e, conseqüentemente, o trabalho dos professores, e assim, prestar contas à sociedade dos investimentos nas áreas educacionais, evidenciando-se cada vez mais a importância dada às avaliações em larga escala na investigação da qualidade da educação e sua função no estabelecimento e acompanhamento de políticas públicas.

A avaliação que aponta os conhecimentos já adquiridos e os que precisam ser construídos, nada mais é do que uma fotografia da condição do estudante no que diz respeito às várias habilidades consolidadas, dentre aquelas definidas pela escola e também aquelas que precisam ser trabalhadas.

Romanowski, Martins e Wachowicz (2010, p. 5) destacam que o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), embora tenha sido criado em 1938 para realizar a pesquisa sobre a educação brasileira, também desenvolveu cursos de formação continuada de professores em várias regiões do país. Hoje tem a função de reorientação das políticas de apoio a pesquisas educacionais, buscando melhorar sua performance no cumprimento das funções de suporte à tomada de decisões em políticas educacionais e reforço do processo de disseminação de informações educacionais, incorporando novas estratégias e modalidades de produção e difusão de conhecimentos e informações. Segundo Dalben (2002, p. 7):

A década de oitenta no Brasil convive com essas discussões, associada aos debates intensos sobre os processos de democratização do ensino e da educação. Observa-se que, ao mesmo tempo em que um paradigma de diálogo entre os povos na construção de uma perspectiva inclusiva e de direitos vai sendo delineado a partir da realidade emergente, o antigo paradigma tecnicista se reafirma com bases na seletividade, na produtividade e no interesse individual inteiramente contraditório ao outro. Estes confrontos vão estar presentes na elaboração da Constituição de 1988 e vão dar origem aos movimentos e políticas do Governo Federal.

Os debates giraram em torno das ações do governo com o foco em resultados, de modo que estes viabilizassem os dados para a implantação e o gerenciamento de novas políticas educacionais.

No cenário internacional, a avaliação ganhou destaque como política de Estado a partir da Conferência de Educação para Todos, realizada em Jontien na Tailândia, que culminou com a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, com proposição de ações para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

A partir dessas ações, as políticas de avaliação ganham destaque no Brasil sob a influência das ideias neoliberais. De acordo com Mortatti (2013), as políticas para educação e alfabetização intensificaram-se após a Constituição de 1988 com o «Plano Nacional de Educação (PNE), que governos brasileiros com crescente

pressão e participação crítica e propositiva de segmentos organizados da sociedade civil, [...] passaram a definir e implementar, sistematicamente, políticas públicas para a educação e a alfabetização» (p. 19).

Em que pese à necessidade de monitoramento do ensino, a intenção do governo é responsabilizar todos pelos resultados apresentados, demonstrando a sociedade a intenção de melhorar a situação educacional, porém, enveredada por caminhos aprofundados por políticas liberais.

O Brasil apresenta um mapa marcado por enormes desigualdades regionais, que refletem no acesso e na permanência dos estudantes na escola, exigindo do governo federal uma maior estruturação das políticas educacionais por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Os grandes problemas enfrentados na organização desse Sistema foram ocasionados pelo formato ideológico do projeto liberal hegemônico, que tem como propósito garantir acesso, mas reduzir qualidade. No entanto, esse discurso de atendimento em direção a qualidade plena da escola pública é um limite ideológico, que Souza *et al.* (2003, p. 12) considera como:

Um momento assim, no qual claramente há indícios de que uma sociedade está no seu limiar, possibilitando o surgimento de outra, porque todas as suas relações entraram em colapso, nos traz amalgamados na mesma realidade, elementos do velho e do novo e delinea, nitidamente, um movimento compacto de forças sociais conservadoras, no ímpeto de salvar as relações burguesas, promulgam leis, decretos, definem e redefinem políticas, desencadeiam ações, numa tentativa desesperada de ajustar, com todo esse aparato, o movimento da vida dos homens no interior de relações falidas.

O documento intitulado Plano de Desenvolvimento da Educação (2011, p. 9) aponta que as discussões iniciais sobre a importância de se implantar um sistema de avaliação em larga escala, aconteceram no período entre 1985 e 1986.

Em 1988, o Ministério da Educação (MEC) instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Primária (SAEP), que passa a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) com a Constituição de 1988. O objetivo do MEC era oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro (Brasil, 2011, p. 9).

Para Oliveira (2012, p. 25) as políticas de avaliação ganharam proeminência no Brasil sob a influência dos ideais neoliberais dos anos de 1990. Foi nesse período que a avaliação da educação básica foi implantada e marcada como avaliação externa da escola pelo SAEB com base em resultados da aprendizagem, aferidos por recursos quantitativos.

Com um referencial nacional para o currículo, o trabalho foi facilitado e permitiu ao Governo Federal total controle sobre a avaliação da Educação. A esse respeito, Araújo (2007) afirma que «A avaliação de monitoramento permite ampliação das formas de controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área» (p. 25).

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei n. 9.394/96, ocorreram mudanças que foram importantes para o Sistema Nacional de Avaliação a fim de detectar problemas educacionais. Pela Portaria Ministerial n. 931, de 21 de março de 2005, a avaliação passou a ser subdividida em Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida por Prova Brasil; e Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que agora abriga o sistema nacional de avaliação.

O Relatório SAEB (ANEAB e ANRESC) 2005-2015 (Brasil, 2018, p. 9), informa que a ANEB tem como objetivos: avaliação da qualidade, equidade e eficiência dos sistemas e redes de ensino, avaliação por amostragem em larga escala por meio de testes de desempenho em língua portuguesa (foco em leitura) e matemática.

Conforme consta no referido relatório, a avaliação da qualidade, equidade e eficiência dos sistemas e redes de ensino a que se propõe a ANEB, é feita por meio destes dois instrumentos: testes de desempenho e questionários. A aplicação dos testes de desempenho inclui uma amostra representativa de estudantes do 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e de 3º ano do ensino médio das escolas das redes pública e privada, localizadas nas zonas rural e urbana, distribuídas nas 27 unidades da Federação.

Já os questionários são aplicados para estudantes, docentes e gestores escolares. Além disso, a informação produzida viabiliza a comparação entre os resultados das edições para os anos escolares, mantendo a construção de séries históricas a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais e contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

O mesmo relatório aponta que a ANRESC (Prova Brasil), por sua vez, é um instrumento de avaliação censitária das escolas, realizada por meio de questionários e testes de desempenho em língua portuguesa e matemática. Os resultados da Prova Brasil de 2007 passaram a integrar o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), referência para a definição de metas a serem alcançadas, gradualmente, pelas redes públicas de ensino até 2021.

Com o IDEB, o desempenho passa a ser medido por meio da Prova Brasil e a aprovação por meio do Censo Escolar. Os índices de aprovação permitem levar em conta o número de anos que, em média, os alunos levam para completar uma série.

Em 2013 foram implementadas mudanças na forma de avaliação com a Portaria n. 482, de 7 de junho de 2013, que revogou a Portaria MEC n. 931, de 21 de março de 2005. A ANA integrou-se ao SAEB, que passou a ser composto por três avaliações: a ANEB, a ANRESC (Prova Brasil) e a ANA. Quanto a ANEB e a ANRESC (Prova Brasil), foram mantidos seus objetivos, características e procedimentos até então realizados.

Conforme o Relatório SAEB (ANEAB e ANRESC) 2005-2015, à ANA foram atribuídas as seguintes características:

- 1) avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, aplicada no ciclo de alfabetização; 2) utilização de procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir índices sobre o nível de alfabetização e letramento dos alunos do ciclo de

alfabetização do ensino fundamental, e sobre as condições escolares que incidam sobre o processo de ensino e aprendizagem; 3) contribuição 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; 4) promoção da melhoria da qualidade do ensino, da redução das desigualdades e da democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; 5) disponibilização de informações sistemáticas sobre as unidades escolares (Brasil, 2018, p. 13).

De acordo com Afonso (2007, p. 8), ao promover a avaliação como resultado de qualidade, esse discurso foi redutor quando se fundamentou apenas em uma racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis, sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos.

Neste sentido, a chamada avaliação da qualidade da educação tem significado, sobretudo, uma estratégia para levar a cabo uma certa meritocratização e elitização do sistema educativo, com o conseqüente aumento da seletividade social.

Para Oliveira (2012, p. 135), com a publicação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007 e o acordo do «Compromisso Todos pela Educação», o governo instituiu metas para a educação e priorizou ações que permitissem seu alcance, entre elas o estabelecimento do IDEB, que relaciona os dados do Censo Escolar com o desempenho dos estudantes na Prova Brasil e as taxas de aprovação com base nas médias de desempenho nos testes.

O exato alcance do limite da melhoria da qualidade da escola é a própria ideologia meritocrática liberal adotada pelo governo, com a implantação de políticas neoliberais. Assim, se a avaliação se coloca a serviço dessa ideologia, então se limitará a atender à aferição do mérito e não ao apontamento da enorme exclusão social sob a forma de indicadores imparciais como o IDEB. Acerca disso, Souza e Oliveira (2003, p. 881) discorrem que:

Estes argumentos expressam, no limite, uma concepção acerca do papel do Estado na condução das políticas educacionais. Ao que parece, a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, ou seja, uma análise das informações coletadas para definição e implementação de políticas para a educação básica, mas sim difundir, nos sistemas escolares, uma dada concepção de avaliação, que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar.

A utilização de nível socioeconômico pode ser concebida como demonstrativo das situações de desigualdade social, tornando-se assim importante instrumento para se ter maior compreensão do impacto dessa desigualdade na educação. Entretanto, nem todas as camadas sociais vivenciam, da mesma forma, a realidade

escolar do país, camadas populares tendem a sofrer de uma forma mais intensa o resultado dos problemas e das dificuldades a que são submetidas ao adentrarem às escolas, o que reflete nas avaliações.

Muitos fatores podem influenciar no resultado das avaliações, como as condições sociais dos estudantes e professores, que são vítimas de uma sociedade excludente, na qual poucos têm acesso ao serviço de saúde, à cultura, à segurança, à educação e à moradia com qualidade adequada. Acerca disso, Afonso (2007, p. 20) afirma:

Por isso, ao contrário do que, por vezes, nos fazem crer, a adoção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável quando comparado com os progressos científicos e epistemológicos que têm vindo a conduzir a avaliação para perspectivas anti-positivistas, mais complexas, pluralistas, democráticas e objetivas.

Dessa perspectiva, é importante considerar as condições de trabalho a que são submetidos os professores, como carga-horária que os obriga a se dividirem em várias escolas e/ou com quantitativo de estudantes em sala de aula acima do que possibilita o desenvolvimento adequado das atividades escolares. Assim também ocorre com os estudantes que habitam moradias sem condições mínimas para criar um ambiente propício ao estudo.

Os processos de avaliação informal são construídos como formas de construção de progressões diferenciadas no interior das salas de aula e das escolas. Assim, para resolver a demanda de entrada e saída dos estudantes da escola, são empregadas novas formas de organização avaliativa: progressão continuada, progressão automática, ciclos, módulos, entre outras adotadas pelas redes de ensino, permitindo o fluxo de estudantes na escola e fortalecendo o acompanhamento por avaliação externa.

De acordo com Freitas (2007, p. 973), os acordos firmados entre o Governo Federal e os governos municipais, atrelando a liberação de recursos aos resultados do IDEB, refletem no trabalho da escola, pois apontam a perspectiva de trabalhar apenas em função de resultados, deixando de considerar outros fatores fundamentais como o aprendizado e o processo de desenvolvimento dos estudantes. A escola acaba treinando-os para realizarem as avaliações, responsabilizando-os, como também aos professores e gestores, se os resultados alcançados não são satisfatórios, tirando do governo o encargo de suas políticas.

Fundamentado no discurso de que a escola não pode solucionar tudo, contratam-se empresas privadas, alheias a todo o contexto no qual a escola está envolvida, para dizer o que esta tem de fazer para alcançar os resultados desejáveis. Freitas (2007, p. 975) esclarece que isso se faz com a intenção de desresponsabilizar o Estado de suas políticas. Para a escola, todo o rigor; para o Estado, a relativização do que é possível fazer.



Assim, para o alcance dos efeitos esperados, é necessário o desenvolvimento de parcerias que impliquem em uma relação de análise e organização com qualidade entre todos os envolvidos.

Dentro do complexo contexto da avaliação deve ser considerada também a avaliação institucional, concebida como mecanismo que envolve todos os elementos no processo, com o propósito de avançar rumo ao alcance de metas estabelecidas a partir dos problemas vivenciados pela comunidade escolar. Se a avaliação em larga escala é externa, a avaliação institucional é interna à escola e sob responsabilidade desta.

### **3. Políticas de Avaliação para o Ensino Fundamental**

O atual desafio da política educacional brasileira é garantir a todos os estudantes o direito fundamental de aprender com qualidade e legitimando o papel da escola pública. O cumprimento desta tarefa exige avaliações externas dos sistemas educacionais e medidas claras e objetivas que permitam, mais do que diagnosticar a qualidade do serviço educacional oferecido pelas redes e instituições de ensino, estabelecer metas que garantam a melhoria e orientação para os gestores educacionais.

Castro (1999) sinaliza que esse movimento colocou em destaque na agenda política da educação a busca pela qualidade e a promoção de maior equidade do sistema educacional, sobretudo da educação básica. Para que isso se tornasse possível três fatores foram determinantes:

Em primeiro lugar, alcançou-se um razoável grau de consenso no diagnóstico das causas da baixa efetividade dos sistemas de ensino. Em segundo lugar evoluiu-se para uma grande convergência das ações desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo, sobretudo em relação ao Ensino Fundamental. Em terceiro lugar, a sociedade passou a dar maior valor à educação, mobilizando-se para reivindicar um ensino de melhor qualidade nas escolas públicas (Castro, 1999, p. 17).

O estabelecimento de relação entre alfabetização e desenvolvimento econômico e social dos estudantes, tem sido objeto das discussões dos organismos internacionais e dos governos nacionais, a fim de empreenderem políticas educacionais para a melhoria da alfabetização.

No conjunto das políticas educacionais planejadas, elaboradas e implementadas ao longo da história brasileira, o contexto da alfabetização também apresentou uma trajetória ampla e muito complexa de onde se derivaram políticas que apresentam a alfabetização como um dos instrumentos privilegiados de aquisição de saber.

As experiências de avaliação em larga escala foram introduzidas no cenário educacional brasileiro em um contexto de mudanças concebidas pelo Estado, como mecanismo para fornecer informações acerca do sistema educacional como, também, de controle da educação. Como mais um desdobramento da política de avaliação da educação básica em desenvolvimento no Brasil, o INEP implementou, em 2007, a Avaliação da Alfabetização-Provinha Brasil.

A Provinha Brasil foi instituída por meio da Portaria Normativa n.10, de 24 de abril de 2007, na expectativa de avaliar as condições da alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental, tendo como foco as habilidades de leitura e de matemática. Na primeira edição participaram 3.133 municípios e 22 unidades federativas. No segundo semestre de 2008, todas as secretarias de educação do País receberam o material impresso para aplicação da Provinha às crianças em fase inicial de escolarização.

Conforme consta no Guia de Correção e Interpretação de Resultados da Provinha Brasil (Brasil, 2012, p. 5) a primeira edição, aplicada em 2008, teve como perspectiva diagnosticar os níveis de alfabetização dos estudantes no início e ao final de um ano, de forma que os resultados obtidos apontassem informações para o trabalho dos dirigentes e professores durante o ano.

O guia aponta ainda que a segunda edição, realizada em todo final de ano letivo, possibilitaria uma análise comparativa com os resultados obtidos no primeiro momento da avaliação. Ao analisar o processo de avaliação da alfabetização produzida pela Provinha Brasil, Esteban (2012) considera que as restrições face ao que considera alfabetização se constituem em três sentidos:

Validam apenas as trajetórias que estão em conformidade com as descrições existentes nos documentos orientadores da Provinha; reduzem o campo educacional ao campo técnico-pedagógico, uma vez que operam um rompimento com outras questões, principalmente de ordem social e cultural presentes na vida escolar; e, por fim, tratam, através das questões da prova, «de apenas uma parte das habilidades selecionadas como indispensáveis ao processo de alfabetização» (Esteban, 2012, p. 578).

Conforme orientações do INEP, a Provinha Brasil diferencia-se das demais avaliações realizadas no país pelo fato de apresentar respostas diretamente aos professores alfabetizadores e gestores da escola, reforçando sua finalidade de ser um instrumento pedagógico para ser utilizado sem a perspectiva de classificar os estudantes e as escolas.

O material da Provinha Brasil é constituído por um kit de documentos que sofreram alterações ao longo das edições de 2008 a 2013, de acordo as necessidades percebidas no processo. Ao ter como meta o auxílio às redes de ensino na busca de caminhos para que as crianças tenham o domínio da leitura e da escrita, bem como na organização desses dados referentes aos níveis de alfabetização dos estudantes, a Provinha Brasil acolhe as pactuações realizadas no Plano de Metas e no PDE.

De acordo com as normativas do PDE (2011, p. 7) a avaliação da Provinha Brasil tem como objetivo:

Avaliar o nível de alfabetização dos educandos; oferecer às redes de ensino um diagnóstico da qualidade da alfabetização e colaborar para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades educacionais em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional (Brasil, 2011, p. 7).

De acordo com o INEP, a cada edição a Provinha Brasil é aprimorada, tanto para fins de diagnósticos como para avaliação da aprendizagem. A partir de 2011 foram incorporados instrumentos para monitoramento das habilidades de matemática, bem como foi reduzida a quantidade de questões sobre leitura e matemática, de 24 para 20. Segundo registro no Guia de Correção e Interpretação dos Resultados (Brasil, 2012, p. 14), a redução objetivou «atender as sugestões de diminuir a extensão da prova, por ser cansativa».

De acordo com Gontijo (2012, p. 607) para que os indivíduos continuem a aprender:

Um sistema de avaliação é o melhor mecanismo para atender às finalidades de controle, porque, mesmo que os resultados da Provinha Brasil não estejam sendo utilizados pelo MEC para compor os índices nacionais de desenvolvimento da educação, a existência da avaliação produz efeitos singulares nos sujeitos envolvidos. Nesse sentido, a Matriz de Referência para Avaliação da Alfabetização e do Letramento Inicial tem contribuído para a organização do ensino nas escolas.

No entanto, será que os resultados da avaliação da provinha Brasil são utilizados pelo professor na reorganização de estratégias que auxiliem os estudantes no processo de aprendizagem da leitura e escrita?

A avaliação surge como uma necessidade de compreensão acerca do que é trabalhado com os estudantes no processo de alfabetização e o que é abordado nas avaliações externas, diante de um contexto em que os mesmos apresentam dificuldades em avançar na construção da aprendizagem.

Com base na análise dos resultados da avaliação, é possível responder, entre outros aspectos, algumas questões sobre o processo de ensino e aprendizagem de leitura e de Matemática: 1) Que habilidades de leitura e de matemática os estudantes dominam; 2) Que dificuldades em leitura e em matemática os estudantes apresentam ao final de dois anos no ensino fundamental; 3) Que habilidades de leitura e de matemática os estudantes necessitam consolidar nos anos iniciais dessa etapa.

Essas informações são importantes para o professor, pois é com base nelas que terá uma referência para elaborar seu planejamento pedagógico e estabelecer metas a serem atingidas, selecionar e propor atividades de acordo com o nível de conhecimento dos estudantes e estabelecer formas de trabalho adequadas para turmas heterogêneas.

Numa concepção lógica de descentralização, concebida como um instrumento de modernização da gestão pública e como mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, o Governo delega aos gestores a responsabilidade dos resultados alcançados e das ações a serem realizadas.

Apartir de 2016 a Provinha Brasil passou a ser disponibilizada exclusivamente por meio digital, repassando às Secretarias de Estado de Educação a responsabilidade pela impressão e aplicação das mesmas. Ao delegar aos estados a obrigação de assumirem todas as etapas de execução da Provinha Brasil, o Governo Federal tirou de si o compromisso com os resultados de uma avaliação que aponte as dificuldades apresentadas pelas crianças no ciclo de alfabetização.

Em 2012, o governo federal instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), com o objetivo de consolidar uma das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lançado em 2007, de alfabetizar todas as crianças até os 08 anos de idade. Ao instituir o PNAIC com a expectativa de resolver as questões relativas às dificuldades apresentadas pelas crianças no ciclo da alfabetização, o governo estabeleceu além da avaliação das aprendizagens desenvolvida pelos professores junto aos estudantes com a Provinha Brasil, uma avaliação externa – a Avaliação Nacional da Alfabetização –.

Ressaltamos que a avaliação na perspectiva do PNAIC apresenta dois objetivos: como ferramenta de avaliação, registro e monitoramento das aprendizagens dos estudantes; e como avaliação do trabalho do professor. Sobre a utilização dos resultados dessas avaliações, Alvarase, Machado e Arcas (2017, p. 1371) afirma que:

[...] conhecer e utilizar os resultados das avaliações externas nas salas de aula e cotejá-los com as avaliações internas significa compreendê-los não como um fim em si mesmo, mas sim como possibilidade de associá-los aos esforços de desencadear transformações necessárias, no sentido de fortalecer a qualidade da escola pública democrática, que é aquela que deve se organizar para garantir a aprendizagem de seus alunos.

O Plano Nacional de Educação, aprovado para o decênio 2014 a 2024, estabelece na Meta 5 alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade. O Plano traz como uma de suas estratégias, a aplicação de exame periódico para aferir a alfabetização das crianças em seu processo de escolarização.

A ANA prevê a aplicação de testes de desempenho juntamente com questionários contextuais para análise das condições de escolaridade dos estudantes, e é apresentada como um dos instrumentos à disposição do professor alfabetizador para acompanhar a aprendizagem das crianças, estando articulada ao programa de formação continuada de professores alfabetizadores que é outro eixo integrante do PNAIC, pois a ANA «vem acompanhada de um projeto de formação de professores e, portanto, de um projeto curricular explícito». (Dickel, 2016, p. 198).

O Documento Básico da ANA (Brasil, 2013a, p. 7) aponta que a avaliação pretende realizar um diagnóstico amplo do processo de alfabetização nas escolas públicas brasileiras, compreendendo que é preciso ir além da ação de testar a aquisição de saberes pelas crianças nas áreas de língua portuguesa e matemática ao longo do ciclo de alfabetização.

O desafio que se coloca é como a escola poderá utilizar as avaliações como forma de planejar ações articuladas para resolver as dificuldades apresentadas pelos estudantes no processo de aprendizagem.

O Documento Básico da ANA (BRASIL, 2013a, p. 11) salienta ainda que, embora se faça referência à importância da alfabetização e do letramento como processos paralelos e complementares, fundamentais no processo de aprendizagem da língua e dos conceitos matemáticos, reconhece-se que a avaliação em larga escala não consegue aferir esses processos em sua totalidade e em todas as suas nuances.

O discurso oficial, apoiado na necessidade de melhorar a qualidade da educação, propõe a avaliação fundamentalmente como um mecanismo de controle, direcionado à mensuração do desempenho dos estudantes por meio de exames em larga escala. A busca de uma medida objetiva, capaz de expressar de modo claro e neutro o nível de desempenho, orienta a formulação de procedimentos cujas preocupações são eminentemente técnicas. A mensuração aliada ao estabelecimento de metas sustenta processos de avaliação mais vinculados à gestão educacional do que à aprendizagem infantil (Esteban, 2012, p. 576).

A execução de metas e elevação de indicadores de desempenho não expressam, necessariamente, a ampliação dos conhecimentos pelos estudantes; tão pouco para o avanço dos mesmos no processo de escolarização. Por outro lado, a utilização desse tipo de avaliação pode contribuir para um melhor entendimento sobre os processos de aprendizagem e orientar a formulação ou reformulação de políticas voltadas para essa etapa de ensino.

Segundo o Documento Básico da ANA (Brasil, 2013a, p. 8) para a apresentação da avaliação, o INEP assinala que os resultados serão informados por instituição de ensino e Unidade Federativa e será publicado um índice de alfabetização referente às condições aferidas em nível nacional. As informações a serem divulgadas serão concernentes às condições de oferta e aos resultados relativos aos níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e produção escrita) e matemática.

As avaliações educacionais carregam concepções que refletem as escolhas do que é importante que o aluno aprenda, e possibilitam a produção de dados em nível nacional, regional ou local na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento de estratégias de intervenção no percurso dos diferentes contextos educacionais.

O Documento Básico da ANA (Brasil, 2013a, p. 14) afirma que a Avaliação não poderá ser reduzida a um instrumento para medir e classificar estudantes, escolas e professores, mas possibilitar a verificação das condições de aprendizagem de leitura, escrita e matemática no âmbito do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental. Acerca disso, Dickel (2016, p. 204) afirma:

Se consideradas as condições em que a ANA se constitui integrante do SAEB, observa-se que ela não se instaura como uma modalidade de avaliação de responsabilização forte. Mas, ao projetar seu foco para as aprendizagens das crianças, secundarizando ou omitindo informações necessárias à composição de um quadro mais complexo acerca de como ocorre o processo de alfabetização inicial, ela se eleva como estratégia de responsabilização dos professores pelos resultados do trabalho escolar.

Os resultados das avaliações externas em larga escala devem ser utilizados para a organização das mudanças no trabalho desenvolvido pelas escolas, bem como na organização das práticas pedagógicas dos professores de forma a refletir na melhoria da qualidade do ensino.

De acordo com Libâneo (2004, p. 40) o trabalho do professor implica compreender criticamente o funcionamento da realidade e associar essa compreensão ao seu papel de educador, de modo a aplicar sua visão crítica ao trabalho concreto nos contextos específicos em que acontece. A consolidação de políticas em um contexto de governo neoliberal contribui para que o Estado transforme suas funções sociais, de provedor de serviços, para a função de regulador e controlador de resultados.

O limite para a melhoria da qualidade da educação é a própria ideologia liberal, maneira pela qual o Estado utiliza da meritocracia para impor seus objetivos. Caso a avaliação se coloque a serviço dela, ficará limitada à medição de desempenho e à ocultação da desigualdade social sob a forma de indicadores.

Assim, tendo como princípio os marcos legais e as políticas educacionais para o Ensino Fundamental e, especialmente, para o ciclo de alfabetização, o Governo Federal, ao instituir o PNAIC e tendo a ANA como uma das ações, objetivava que os estudantes avançassem no processo de alfabetização e de matemática e que os professores alfabetizadores, ao participarem das formações, refletissem acerca das fragilidades encontradas no ciclo de alfabetização e organizassem espaços de aprendizagens e atividades que possibilitassem o avanço das crianças de um nível para o outro.

Conforme informações registradas na página do MEC (Brasil, 2017), os resultados da ANA em 2016 revelam que 54,7% dos estudantes acima dos oito anos, faixa etária de 90% dos avaliados, permanecem em níveis insuficientes de leitura, encontrando-se nos níveis 01 e 02 (elementares). Na avaliação realizada em 2014, essa proporção era de 56,1%. Outros 45,2% dos estudantes avaliados obtiveram níveis satisfatórios em leitura, com desempenho nos níveis 03 (adequado) e 04 (desejável). Em 2014, essa proporção era de 43,8%.

Na avaliação da escrita, foram considerados cinco níveis: 1, 2 e 3 (elementares), 4 (adequado) e 5 (desejável). Os resultados de 2016 revelam que 66,1% dos estudantes estão nos níveis 4 e 5 e 33,9% dos estudantes ainda estão em níveis insuficientes: 1, 2 e 3. Em matemática 54,5% dos estudantes estão abaixo do desempenho desejável, figurando nos níveis 1 e 2, com 45,5% de estudantes nos níveis 3 e 4.

Considerados os resultados da ANA e com o objetivo de combater a estagnação dos baixos índices registrados, o Ministério da Educação lançou, em 2016, a Política Nacional de Alfabetização. Essa Política constituiu-se em um programa de apoio aos estados e municípios, às turmas do primeiro e segundo anos com materiais didáticos de apoio ao professor assistente e a formação continuada. A formatação da Política Nacional de Alfabetização teve como principal objetivo responder a um cenário preocupante revelado pelos resultados da ANA de 2016.

O impacto das avaliações no processo decisório depende da capacidade do governo em utilizar os resultados das avaliações para que possam ocorrer mudanças no processo educacional. A análise dos processos de avaliação mostra que não basta cuidado apenas com os rigores metodológicos, é fundamental a organização dos dados para que as informações possam ser utilizadas no avanço dos estudantes no ciclo da alfabetização.

O INEP apresenta os resultados da ANA por escola e os resultados da Provinha Brasil podem ser apresentados por estudante, o que demonstra mais uma

dificuldade de integração desses resultados, pois não há possibilidade, no caso da ANA, de identificar o estudante e seu desenvolvimento a partir das avaliações aplicadas no 2º ano.

O controle produzido pelo Estado induz a responsabilização das escolas e dos professores pelos resultados. No entanto, esses professores, enquanto elementos essenciais no processo de aprendizagem, não podem assumir a responsabilidade total pelo avanço ou insucesso dos estudantes, tendo em vista que vários fatores colaboram para a aprendizagem dos estudantes e devem também serem considerados na avaliação e na organização de um diagnóstico da educação.

#### **4. Considerações Finais**

Os resultados das avaliações ainda não foram utilizados como instrumentos para provocar mudanças no trabalho dos professores e tão pouco colaborar para que as crianças sejam alfabetizadas no ciclo de alfabetização. É necessário que gestores e professores se apropriem dos resultados, bem como planejem ações a serem realizadas a partir desses dados. É importante refletir as etapas que envolvem o processo de avaliação, traçar um diagnóstico contextualizado do processo de aprendizagem dos estudantes e organizar metodologias que possam ser mais úteis para o ciclo de alfabetização.

A ANA, como uma avaliação em larga escala que é aplicada ao final do 3º ano ensino fundamental, serve como parâmetro do trabalho de alfabetização desenvolvido no Brasil, porém, os resultados apresentados não retratam o processo de aprendizagem, mas um quadro da alfabetização dos estudantes.

A avaliação e os resultados por ela apresentados devem servir para orientar as práticas pedagógicas e todos os aspectos nela envolvidos: o projeto político pedagógico, a gestão e a aprendizagem dos estudantes. Nesse processo, é importante qualificar os dados, considerando a escola, a comunidade na qual está inserida e os vários indicadores que colaboram para a melhoria da educação e o avanço da alfabetização.

Por não se tratar de avaliação processual ou diagnóstica, a ANA não possibilita o acompanhamento imediato dos estudantes conforme ocorre com a Provinha Brasil, com intervenção mais rápida e resultados individualizados. Todavia, os resultados da ANA apontam diagnóstico importante para a compreensão dos dados, que são os indicadores de contexto social, produzidos a partir da análise dos fatores externos, mas que exercem grande influência no processo de alfabetização dos estudantes.

Ao se considerar as condições em que a ANA se constitui como integrante do SAEB, é possível observar que a mesma se instaura como uma modalidade de avaliação de responsabilização que deve considerar vários fatores na composição dos resultados. Ao projetar seu foco para as aprendizagens das crianças, secundarizando ou omitindo informações necessárias à composição de um quadro mais complexo acerca de como ocorre o processo de alfabetização inicial, ela se eleva como elemento que responsabiliza os professores pelos resultados do trabalho escolar.

A relação estabelecida entre os processos e os resultados alcançados nas esferas nacional, estadual e municipal, evidencia a necessidade de investigação das

relações que se produzem entre as políticas instituídas e a constituição de processos adequados às aprendizagens de todas as crianças no ciclo da alfabetização. Essa é uma demanda prioritária, pois ainda não houve garantias às aprendizagens a que todas as crianças têm direito.

## 5. Referências

- Afonso, A.J. (2007). Estado, Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativas. *Contrapontos*, 7(1), 11-22. Doi: <http://dx.doi.org/10.14210/contrapontos.v7n1.p11-22>
- Alavarse, O.M., Machado, C, & Arcas, P.H. (2017). Avaliação externa e qualidade da educação: formação docente em questão. *Revista Diálogo Educacional*, 17(54), 1353-1375. Doi: <http://dx.doi.org/10.7213/1981-416X.17.054.AO04>
- Araújo, L. (2007). Os fios condutores do PDE são antigos. *Jornal de Políticas Educacionais*, 1(2), 24-31. Doi: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v1i2.15000>
- Bonamino, A., & Sousa, S.Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, 38(2), 373-388. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>.
- Brasil. (1989). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal.
- Brasil. (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Acesso em 4 de fevereiro de 2018, de <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>
- Brasil. (2007). *Portaria n. 10, de 24 de abril de 2007*. Institui a Avaliação de Alfabetização «Provinha Brasil» Diário Oficial da União. Brasília, 26 de abril de 2007.
- Brasil. (2011). *Plano de Desenvolvimento da Educação. SAEB - ensino médio - matrizes de referência, tópicos e descritores*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências. Brasília: MEC, SEB; Inep.
- Brasil. (2012). *Provinha Brasil: guia de correção e interpretação de resultados*. Brasília: SEB/INEP.
- Brasil. (2013a). *Ministério da Educação. Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA: documento básico*. Brasília: INEP. Acesso em 05 de novembro de 2017, de <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>>
- Brasil. (2013b). *Portaria n. 482, de 7 de junho de 2013. Incorpora a Avaliação Nacional da Alfabetização ao SAEB*. Diário Oficial da União. Brasília, 10 de junho de 2013.



- Brasil. (2017). *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sobre a ANA*. Acesso em 17 de agosto de 2018, de <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>.
- Brasil. (2018). *Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Castro, M.H.G. (1999). *Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Dalben, A.I.L.F. (2002). *Das avaliações exigidas às avaliações necessárias* (Trabalho apresentado ao XI Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino). Goiânia, Universidade Federal de Goiás.
- Dickel, A. (2016). A avaliação Nacional da Alfabetização no contexto do sistema de avaliação da educação básica e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: responsabilização e controle. *Cad. Cedes*, 36(99), 193-206. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622016162940>
- Esteban, M.T. (2012). Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. *Revista Brasileira de Educação*, 17(51), 573-592. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000300005>
- Freitas, L.C. (2007). Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, 28(100), 965-987. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>.
- Gontijo, C.M.M. (2012). Avaliação da alfabetização: Provinha Brasil. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, 38(3), 603-622. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022012000300005>.
- Libâneo, J.C. (2004). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa.
- Méndez, J.M.A. (2002). *Avaliar para conhecer: examinar para excluir*. Porto Alegre: Artmed.
- Mortatti, M.R.L. (2013). Um balanço crítico da «Década da Alfabetização» no Brasil. *Caderno CEDES*, 33(89), 15-34. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622013000100002>.
- Oliveira, A.P.M. (2012). *Avaliação e Regulação: a Prova Brasil como Política de Regulação da rede pública do Distrito Federal* (Dissertação de Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília.
- Romanowski, J.P., & Martins, P.L.O. (2010). Formação continuada: contribuições para o desenvolvimento profissional dos professores. *Revista Diálogo Educacional*, 10(30), 285-300. Doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rde.v10i30.2416>

- Souza, A.A.A., *et al.* (2003). Sobre (O)Viver de Crianças e Adolescentes: uma reflexão acerca do Método de pesquisa. *InterMeio-Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UFMS*, 9(18), 104-117. Acesso em 20 de novembro de 2017, de <<http://www.intermeio.ufms.br/ojs/index.php/intermeio/article/view/187/181>>.
- Sousa, S.Z.L., & Oliveira, R.P. (2003). Políticas de avaliação da educação e quase mercado no trabalho. *Educação e Sociedade*, 24(84), 873-895. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000300007>