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

FRANCIELLE PRISCYLA POTT

AVALIAÇÃO E GESTÃO DA ALFABETIZAÇÃO:

USOS DA PROVINHA BRASIL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS

DOURADOS
2013

FRANCIELLE PRISCYLA POTT

AVALIAÇÃO E GESTÃO DA ALFABETIZAÇÃO:

USOS DA PROVINHA BRASIL NO MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: História, Política e Gestão da Educação.

Orientadora: Profª. Drª. Dirce Nei Teixeira de Freitas

DOURADOS

2013

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

370.98171
P865a

Pott, Francielle Priscyla.
Avaliação e gestão da alfabetização : usos da Provinha Brasil no município de Dourados – MS / Francielle Priscyla Pott. – Dourados, MS : UFGD, 2013.
161 f.

Orientadora: Profa. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.

1. Alfabetização – Dourados. 2. Política educacional. 3. Provinha Brasil. I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

POTT, Francielle Priscyla

Avaliação e gestão da alfabetização: usos da Provinha Brasil no município de Dourados-MS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: História, Política e Gestão da Educação.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª Dirce Nei Teixeira de Freitas – orientadora
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: _____

Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) Assinatura: _____

Profª Drª Elisângela Alves da Silva Scaff
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura: _____

Dourados, MS, 25 de abril de 2013.

Àqueles que foram meus primeiros professores: meus pais.

Àqueles que dedicaram parte de suas vidas a me ensinar: meus professores.

Àquela que me incentivou e é um exemplo de profissional: minha orientadora.

AGRADECIMENTOS

À Dirce Nei Teixeira de Freitas pela orientação, incentivo, rigorosidade e flexibilidade, quando preciso, pelas conversas e ensinamentos do mestrado e da vida.

Às professoras Regina Tereza Cestari de Oliveira, Giselli Cristina Martins Real e Elisângela Alves da Silva Scaff pelo aceite e contribuições na banca de qualificação, extremamente importantes para o delineamento e finalização do trabalho aqui apresentado.

À Capes, pela bolsa concedida através do Programa Observatório da Educação/Capes/Inep/Edital 2010, estendendo o agradecimento à professora Elisângela Alves da Silva Scaff e a professora Dirce Nei Teixeira de Freitas, coordenadora e idealizadora do projeto, respectivamente.

Aos técnicos do Inep, em especial, à Fernanda Becker, pelos esclarecimentos e informações prestadas via e-mail.

À Semed, em especial aos técnicos do Departamento de Ensino e de Estatística e, à Rosimar Marques, dos Recursos Humanos. Aos professores-coordenadores e aos professores entrevistados, não nomeados por razão ética, cujas contribuições e informações foram fundamentais para a elaboração deste trabalho.

Aos professores das disciplinas do curso de mestrado: Alessandra Cristina Furtado, Alaide Maria Zabloski Barufi, Dirce Nei Teixeira de Freitas, Elisângela Alves da Silva Scaff, Giselli Cristina Martins Real, Paulo Gomes Lima e Reinaldo dos Santos. Estendendo o agradecimento à professora Marilda Moraes Garcia Bruno, pelas conversas de corredor, e à professora Maria Alice de Miranda Aranda, pela contribuição no estágio de docência e atenção durante todas as atividades.

Aos pesquisadores, professores e colegas do Grupo de Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE) pelos momentos de discussão.

Às secretárias do PPGEdu, Claudia Finger e Fernanda Santos Lima. À técnica do Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão Educacional (LAPAGE), Kellcia Rezende Souza. Aos demais técnicos e funcionários da FAED/UFGD.

Aos colegas das turmas de Mestrado 2010, 2011 e 2012, com os quais convivi e compartilhei a experiência do Mestrado em sala, corredores e fora do ambiente acadêmico.

Aos amigos que se constituíram no curso e que serão lembrados por toda uma vida: Emiliana Cristina Rodrigues Nunes, Luiz Carlos Tramujas de Azavedo, Ralf Hermes Siebiger e Washington Cesar Shoiti Nozu. Ao amigo que, mesmo de fora, acompanhou todo o processo e partilhou das alegrias, tristezas e conquistas desse grupo, José Scaff Filho.

À David Amaral de Souza, pelo auxílio nas transcrições das entrevistas e formatação das figuras; pela amizade, companheirismo, compreensão e motivação no momento de finalização do curso.

Não menos importante, agradeço aos meus pais, Emilia Fatima Pott e Sérgio Frederico Pott, que me deram todo o suporte estrutural e emocional necessário e que sempre foram estimuladores dos estudos e crescimento profissional, estendendo o agradecimento também aos meus amados irmãos, Daniele Tais Pott, Micheli Adriana Pott e Sergio Frederico Pott Junior.

E, por fim, agradeço a Deus, meu refúgio nos momentos de angústia, minha força nos momentos de fraqueza, minha razão nos momentos de incertezas.

POTT, Francielle Priscyla. *Avaliação e gestão da alfabetização:* usos da Provinha Brasil no município de Dourados-MS. 2013. 160f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

RESUMO

A alfabetização infantil está historicamente relacionada à baixa qualidade do ensino no Brasil cujo enfrentamento na política educacional ensejou, em 2007, a fixação da meta de que toda criança seja alfabetizada até os oito anos de idade, assim como de diretrizes para acompanhamento individualizado e exame periódico específico, instituindo-se a "Provinha Brasil" com função diagnóstica e pedagógica. Tendo aderido a essa avaliação, o município de Dourados passou a realizá-la desde 2008. Como essa avaliação foi usada na gestão sistêmica e escolar da alfabetização, no período 2008-2012, é o que buscamos investigar com vistas a compreender a regulação emergente face à meta e às diretrizes nacionais. Realizamos abordagem qualitativa, tendo como campo empírico a Secretaria Municipal de Educação e seis escolas douradenses caracterizadas por adversas condições socioeconômicas de oferta de ensino. Utilizamos análise documental, observação participante e análise de conteúdo de entrevistas a gestores e professores; recorremos ainda a estatísticas oficiais. Constatamos que a Provinha Brasil foi introduzida de forma impositiva, desconsiderando discussões locais sobre alfabetização, gerando constrangimentos e posicionamentos negativos de professores alfabetizadores. Evidenciamos a não apropriação dessa avaliação na gestão da alfabetização, sua redução à mensuração do desempenho dos alunos e surgimento de adequações curriculares em favorecimento ao teste. Concluímos que os usos da Provinha Brasil se prestaram à regulação por resultados, sobrepondo-se à gestão de aspectos didático-metodológicos da alfabetização e da articulação das políticas beneficiárias da alfabetização.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional. Educação Municipal. Ensino Fundamental.

ABSTRACT

The Child Literacy is historically related to the low quality of education in Brazil whose confrontation in education policy gave rise, in 2007, setting the goal that every child is literate until eight years old, as well as guidelines for individualized monitoring and periodic review particular, instituting the "Provinha Brasil" with diagnostic function and pedagogical. Having joined this assessment, the city of Dourados started doing it since 2008. As this assessment was used in the management of systemic and school literacy in the period 2008-2012, is what we investigate in order to understand the emerging face of goal setting and national guidelines. We conducted a qualitative approach as empirical field the Municipal Education and six douradenses schools characterized by adverse socioeconomic conditions of supply teaching. We use documental analysis, participant observation and content analysis of interviews with managers and teachers still resort to official statistics. We found that "Provinha Brasil" was introduced in an imposing way, disregarding local discussions about literacy, generating constraints and negative placements of literacy teachers. We noted the non-appropriation of this evaluation in the management of literacy, its reduction to the measurement of student performance and curricular adaptations appearance of favoritism in the test. We conclude that the uses of "Provinha Brasil" lent themselves to regulation by results, overlapping the management of educational-methodological aspects of literacy and articulation of policies benefiting literacy.

KEYWORDS: Educational Policy. Municipal Education. Elementary School.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Exemplo de item da Provinha Brasil e as partes que o compõe 75

Figura 2 - Modelo de ficha de correção da Provinha Brasil para o 2º semestre..... 76

Figura 3- Localização geográfica do município de Dourados, MS..... 86

Figura 4 - Localização geográfica das escolas componentes da amostra da pesquisa, Dourados (2011) 90

Figura 5 - Exemplo de atividade avaliativa de língua portuguesa desenvolvida pela escola . 120

Gráfico 1 - Taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental público, Brasil (2006-2010)..... 32

Gráfico 2 - Evolução das matrículas para a educação infantil, Brasil (2005-2011)..... 47

Gráfico 3 – Trajetória da taxa de alfabetização entre as pessoas de 5 a 10 anos, segundo a idade – Brasil (1990-2010)..... 50

Gráfico 4 - Média de alunos por turma nas séries iniciais do Ensino Fundamental nas escolas públicas brasileiras, de 2007 a 2010..... 54

Gráfico 5 - Taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal, Dourados (2007-2010)..... 93

Gráfico 6 - Taxa de Distorção Idade-série, Escolas (2010)..... 94

Gráfico 7 - Taxa de reprovação nos anos iniciais do ensino fundamental, Escolas (2010) 96

Gráfico 8 - Taxa de abandono nos anos iniciais do ensino fundamental, Escolas (2010)..... 96

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Características das escolas selecionadas para a pesquisa, Dourados, MS (2009)..22

Quadro 4 – Organização do Ensino Fundamental de Nove anos e da educação infantil no Brasil.....56

Quadro 5 - Possibilidades de Organização do Ensino Fundamental de nove anos.....58

Quadro 6 - Matriz de referência para avaliação da alfabetização e do letramento inicial.....79

Quadro 7 – Características das escolas selecionadas quanto a condições de atendimento (2010) ..... **Erro! Indicador não definido.**

Quadro 11 – Programas e atividades complementares desenvolvidas pelas escolas da pesquisa (2010) 103

Tabela 1 - Taxa de reprovação e abandono nas séries iniciais do Ensino fundamental nas escolas públicas, Brasil (2007-2011).....33

Tabela 2 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo o grupo de idade e sexo - 2009.....48

Tabela 3 - Resultados do IDEB 2005, 2007, 2009 e 2011 e projeções para o Brasil, por dependência administrativa para os anos iniciais do ensino fundamental.....53

Tabela 4 - Perfil dos estabelecimentos de ensino público com oferta até a 4ª série do Ensino Fundamental, Brasil (2006).....53

Tabela 5 - Taxa de professores dos anos iniciais do ensino fundamental, conforme a escolaridade, Brasil (2007-2009).....55

Tabela 6 - Porcentagem de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Família, por Escola (2011) 91

Tabela 7 - População residente e alfabetizada por grupo de idade, Dourados (2000 e 2010)..93

Tabela 8 - Taxas de reprovação e abandono para os anos iniciais do ensino fundamental, Dourados (2007-2011).....95

Tabela 9 - Resultados do IDEB para os anos iniciais, Dourados e escolas (2005, 2007, 2009 e 2011).....97

Tabela 10 - Resultado da produtividade do PAE, Dourados (2008-2010)..... 102

Tabela 11 - Média de alunos por turma, por unidade administrativa, Dourados (2010)..... 104

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANREsc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BC-BNI	Banco de Colaboradores do Banco Nacional de Itens
BIA	Bloco Inicial de Alfabetização
CAD	Colônia Agrícola de Dourados
Caed	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Capes	Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Ceale	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CEEL	Centro de Estudos em Educação e Linguagem
Ceform	Centro de Formação Continuada de Professores
Cefortec	Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Teste e Prestação de Serviços para as redes perto de ensino.
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
Comed	Conselho Municipal de Educação de Dourados
DEM	Democratas
EDURURAL	Programa de Exploração e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEPGE	Grupo de Estudo Estado, Política e Gestão da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituto de Ensino Superior
IGP	Índice de Paridade de Gênero
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAPAGE	Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão Educacional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAE	Programa de Acompanhamento Escolar
PAR	Plano de Ações Articuladas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCN	Parâmetro Curricular Nacional
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na idade Certa
PNBE	Programa Nacional de Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPP	Projeto Político Pedagógico
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Proalfa	Programa de Avaliação da Alfabetização
PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
ProInfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEM	Sala de Recurso Multifuncional
Semed	Secretaria Municipal de Educação de Dourados
Sesi	Serviço Social da Indústria
STE	Sala de Tecnologia educacional
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
Undime	União dos Dirigentes Municipais da Educação
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIGRAN	Centro Universitário da Grande Dourados
UNIP	Universidade Paulista
UNOPAR	Universidade do Norte do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

CAPÍTULO I
A ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL 27
1 O ensino fundamental no Brasil 28
2 Políticas para o ensino fundamental 30
2.1 Eixos da política para o ensino fundamental 30
2.2 Estratégias das políticas para o ensino fundamental 36
2.3 Meios e condições utilizados 38
3 A alfabetização como eixo da política para o ensino fundamental 42
4 Programas e ações da União para a alfabetização de crianças 55

CAPÍTULO II
AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL 64
1 Avaliação e monitoramento educacional: noções iniciais 65
2 A avaliação nacional do ensino fundamental 67
3 A Provinha Brasil 71

CAPÍTULO III
AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE DOURADOS 84
1 Caracterização do campo da pesquisa 85
1.1 O município de Dourados 85
1.2 As escolas selecionadas 88
1.3 Panorama e desafios dos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal e Escolas 92
1.4 Políticas para a alfabetização desenvolvidas na rede e escolas 98
2 Gestão e monitoramento da alfabetização pela Semed e escolas 110
3 Provinha Brasil: implantação, usos e desafios para a gestão 116

CONSIDERAÇÕES FINAIS 126

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 132

APÊNDICES 146
APÊNDICE A – Carta de apresentação e aceite de participação da pesquisa 147
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista individual à técnica da Semed 151
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista aos professores-coordenadores 153
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista coletiva aos técnicos da Semed 156
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista coletiva para professores alfabetizadores 158
APÊNDICE F – Informe entregue aos participantes da Reunião sobre Provinha Brasil 159

INTRODUÇÃO

A intervenção pedagógica sistemática com vistas à alfabetização das crianças brasileiras se dá nos anos iniciais do ensino fundamental e é considerada crucial para o alcance dos objetivos desta etapa de escolarização até recentemente considerada a mínima necessária para o desenvolvimento dos indivíduos e formação do cidadão e do trabalhador. A despeito da quase universalização do acesso da população de 7 a 14 anos ao ensino fundamental e da extensão de sua destinação à população de 6 anos de idade, indicadores educacionais continuam a mostrar que o país ainda está longe de obter êxito na prestação desse ensino. Entre as principais preocupações encontra-se a questão do êxito no processo escolar de alfabetização.

Todavia, é recente a geração de dados estatísticos sobre analfabetismo/alfabetização infantil nas pesquisas elaboradas pelo IBGE (FERRARO, 2011) e o Estado não desenvolve avaliações censitárias que permitam avaliar o nível de alfabetização das crianças nos primeiros anos escolares. Somente na última década observamos a presença dessa questão na agenda política educacional nacional e pesquisas com esse enfoque na alfabetização.

Ferraro (2011) pondera que estudos sobre esse tema se justificam pelo fato de a alfabetização ser o primeiro passo no processo de escolarização, sem o qual os passos seguintes serão impossíveis. O autor constata que, por um lado, é crescente a taxa de crianças com cinco anos de idade declaradas alfabetizadas nas estatísticas nacionais e, por outro lado, é significativa a disparidade nas taxas de alfabetização entre as diferentes localidades brasileiras na faixa etária de 5 a 14 anos. O autor ilustra citando dois casos: um município da região Sul do país, que no Censo 2000 apresentava 100% da população de 8 anos de idade alfabetizada, e um município da região Nordeste, que no mesmo Censo apresentava somente 26,9% da população dessa idade alfabetizada. Pondera, ainda, que esse quadro se mostrava mais preocupante se consideradas variáveis como sexo, cor ou raça e classe social.

Portanto, colocando em tela a questão do analfabetismo infantil, o autor constatou (Ibid., p. 1009) que "[...] o sucesso ou insucesso e, consequentemente, as desigualdades quanto à alfabetização e a continuidade nos estudos se definem na *largada* do processo de escolarização fundamental".

Cabe lembrar a complexidade que envolve o processo de alfabetização infantil. É de entendimento geral que mesmo antes de iniciar a escolarização, a criança vive em um ambiente letrado e faz uso do sistema de leitura e escrita, seja ao ouvir uma história, recontar uma notícia, ditar uma receita, identificar placas, e outros (SOARES, 2011; FERREIRO, 2011). Contudo, crianças que vivem em contextos socioeconômica e culturalmente mais favoráveis, recebendo maiores estímulos, tendem a ser mais facilmente alfabetizadas.

Peço licença ao leitor para escrever em primeira pessoa do singular e expor brevemente minha experiência. Fui professora da educação infantil em escolas pública e privada, podendo vivenciar o processo inicial de alfabetização sistemática nas duas realidades. Na primeira, a motivação à escrita das primeiras letras ocorre ainda aos 3 anos de idade, enquanto na segunda, isso ocorre a partir dos 4 anos. Da mesma forma, é notável um desempenho melhor das crianças que recebem incentivos em casa, apresentam um ambiente familiar favorável e acompanhamento escolar pelos pais e responsáveis. Outro aspecto que cabe apontar é a disponibilidade de recursos: enquanto na escola particular os materiais são de uso individual, na pública, são de uso coletivo. Esses aspectos apontam a distinção entre objetivos e alguns procedimentos que envolvem os dois processos escolares e influenciam a qualidade da alfabetização sistemática para os anos iniciais.

Assim como Soares (2011), consideramos que a qualidade da intervenção pedagógica no processo de alfabetização depende de vários fatores nele incidentes. A autora nos lembra que o processo de alfabetização envolve propriedades, atributos e condições que variam conforme o contexto histórico, social, econômico, político, cultural e educativo em que as práticas ocorrem.

Com tal complexidade, esse processo é, sem dúvida, componente da problemática nomeada como baixa qualidade do ensino fundamental brasileiro, constituinte do fracasso escolar já nos primeiros anos de escolarização, expressão de desigualdades e, ao mesmo tempo, fator de reprodução e produção de desigualdades educacionais.

Assim, não surpreende que a alfabetização ganhe crescente destaque na agenda da política educacional brasileira, que normativas nacionais induzam políticas para alfabetização ao estabelecerem a obrigatoriedade de se alfabetizar toda criança até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico. Com isto, a alfabetização passa a ser objeto de avaliação e monitoramento.

Com Oliveira e Araujo (2005), lembramos que a avaliação passou a ser entendida como importante instrumento para melhoria da qualidade da educação, considerada capaz de corroborar para diminuição de desigualdades regionais, da exclusão escolar e de contribuir para a política educacional no planejamento dos investimentos e no diagnóstico das escolas. A avaliação de rendimento seria capaz de aferir a capacidade cognitiva dos estudantes quanto a conhecimentos e habilidades consideradas básicas para os diferentes níveis de ensino. Assim, ao longo dos anos 1990, o país instituiu, consolidou e ampliou um complexo de "medida-avaliação-informação" no governo da educação básica, empreitada que foi ampliada, articulada e aprofundada na primeira década dos anos 2000 (FREITAS, 2007; 2012).

Enquanto instrumento de aferição da qualidade no contexto da universalização do ensino fundamental (OLIVEIRA, 2007) e da municipalização da sua oferta (AZEVEDO, 2002), a avaliação confirmou o resultado insatisfatório do ensino nas escolas públicas brasileiras. Entre outras coisas, evidenciou desigualdades regionais e baixo nível de desempenho dos alunos em leitura, cálculo e resolução de problemas (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007), conteúdos prioritários ao processo inicial de escolarização, diretamente relacionadas à alfabetização.

A etapa da alfabetização, enquanto componente curricular do ensino fundamental, é responsabilidade prioritária dos municípios e estados, uma vez assegurado na Emenda Constitucional n. 14/1996, artigo 211, ou seja: § 2º "Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil". § 3º "Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio". À União, compete a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos entes federados (BRASIL, 1996a; 1996b).

Nesse sentido, entre outras medidas, a União tem oferecido como apoio técnico aos municípios, desde o ano de 2008, na forma de elaboração e disponibilização de um instrumento para avaliação do nível de alfabetização denominado "Provinha Brasil", instituído pela Portaria Normativa n. 10/2007 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação "Anísio Teixeira" (Inep). Esse instrumento é apresentado pelo Inep como ferramenta pedagógica sem finalidades classificatórias, de adesão voluntária, destinada a avaliar o nível de aprendizagem das crianças no segundo ano de escolarização. Pretende evitar o diagnóstico tardio das dificuldades de alfabetização, concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e para a redução das desigualdades no início da escolarização (BRASIL, 2007c).

Salvo a singularidade da Provinha Brasil em corresponder a uma ferramenta pedagógica, ela se insere em contexto de intensificada prática de avaliação e monitoramento educacionais por parte do governo federal e de governos subnacionais.

A preocupação com a alfabetização também se mostra em ascensão no âmbito da pesquisa educacional, figurando como um campo de interesse particular da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), que mantém Grupo de Trabalho (GT) direcionado à Alfabetização, leitura e escrita. Esta Associação é importante espaço de debate de questões científicas e políticas e de referência e divulgação do conhecimento da área no país.

O trabalho de Goulart e Kramer (2002) propôs uma revisão das pesquisas desenvolvidas pelo referido GT nos seus vinte e cinco anos de existência e identificou os principais temas tratados, a saber:

- conceito de alfabetização;
- formação dos professores alfabetizadores;
- perspectiva teórico-metodológica que fundamenta a prática (ou seja, as diferentes perspectivas que envolvem o alfabetizar — psicologia, ciências sociais, lingüística, antropologia, história, pedagogia);
- práticas de leitura e/ou práticas de escrita;
- política educacional com ênfase em currículo e avaliação da alfabetização.

Assim como as autoras, observamos, por meio de revisão da literatura sobre alfabetização de crianças, que são escassos os trabalhos que abordam esse tema pelo viés da política e gestão educacionais, o que mostramos sumariamente, a seguir.

Mortatti (2010) investigou os modelos teóricos adotados pela política e gestão educacionais brasileiras com foco na alfabetização escolar, identificando três: o construtivista, o interacionista lingüístico e o letramento. O primeiro, predominante, é complementado pelos outros dois. A autora concluiu que o país passa pela "crise da alfabetização", uma vez que os modelos teóricos adotados foram insuficientes para assegurar a qualidade do processo da alfabetização, o que têm permitido a (re)introdução de velhos/novos métodos. Assim, o país estaria vivenciando um momento de "remetodização da alfabetização" o que estaria ocorrendo num contexto em que as relações estabelecidas corroboram uma forma de regulação social que tem buscado um consenso entre antagonistas.

Observamos ser crescente a ênfase na discussão da alfabetização sob o viés da avaliação com a introdução das avaliações de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, mais recentemente, com a Provinha Brasil.

Os trabalhos de Oliveira (2005) e Oliveira e Silva (2011) analisam o conceito de alfabetização em avaliações em larga escala nacionais e estaduais, constatando existir neles confusão conceitual entre alfabetização e letramento, com o que os testes aplicados não permitem identificar o êxito ou não na alfabetização.

Na mesma perspectiva crítica às avaliações, Esteban (2009) discute a Provinha Brasil, afirmando que a avaliação por meio desse instrumento não oferece contribuições efetivas para a alfabetização de todas as crianças brasileiras, em especial nas escolas públicas que atendem principalmente crianças de classes populares. Para a autora, essa avaliação desconsidera as dimensões sócio-históricas e culturais da aprendizagem escolar, num projeto de "uniformização dos processos" e exclui aqueles que não se enquadram no nivelamento proposto. Pondera que isso vai de encontro com o conhecimento, já disseminado, da educação como processo amplo de formação humana e social.

Pesquisa de cunho mais favorável às avaliações em larga escala para a fase da alfabetização buscou estabelecer um currículo condizente com a idade das crianças atendidas a partir de avaliações (FONTANIVE et. al., 2008; 2010). Os autores consideraram que a introdução da criança de seis anos no ensino fundamental de 9 anos gerou uma série de indagações quanto ao processo de alfabetização e as práticas pedagógicas para essa fase. As preocupações se intensificaram com a normatização da obrigatoriedade da alfabetização até os 8 anos de idade e a exigência de exames periódicos específicos para esta fase. Nesse sentido, desenvolveram o "Projeto-Piloto para Alfabetização de Crianças com 6 anos" nas escolas públicas municipais e estaduais do Rio Grande do Sul, com o objetivo de avaliar os níveis alcançados no período de 2007 a 2009, pelos alunos do 1º e 2º ano do ensino fundamental, em habilidades de leitura, escrita e matemática.

Separados os alunos em quatro grupos de experimentos (3 de intervenção e um de controle, no qual professores e gestores não passaram por formação específica), os resultados apresentados no primeiro ano de realização do Projeto-piloto demonstraram que: (a) ao final do primeiro ano de escolaridade obrigatória, os alunos dos 3 grupos de intervenção tiveram desempenho melhor em leitura e escrita do que os alunos do grupo de controle; (b) em matemática não houve diferenças (FONTANIVE et. al., 2008). No segundo ano de aplicação do teste, os principais resultados mostraram que houve um grande ganho de proficiências

entre o 1º e o 2º ano nas duas disciplinas. A interpretação da escala de Leitura e Escrita evidencia que o domínio das habilidades nesta última é alcançado pelos alunos nos níveis mais altos da escala, enquanto que as habilidades de Leitura surgem antes (FONTANIVE et. al., 2010). Tendo evidenciado que os grupos se assemelham no quesito socioeconômico, os pesquisadores construíram uma matriz com as competências e habilidades consideradas necessárias para a idade em questão.

Outra pesquisa buscou explorar as possíveis contribuições da avaliação da alfabetização para a política educacional (MORAIS; LEAL; ALBUQUERQUE, 2009). Foi ela realizada na rede pública municipal de ensino de Camaragibe, Recife, nos anos de 2006 a 2008, e evidenciou que a utilização das avaliações municipais e da Provinha Brasil tiveram contribuições significativas para o desenvolvimento do processo de alfabetização dos alunos da rede. O uso das avaliações incidiu sobre o estabelecimento das metas e a redefinição das prioridades na formação continuada de alfabetizadores.

Por fim, mencionamos pesquisa que buscou evidenciar os impactos da avaliação oficial denominada "Programa de Avaliação da Alfabetização do Estado de Minas Gerais" (Proalfa) sobre a prática docente na perspectiva dos próprios professores alfabetizadores (CARVALHO; MACEDO, 2011). A pesquisa foi desenvolvida a partir da técnica de grupo focal formado por sete professoras alfabetizadoras de cinco escolas estaduais da cidade de São João Del-Rei, Minas Gerais. Das falas das professoras trazidas pelas pesquisadoras, observa-se que a introdução das avaliações nos espaços escolares tem impactado a prática docente quanto ao planejamento, a metodologia e as avaliações. Como resultado, as pesquisadoras evidenciaram que as práticas docentes variam de acordo com a legitimação conferida aos objetivos da avaliação: corroboram o Proalfa quando convencidas de que os resultados serão satisfatórios ou se colocam resistentes quando na situação inversa.

A revisão da literatura mostrou-nos que são incipientes as pesquisas sobre a avaliação da alfabetização como ferramenta da política e gestão educacionais, mesmo porque é recente a normatização da obrigatoriedade de exames nessa específica fase da escolarização. Entre os temas a pesquisar identificamos o dos usos da avaliação na gestão do processo de alfabetização tanto no âmbito dos sistemas de ensino como no das escolas. O foco investigativo nesse tema poderá concorrer para maior compreensão da materialidade da regulação da alfabetização em diferentes contextos e, consequentemente, para decisões e ações na promoção da melhoria do ensino fundamental.

No propósito de somar com esforços nessa linha de investigação, colocamo-nos o seguinte problema de pesquisa: *como a regulação tem se materializado no processo de gestão da alfabetização por meio dos usos da Provinha Brasil feitos pelo sistema de ensino e por escolas municipais de Dourados-MS?*

A opção de realizar a investigação em contexto municipal se justifica pela própria distribuição de responsabilidades na oferta da educação básica vigente no Brasil, que constitui o município como o âmbito da federação diretamente responsável pela alfabetização, conforme antes mencionado. A busca de resposta para o problema formulado tendo como campo empírico o município de Dourados-MS se mostrou pertinente mediante revisão da literatura que aborda temas de política e gestão educacional nesse contexto, uma vez que a fase da alfabetização infantil praticamente ainda não foi contemplada. Os trabalhos que tomam como campo empírico a rede de ensino douradense contemplaram outros temas, quais sejam: a gestão da rede escolar na interseção da política nacional e municipal (FREITAS, 1997); a democratização das escolas públicas municipais (BARBOZA, 2008; ARANDA, 2004); a política de descentralização (FALCÃO, 2006; 2011); o planejamento educacional (SCAFF, 2007); a formação inicial (GUMIEIRO, 2010) e formação continuada de professores (VASCONCELOS, 2007; ROCHA, 2010); a concepção de qualidade (AMORIM, 2011) e o ensino fundamental de nove anos, com ênfase para a (re)organização do tempo, espaço e currículo dos anos iniciais (BUENO, 2010). Portanto, consideramos pertinente e necessário voltar a atenção à rede e às escolas públicas municipais de oferta dos anos iniciais, enfatizando a gestão da alfabetização e os usos das avaliações desse processo na promoção de melhorias da qualidade do ensino.

O objetivo geral em vista é o de analisar os usos locais da Provinha Brasil, para compreender a regulação que se materializa especificamente na gestão sistêmica e escolar da alfabetização em face da meta nacional de alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade.

Cabe esclarecer que denominamos regulação aos papéis e intervenções (formais e informais), de cunho governamental, nos processos de gestão sistêmica e escolar da alfabetização. São eles configurados na dialética de autoridade e autonomia dos atores, envolvendo práticas de direção, planejamento, apoio, acompanhamento, avaliação, monitoramento e controle do andamento da alfabetização. Na regulação se dá o entrelaçamento de ações e de dispositivos de coordenação situados e em contínua interação.

Para delimitar a investigação, optamos por recorte temporal com início no ano de 2008, quando a rede municipal de Dourados aplica pela primeira vez a Provinha Brasil. E com

término no ano de 2012, considerando o limite do prazo para a conclusão deste trabalho. No tocante à delimitação espacial, optamos por selecionar no campo empírico o ator sistêmico Secretaria Municipal de Educação de Dourados (Semed) e atores escolares. No caso do ator sistêmico, privilegiamos o setor e gestores responsáveis pela gestão da Provinha Brasil na rede municipal douradense. No caso das escolas, selecionamos entre 28 unidades urbanas as 6 que foram previamente escolhidas para os objetivos da pesquisa denominada "Política, gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos", financiada pelo Programa Observatório da Educação da Capes, a qual este trabalho se vincula. A referida pesquisa selecionou essas 6 escolas com base nos seguintes critérios:

- atendimento a mais de 100 alunos nos três primeiros anos do ensino fundamental;
- número de docentes responsáveis pelo atendimento referido no item anterior igual ou superior a quatro;
- localização urbana da escola;
- baixo nível sócio-econômico da população dos bairros atendidos pela escola;
- baixa variação positiva ou variação negativa no Ideb 2007-2009.

A caracterização das escolas selecionadas é mostrada no quadro 1, onde estão identificadas por numeral cardinal.

Quadro 1 - Características das escolas selecionadas para a pesquisa, Dourados, MS (2009)

Escolas Municipais	Localização	N. de alunos Anos iniciais (4ª serie ou 5º ano)	Ideb		
			2007	2009	Variação
Escola 1	Vila Cachoeirinha	441	4.0	3.7	-0.3
Escola 2	Vila Almeida	203	4.3	3.9	-0.4
Escola 3	Jardim Maracanã	451	4.3	3.9	-0.4
Escola 4	Vila Industrial	160	4.4	4.0	-0.4
Escola 5	Jardim Guaicurus	247	4.7	3.7	-1.0
Escola 6	Canaã I	473	3.9	3.4	-0.4

Fonte: Projeto de Pesquisa (2010).

As escolas selecionadas estão entre os 28 estabelecimentos urbanos do total de 44 que, no ano de 2011, compunham a rede escolar pública municipal de Dourados. Convém esclarecer que, em sua própria constituição histórica, coube à rede escolar municipal a tarefa de atender às populações de perfis sócio-econômicos mais baixos, geralmente residentes nos bairros mais periféricos da área urbana (FREITAS, 1997).

Quanto à metodologia, optamos por abordagem qualitativa (ESTEBAN, 2010) que nos permite considerar contexto e experiências dos atores envolvidos, constituindo-nos como ator principal na coleta de dados, mediante interação com a realidade. Adotamos perspectiva epistemológica construcionista, segundo a qual o significado emerge da interação com a realidade, e perspectiva teórica interpretativista, com finalidade de compreender ou interpretar uma realidade construída e múltipla, numa relação influenciada por fatores subjetivos, considerando os valores dados. Para isso, lançamos mão de princípios da teoria fundamentada (LAPERRIÈRE, 2010), que se orienta mais para a descoberta do que para a verificação, parecendo-nos apropriada ao tratamento de uma questão ainda pouco investigada. Além disso, nos permite atentar para perspectivas dos atores sem ignorar o contexto micro e macrossocial no qual se inscrevem suas ações.

Assim, valendo-nos do conceito apresentado por Palumbo (1994, p. 35) de que a política é "[...] um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes [...]" e que a lei em si não se constitui enquanto política, dependendo de como e quem a interpreta, neste trabalho voltamos o olhar àqueles que estão na base do processo da implementação da política: os gestores educacionais (professores alfabetizadores, coordenadores pedagógicos e gestores pedagógicos da Semed).

Para a coleta de dados, utilizamos entrevistas semiestruturadas individuais e coletivas. A opção por essa técnica se deve ao fato de que esta, segundo Poupart (2010, p. 227), representa "[...] um meio adequado para levar uma pessoa a dizer o que pensa, a descrever o que viveu ou o que viu, ou aquilo de que foi testemunha [...]".

As entrevistas foram realizadas com:

- a gestora pedagógica da implementação da Provinha Brasil na rede escolar municipal douradense no período 2009 a 2011 (entrevista individual – apêndice B)
- as coordenadores pedagógicos que atuam junto aos anos iniciais do ensino fundamental em cada uma das escolas selecionadas para a pesquisa (entrevista individual – apêndice C)
- a equipe de gestores que atuam junto aos anos iniciais do ensino fundamental na Semed (entrevista coletiva – apêndice D);
- os professores do 2º ano do ensino fundamental de cada uma das escolas observadas nesta pesquisa (entrevista coletiva – apêndice E).

Na realização das entrevistas, baseamo-nos em roteiro previamente elaborado, mas usado com flexibilidade com vistas a assegurar qualidade no levantamento dos dados. Gravamos em áudio as entrevistas que foram por nós posteriormente transcritas. O tratamento e interpretação dos dados levantados por meio das entrevistas se deram com o enfoque da análise de conteúdo (FRANCO, 2008). Cabe mencionar que obtivemos autorização escrita dos entrevistados para uso e divulgação dos dados e informações levantados (apêndice A) consoante aos objetivos desta pesquisa e segundo critérios éticos estabelecidos na regulamentação atinente em vigor. No entanto, será mantido o anonimato dos entrevistados, sendo os mesmos identificados conforme sua ocupação, função e Escola em que atuam.

Efetuamos ainda observações em duas reuniões realizadas pela Semed com professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos das escolas da rede municipal de ensino, quando da aplicação de um dos testes da Provinha Brasil no segundo semestre do ano de 2011 (apêndice F). Optamos pela observação como técnica exploratória, realizada de forma participante, oculta e semi-estruturada, com registro escrito das informações (VIANNA, 2007).

Para contextualizar na política educacional a questão da alfabetização e de sua avaliação, complementamos a abordagem qualitativa com análise de dados quantitativos. Fazendo o uso da estatística, valemo-nos de técnica capaz de permitir visualizar de forma mais clara e precisa os dados coletados e selecionados para este estudo, dando significado ao conjunto de dados que, sem a estatística, poderiam ficar obscurecidos (COSTA, 2004).

Para a obtenção de dados e informações em fontes documentais, empregamos análise documental, observando recomendações de Cellard (2010), consultando as seguintes fontes

a) nacionais:

- Decreto n. 6.094/2007
- Emenda Constitucional n. 59/2009
- Diretrizes para o Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)
- Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e Projeto de Lei n. 8.035 que trata do PNE 2011-2020
- Portaria Ministerial n. 10/2007, que instituiu a Provinha Brasil
- Materiais elaborados pelo Inep para orientação e para aplicação da Provinha Brasil

b) municipais:

- Plano Municipal de Educação
- Legislação municipal vigente
- Diretrizes da Semed
- Deliberações do Conselho Municipal de Educação de Dourados (Comed).

c) escolares:

- Projeto político-pedagógico das escolas envolvidas na pesquisa
- PDE-Escola
- Registros de avaliação da escola
- Arquivos escolares
- Registros da coordenação pedagógica escolar.

A pesquisa desenvolvida está organizada em três capítulos que são a seguir sumariados.

No primeiro capítulo, nos ocupamos de trazer uma visão geral da questão da alfabetização escolar de crianças no país, inserida nas discussões do ensino fundamental. Apresentamos um panorama das políticas para essa etapa do ensino, com ênfase à alfabetização como eixo da política, o qual vem ganhando destaque e prioridade na oferta de programas e ações por parte da União aos entes subnacionais. Com isso, contextualizamos o campo de discussão da pesquisa na perspectiva nacional.

No segundo capítulo tratamos da questão da avaliação nos anos iniciais do ensino fundamental enquanto prática pedagógica, de gestão e de monitoramento que tende a materializar formas de regulação da alfabetização. Apresentamos e comentamos as primeiras iniciativas locais (estaduais e municipais) de avaliação da alfabetização e a proposta nacional de avaliação denominada Provinha Brasil, considerando seus aspectos técnicos e políticos. Dessa forma, trazemos o discurso normativo e a produção da área a respeito do objeto desta pesquisa: Provinha Brasil.

Por fim, no terceiro e último capítulo, apresentamos o campo empírico da pesquisa e fazemos a discussão, a partir dos dados coletados, dos usos da Provinha Brasil na gestão e monitoramento da alfabetização. Em diálogo com os capítulos precedentes, deslindamos a regulação que se materializa localmente no que concerne à alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental e os desafios que se apresenta mediante a meta nacional de alfabetizar

todas as crianças até os oito anos de idade, com o que respondemos a questão central deste trabalho e deixamos apontamentos para novas pesquisas sobre a temática.

Cabe mencionar ainda as contribuições que pretendemos com esta pesquisa. Segundo o cientista político Ranney (1962 apud PALUMBO, 1994, p. 55-56) existem quatro razões para aprofundar os estudos sobre as políticas públicas. São elas:

> [...] Uma é puramente científica, ou seja, a meta do estudo das políticas é aprofundar nosso conhecimento sobre elas. Essa pode ser chamada de uma razão puramente acadêmica, por não haver consideração sobre como o conhecimento será utilizado. Ela envolve uma pesquisa básica em sua forma mais pura; sua meta é aumentar o conhecimento e a teoria. [...] A segunda razão é profissional, ou seja, a meta do estudo de políticas é poder aprimorar essas políticas [...] A terceira razão para se aprofundar no estudo de políticas é o que Alice Rivlin (1971) chamou de "revolução silenciosa". Os estudos de política têm crescentemente se tornado uma parcela das agências governamentais a nível federal e estadual. A avaliação de programas (que consistiu um aspecto do estudo de políticas) foi estabelecida dentro das agências governamentais para determinar como as políticas estão sendo implementadas e se elas estão alcançando os objetivos desejados (Cronbach, 1980). A quarta razão [...] é política: para aconselhar os políticos sobre que políticas eles devem apoiar em suas campanhas de eleição e também depois de serem eleitos.

Com este trabalho, esperamos contribuir indubitavelmente com as duas primeiras razões, aumentando o conhecimento e a teoria sobre avaliação de políticas e, publicado e divulgado os resultados alcançados, contribuir para o aprimoramento das políticas para alfabetização e avaliação, preferencialmente nas unidades escolares e Secretaria pesquisadas, estreitando as relações entre universidade e educação básica.

Ressaltamos que esta pesquisa contou com o financiamento da Capes/Inep/ Observatório da Educação durante todo o seu processo de desenvolvimento. A mesma está vinculada à pesquisa "Política, Gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos", sob coordenação da professora Doutora Elisângela Alves da Silva Scaff, desenvolvida no âmbito da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e do Grupo de Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE), aos quais manifestamos nosso sincero agradecimento.

CAPÍTULO I

A ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL

Neste primeiro capítulo buscamos apresentar o panorama e os desafios das políticas públicas para o ensino fundamental que, direta e indiretamente, contemplam o momento da alfabetização sistemática infantil, tendo em vista contextualizar o nosso objeto de investigação. Para isso, voltamos a nossa atenção para iniciativas da União que dizem respeito a esse momento do processo de escolarização.

Esse procedimento se baseia no fato de que, no federalismo vigente, compete à União coordenar a formulação de políticas educacionais nacionais. Estas se apresentam como delineamentos gerais para os atores subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). À União cabem iniciativas na esfera normativa, supletiva, de apoio técnico, de regulação. Interessam-nos iniciativas da União cujos desdobramentos se dão no âmbito municipal.

Com auxílio da literatura educacional e de documentos oficiais de alcance nacional, buscamos trazer uma visão geral da questão da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental no contexto do país, trabalhando, concomitantemente, com indicadores educacionais produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e Ministério da Educação (MEC).

1 O ensino fundamental no Brasil

Na organização da educação brasileira, o ensino fundamental é a segunda etapa da educação básica. A partir da Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), a organização da educação brasileira ficou assim definida: (1) educação básica: formada pela educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e ensino médio; e, (2) ensino superior. Contudo, na constituição histórica do ensino público brasileiro, o ensino fundamental tornou-se a etapa priorizada. Conforme Freitas (2008) apontou, o ensino fundamental se consolidou na política nacional como o mínimo necessário ao processo de escolarização, sendo considerado, no país, o "básico" da educação básica. Lembra a autora que, no contexto global, não há entendimento do que compreende esse básico, cabendo, então, a cada país defini-lo conforme as suas necessidades e possibilidades, mediante a concepção de educação assumida.

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) — fundamentada em princípios democráticos — passaram a representar objetivos da educação nacional: o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o objetivo declarado para o ensino fundamental na LDB/1996 (BRASIL, 1996b) consiste na formação básica do cidadão, o que, nos termos das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (BRASIL, 2010a, art. 24), deverá ocorrer mediante:

> I – desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
>
> II – foco central na alfabetização, ao longo dos 3 (três) primeiros anos;
>
> III – compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da economia, da tecnologia, das artes, da cultura e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
>
> III – desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
>
> IV – fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de respeito recíproco em que se assenta a vida social.

Os objetivos apresentados acima se aproximam de uma concepção ampliada de educação (FREITAS, 2008), na qual são valorizados além de aspectos formais do ensino, os de formação humanística. A educação assume, assim, objetivos para além da formação curricular, voltados aos valores, às atitudes, à vida, à cultura, à participação em sociedade em

suas diferentes áreas. Esses aspectos expressam, em partes, as lutas sociais pela democratização do ensino, pela superação da concepção de escola excludente e elitista (ARROYO, 2000; BEISEIGEL, 1993) que permeou o ensino público brasileiro.

Segundo Freitas (2008), foi a partir dos anos 1990, por influência de discussões no contexto internacional (Conferência de Jomtien/1990, Conferência de Nova Delhi/1993, Fórum Mundial de Dakar/2000) que foram incorporados no discurso político normativo nacional aspectos de uma concepção mais ampla da educação, em detrimento de uma concepção restrita[1]. Contudo, tais incorporações não foram significativas o bastante para transformar a educação, ocasionando apenas mudanças pontuais.

Sobressaem das normativas nacionais, para o ensino fundamental, os estatutos de gratuidade, obrigatoriedade e direito público subjetivo. Com o estatuto da gratuidade, fica estabelecido o direito da criança e do adolescente – e daqueles que não tiveram acesso a essa etapa quando em idade adequada – do acesso ao ensino fundamental em escola pública, ou ainda, bolsa de estudo em escola privada quando o número de vagas na pública for insuficiente. Com o estatuto da obrigatoriedade, se constitui dever do Estado a oferta de vagas e dever da família efetuar a matrícula e, junto à comunidade escolar, zelar pela frequência dos filhos, podendo o Conselho Tutelar ser acionado se constatada negligência. A obrigatoriedade é importante aspecto para a garantia do direito à educação no Brasil (HORTA, 1998), assim como, representa a via de acesso da população menos favorecida à educação escolar e ao conhecimento coletivamente construído (CURY, 2008). Com o estatuto do direito público subjetivo acentua-se o direito de todo e qualquer cidadão ao acesso, sendo responsabilidade do Estado oferecer a vaga, podendo ainda ser acionado o poder público para garanti-lo (BRASIL, 1990; 1996b).

O ensino fundamental na atualidade compreende o período de escolarização entre os 6 (seis) e 14 (quatorze) anos de idade (BRASIL, 2005a), com 9 (nove) anos de duração (BRASIL, 2006a) e estruturado em duas fases subsequentes: anos iniciais, com duração de 5 (cinco) anos; e, anos finais, com 4 (quatro) anos.

---

[1] A concepção restrita de educação básica compreende o atendimento direcionado apenas às crianças, prevalecendo características de uma educação escolarizante, formal, sistemática, uniforme, estática, sendo de responsabilidade exclusiva do setor educacional do Estado enquanto a concepção ampliada volta-se ao atendimento de crianças, jovens e adultos, prevalecendo uma educação para a diversidade, heterogênea, com responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade (FREITAS, 2008).

Sendo o ensino fundamental etapa integrante da educação básica, ele está organizado com uma carga horária anual de 800 (oitocentas) horas, distribuídas em 200 (duzentos) dias letivos (BRASIL, 1996b, art. 24), podendo organizar-se ainda em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência ou em outros critérios, conforme o interesse do processo de aprendizagem (idem, art. 23). Fica estabelecido ainda, que a critério dos sistemas de ensino, será efetuada a progressão gradativa da escola de tempo integral (idem, art. 34).

Nos primeiros anos do ensino fundamental, tem curso a intervenção pedagógica sistemática com vistas à alfabetização, do que trataremos mais detidamente adiante.

2 Políticas para o ensino fundamental

Nas políticas para o ensino fundamental podemos destacar três eixos principais de atuação do Estado, sobre os quais apontamos as estratégias adotadas e os meios e condições utilizados.

2.1 Eixos da política para o ensino fundamental

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), em 1988, representou um importante marco na história brasileira, por consolidar direitos civis, políticos e sociais que, até aquele momento, não estavam garantidos para a maioria da população (OLIVEIRA, 2009) e, é partir deste marco que consideramos as políticas para o ensino fundamental.

Mediante as lutas sociais pela democratização do ensino e as atuações dos governos nas questões educacionais, as políticas para o ensino fundamental podem ser organizadas em três eixos principais: a universalização do ensino, a correção do fluxo e a melhoria da qualidade.

A universalização é entendida na política educacional como a garantia de acesso de todos à etapa obrigatória do processo de escolarização, esta restrita ao ensino fundamental (de

7 a 14 anos até 2005 e de 6 a 14 anos desde então) até a Emenda Constitucional n. 59, de 2009 que ampliou a obrigatoriedade para a educação básica de 4 a 17 anos.

A CF/1988 trouxe em seu texto o prazo de dez anos para que a universalização do ensino fundamental fosse alcançada no país (BRASIL, 1988). Vencido esse prazo, o texto do Plano Nacional de Educação (PNE) para 2001-2010 trouxe novamente essa questão que aparece recorrentemente nos textos posteriores, contudo, com o conceito ampliado dos anos da obrigatoriedade e do entendimento de universalização.

A participação do país em reuniões internacionais contribuiu para maior atenção a essa questão, assinando-se no ano de 2000 o Compromisso de Dakar que estabelecia a meta de universalizar o acesso à educação básica até o ano de 2015. Freitas e Fernandes (2011) apontaram que a universalização da "educação básica" tornou-se o principal desafio educacional para os países populosos e com importantes déficits de escolarização, caso do Brasil onde essa escolarização correspondia, até 2009, à etapa do ensino fundamental. Diferente dos demais países desse rol, os indicadores brasileiros apontavam uma situação favorável no tocante ao acesso ao ensino fundamental, uma vez que em 2008 95% das crianças entre 7 e 14 anos encontravam-se na escola (RELATÓRIO, 2008). O desafio que se colocava então era o da universalização no pré-escolar e no ensino médio.

Com vistas à universalização do acesso a esse ensino, fora priorizada a política de construção de escolas, de modo que, desde 1980, o número de escolas se tornara suficiente para o atendimento da demanda de alunos em idade escolar. No entanto, a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações faziam com que o os alunos que deveriam estar mais adiantados em seus estudos ocupassem ainda os bancos escolares em séries anteriores às adequadas (RIBEIRO, 1991).

Estudos nesse sentido – tais como os de Ribeiro (1991), Klein e Ribeiro (1995), Fletcher e Castro (2003) e Klein (2006) – colocaram em tela outro eixo da política educacional: a correção do fluxo escolar. Observaram os autores que perdurou nas pesquisas educacionais diagnósticos equivocados a respeito do fluxo escolar e apontaram erros conceituais[2] nas pesquisas que levavam pesquisadores e autoridades educacionais a desconsiderar o principal problema do fluxo escolar: a elevada taxa de repetência, em especial

[2] O erro considerado centra-se na conceituação adotada para o termo repetente na coleta e interpretação dos dados estatísticos. Segundo o Censo Escolar, repetente era considerado qualquer aluno que cursasse a mesma série no ano seguinte, por ter sido reprovado por avaliação ou frequência. Assim, repetente e reprovado eram sinônimos. No entanto, repetente é o aluno que frequenta a mesma série independente se foi reprovado, afastado, abandono ou mesmo aprovado (KLEIN; RIBEIRO, 1995; KLEIN, 2006).

na primeira série do ensino fundamental. Os resultados dessas pesquisas apontaram que a alfabetização não era realizada com êxito por grande parte das gerações que frequentavam a primeira série do ensino obrigatório, podendo chegar à metade das matrículas quando considerada a realidade das classes menos favorecidas.

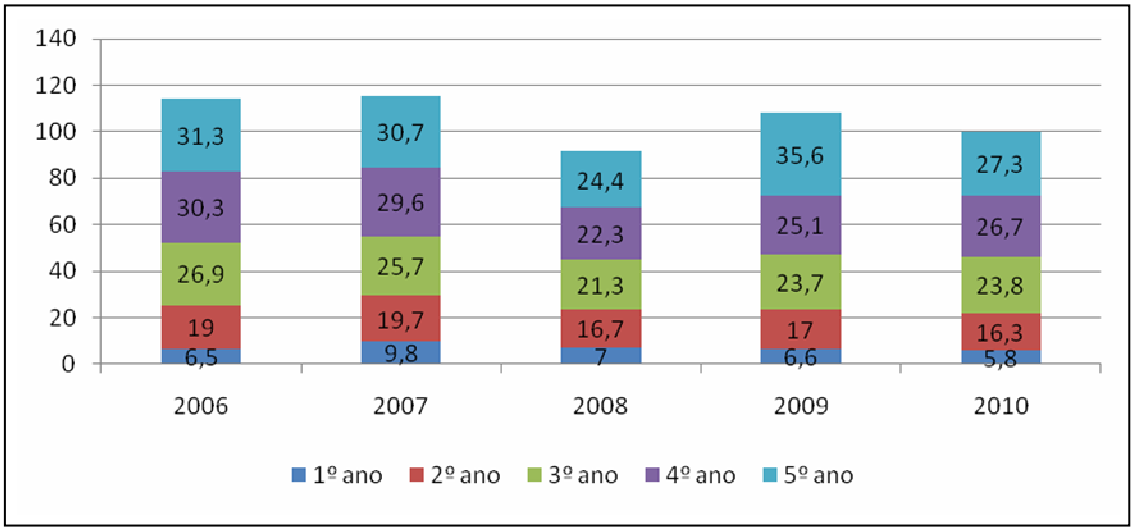
A continuidade desse quadro levou Ribeiro (1991) a considerar o aceite e a naturalização da prática da repetência como integrante da pedagogia do sistema. Acusou a existência de uma "pedagogia da repetência" a obstar a universalização do acesso, expressando problemas na qualidade do ensino e da escola, de modo que o enfrentamento desse problema deveria ser priorizado na política educacional.

Conforme Ribeiro (1991) apontou, no ano de 1982, a repetência atingia índices de 52,4% das crianças da primeira série, 34,2% da segunda, 26,5% da terceira e 21,5% da quarta, o que evidenciou um quadro alarmante para o ensino público brasileiro.

Observamos que, passadas duas décadas, a repetência nas quatro primeiras séries do ensino fundamental continua alta, apresentando quedas muito pequenas. Enquanto em 1999 ela chegava a 24%, em 2005 ficou em 21,2%. Apenas para a primeira série, em 2005, atingiu 27,3% dos alunos (RELATÓRIO, 2008).

Ao lado da repetência, outros indicadores do fluxo escolar são elaborados e divulgados pelo Inep e os resultados colocam em tela a questão da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental. Como era de se esperar, por conta das taxas da repetência, observam-se elevadas taxas de distorção idade-série (gráfico 1), o que denuncia a defasagem do ensino.

Gráfico 1 - Taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental público, Brasil (2006-2010)



*Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2006-2010.

Segundo Duarte e Freitas (2008), o período de 1990 a 2005, que marcou quinze anos percorridos após a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), registrou melhorias significativas nessas taxas. O ensino fundamental apresentou uma queda de 34,1% nas taxas, o que representou um ritmo médio de redução anual de 2,2%. Assim, em 2005, de cada 100 alunos matriculados no ensino fundamental, 30 (trinta) não tinham a idade adequada à série. No entanto, no período posterior (representado pelo gráfico), considerando as escolas públicas e os anos iniciais do ensino fundamental, verifica-se redução ínfima nas taxas, marcada ainda por oscilações desfavoráveis no período de 2006 a 2007.

Considerando que a qualidade pretendida seria o acesso e o término na idade correta, o que indicaria uma taxa de 0% (zero), os dados apresentados mostram que ainda é grande o desafio colocado a essa etapa do ensino. A situação é preocupante desde o primeiro ano de escolarização (com registro de 5,8%) e ganha proporções ainda maiores quando observamos os anos seguintes, chegando ao final do 5º ano com uma taxa de 29,7%, no ano de 2010.

A correção do fluxo implica ainda na regularização das taxas de desempenho – aprovação, reprovação, abandono. Na tabela a seguir apresentamos a evolução desses dados no período de 2007 a 2011.

Tabela 1 - Taxa de reprovação e abandono nas séries iniciais do Ensino fundamental nas escolas públicas, Brasil (2007-2011)

Ano de ensino	2007		2008		2009		2010		2011	
	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A
1º ano	4,2	3,3	3,7	2,9	3,2	2,3	2,6	1,9	2,1	1,6
2º ano	15	4,7	13,8	4,1	12,1	3	10,3	2,1	7,5	1,5
3º ano	15	3	14,9	2,9	14,1	2,4	13,4	2	12,8	1,8
4º ano	10,4	3,1	9,9	2,8	9,6	2,4	9,1	2	8,4	1,7
5º ano	10,6	3,2	10,1	3	9,6	2,4	9,1	2,1	8,6	1,9
1 ao 5º	11,9	3,5	11,1	3,2	10,2	2,5	9,2	2	8,1	1,7

* Elaboração própria
Fonte: Inep/Sinopses Estatísticas (2007-2011).
Legenda: R: reprovação; A: abandono

Os dados acima evidenciam melhorias no desempenho dos alunos das escolas públicas para os últimos anos. Tanto as taxas de reprovação quando as de abandono expressam decréscimos significativos, considerado o curto espaço de tempo. No entanto, enquanto a taxa de abandono entre 2007 e 2011 apresentou decréscimo de 1,8%, o ritmo de redução dessa taxa

havia sido de 3,97% entre 2000 e 2004, o que aponta, conforme observam Duarte e Freitas (2008), redução no ritmo de melhoria desse indicador.

Merece também atenção a situação curiosa observada para os anos iniciais do ensino fundamental: o terceiro ano escolar concentra as maiores taxas de reprovação, seguido do segundo ano escolar que também apresenta as maiores taxas de abandono, diferenciando do quadro registrado nos anos 1980, quando o primeiro ano escolar apresentava os piores índices.

Diante desses indicadores, tem sido questionada a qualidade do ensino oferecido, tornando-se essa questão eixo de políticas para o ensino fundamental. Cabe ressaltar que é consenso na área a polissemia e complexidade que envolve o termo. De modo geral, compreende-se a qualidade como atribuição de valor sobre determinada realidade, o que é subjetivo e varia pelos condicionantes de ordem histórico-cultural-social.

Casassus (2007) aponta que, inicialmente, a compreensão da qualidade estava associada ao domínio quantitativo, atribuindo melhor qualidade a mais acesso e anos de escolaridade, a mais permanência e/ou mais conclusão da escolarização. E, com a quase universalização do ensino fundamental, emergiu a demanda pela medição da qualidade do ensino. Nesse sentido, foram medidos os fatores materiais que determinam o resultado, considerando variáveis como: a relação numérica professor/aluno, o quantitativo de livros em casa ou na escola, a luminosidade na sala de aula ou quantidade de alunos dentro dela. Posteriormente, consideraram-se também fatores imateriais como expectativas e interações que acontecem dentro da escola ou fora dela. Por fim, a atenção recaiu sobre a medição do sucesso acadêmico.

Aponta ainda o autor (idem) que a qualidade da educação foi definida como metáfora do sucesso acadêmico, que corresponde a um nível aceitável de desempenho expresso através de notas obtidas de respostas corretas nos itens de provas de linguagem e matemática. Esse conceito de qualidade foi se consolidando cada vez mais no debate educacional, uma vez que a prática das avaliações em larga escala foi se acentuando na política pública de educação em grande número de países.

Dessa forma, arrolam-se no país duas concepções de educação marcadas por posicionamentos distintos: de um lado, uma “educação bancária”, centrada em ganhos quantitativos e embasada no pensamento neoliberal com predomínio da lógica do mercado; de outro, uma “educação indenizatória”, centrada em ganhos qualitativos, respeitando as

diferenças daqueles que tiveram desvantagens, efetivando o potencial de desenvolvimento humano (SPOZATI, 2000).

Numa perspectiva crítica, Beisiegel (1993; 2005) chamou a atenção para o fato de que, com a democratização do ensino e consequente expansão quantitativa, a escola pública mudara, tendo novos agentes (alunos, professores, famílias) e circunstância, o que reformulou a função social e as condições de funcionamento da escola. A ampliação do acesso das massas às escolas públicas brasileiras exigia uma escola que atendesse suas necessidades e superasse o dualismo educacional pautado no ensino elitista prestado a alunos idealizados em oposição ao atendimento adequado de alunos reais com diferentes qualidades de vida.

Sobre o mesmo viés, Arroyo (2000) ponderou que, enquanto instituição social, a escola acabava também por instituir em seu sistema práticas de exclusão e seletividade. Organizada de forma seriada, com currículos burocratizados (gradeados) e disciplinares, a escola acabou por desrespeitar o direito à cultura e às temporalidades e ciclos do desenvolvimento humano. Como ponto inicial para superação desses problemas, recomendou a centralidade na lógica do processo e a necessidade de os profissionais da educação fazerem as intervenções em coletividade. Defendeu uma concepção democrática de escola pública que valoriza a heterogeneidade do alunado e não enfatiza competências e saberes demandados pelos mercados, empobrecendo o horizonte democrático e igualitário da educação escolar.

Portanto, nesse contexto de mudança, a qualidade da educação assumiu diferentes concepções, ocasionadas pelos diferentes posicionamentos sobre a função social da escola. No debate conceitual, novos temas foram incorporados aos discursos, sendo recorrente a relação da educação com a eficiência, processo, equidade e eficácia. Sobre a perspectiva da eficiência coloca-se ênfase nos insumos educacionais, na relação conjunta de planejamento educacional e econômico. Na perspectiva do processo, privilegia-se a interação entre professores, estudantes, gestores, insumos e tecnologia em atividades educacionais. Sobre a equidade, enfatizam-se as oportunidades, distribuição ou consequências do processo escolar (GUSMÃO, 2010). No que condiz à eficácia, avalia-se a relação entre os objetivos, os instrumentos e resultados alcançados (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

2.2 Estratégias das políticas para o ensino fundamental

Na busca pela superação dos desafios apresentados à política nacional de universalização, correção do fluxo e melhoria da qualidade foram adotadas estratégias nacionais, como as seguintes: priorização do ensino fundamental; municipalização do ensino fundamental; colaboração federativa; e coordenação pela União.

Como já destacado, para o ensino fundamental foram atribuídos os estatutos de obrigatoriedade, gratuidade e direito público subjetivo. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), foi publicado o texto da LDB/1996 que, em seu art. 5º, § 1º, determinava que cabia às esferas administrativas assegurar, em primeiro lugar, o acesso ao ensino obrigatório, contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino. Com isso, acentuou-se a responsabilidade do Estado na oferta dessa etapa colocando-a como prioridade na política educacional, o que foi enfatizado nesse governo e se estendeu ao governo de Luis Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010). Para essa etapa da educação básica voltaram-se diversas medidas públicas, conforme veremos adiante.

Registrou-se no contexto nacional um movimento de municipalização do ensino fundamental. Mediante a atribuição das responsabilidades aos entes federados, prioritariamente, dos anos iniciais aos municípios e dos anos finais aos estados (BRASIL, 1996b), constatou-se a concentração de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental mais no atendimento municipal do que no estadual (AZEVEDO, 2002). A municipalização, como desdobramento da política de descentralização, daria aos municípios maior autonomia. Contudo, encontrou limites pela insuficiência de recursos financeiros, haja vista a complexidade da realidade brasileira, cuja maior parte dos municípios é pobre (OLIVEIRA, 2009). Assim, a disparidade financeira tem resultado na dependência econômica e política de muitos municípios, colocando em risco a qualidade da universalização dos direitos educacionais.

Cabe lembrar a opção declarada do regime de governo no Brasil: o federalismo de cooperação. Consideramos importante trazê-lo uma vez que é nele que deveriam se assentar as políticas públicas nacionais, incluída as políticas para o ensino fundamental. Entendemos com Cury (2010), que este regime busca o equilíbrio de poder entre União e entes federados e, a partir dele, são estabelecidos laços de colaboração na distribuição das múltiplas

competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Sobre esse aspecto, ressalta-se da CF/1988 que compete aos entes federados, em regime de colaboração: estabelecer as competências e diretrizes para as diferentes etapas da educação básica, as quais nortearão os currículos e os conteúdos mínimos, assegurando a formação básica comum. E ainda, na LDB/1996: recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental e aqueles que não tiveram acesso em idade adequada, fazer-lhes a chamada pública e zelar, junto aos pais e responsáveis, pela frequência à escola. Destaca-se que, apesar da prioridade do município na oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, é competência da União e Estado prestar apoio técnico e financeiro na oferta de programas de pré-escolar e ensino fundamental (BRASIL, 1988; 1996). Discursos como esses configuram o ensino fundamental como competência compartilhada.

No entanto, tal princípio só foi regulamentado durante o governo de Lula, através do Decreto n. 6.094, de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação.

O Plano de Metas visa mobilizar família e comunidade para atuar em regime de colaboração com os entes federados na melhoria da qualidade da educação básica, formando um conselho gestor nos sistemas educacionais responsáveis pelo acompanhamento das políticas públicas para a educação. Nessa perspectiva, o mesmo Decreto estabelece o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) como principal instrumento da gestão na verificação do cumprimento das metas, representado o indicador objetivo da qualidade da educação, relacionando dados do desempenho e do rendimento escolar.

A adesão "voluntária" ao Compromisso é realizada mediante um acordo entre os entes e através do qual o município e o estado se comprometem na realização das metas constantes nas 28 diretrizes enquanto à União compete o apoio suplementar, técnico ou financeiro às redes públicas dos diferentes sistemas. Nesse acordo é privilegiada a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR) por parte do sistema local e a obrigatoriedade em participar da Prova Brasil – um dos indicadores utilizados no cálculo do IDEB e que servirá para monitorar o desenvolvimento das metas e, consequentemente, a qualidade da educação.

Dessa forma, ressalta-se a estratégia política da coordenação pela União. Com base no regime federativo estabelecido pelas normas constitucionais e legais, traduzidos nos atos regulamentares, compete à União regular os diferentes níveis de ensino e acompanhar o

desenvolvimento dos diversos sistemas educacionais. Entre as atribuições da União que incidem sobre o ensino fundamental, repetindo as já citadas, estão as de: elaborar o Plano Nacional de Educação; prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; estabelecer as competências e diretrizes para os diferentes níveis de ensino que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação e assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos níveis de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996b, art. 9º).

2.3 Meios e condições utilizados

As estratégias adotadas nas políticas para o ensino fundamental são possíveis mediante a criação de meios e condições favoráveis ao seu desenvolvimento. Entre os meios e condições utilizados pela União, apresentamos a seguir: o financiamento; o planejamento decenal; a regulação centralizada; a avaliação, monitoramento e gerenciamento.

Iniciativa importante se deu na esfera do ordenamento do financiamento educacional, que vinculou recursos para a educação e adotou a gestão por meio de Fundos, instituindo, em 1996, no governo de FHC, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, em 2006, no governo Lula, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização da Educação Básica (Fundeb). Segundo Cury (2008), o Fundeb preservou os pontos positivos do Fundef, ampliou a abrangência, dispôs prazos para fixar o piso salarial dos profissionais do magistério público, explicitou em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoando os Conselhos de Conta do Fundo, reiterou a obrigatoriedade dos planos de carreira e remuneração com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino. Assim, o ensino fundamental contou também com financiamento pela União na forma de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Em que pesem as limitações da política de financiamento e da sua gestão, amplamente debatidas no país (OLIVEIRA, 2003; PINTO, 2007; DAVIES, 2006; GOUVEIA; SOUZA,

2010), a ausência por muito tempo de uma norma que estabelecesse a cooperação financeira entre os entes federados criou uma espécie de guerra fiscal entre os estados, fortalecendo um federalismo competitivo que poderia pôr fim ao regime de cooperação (CURY, 2008), no entanto, elas concorreram, entre outras coisas, para a incorporação e manutenção dos alunos nas redes públicas de ensino e para melhoria da remuneração do magistério (DAVIES, 2006).

O planejamento decenal também teria importante papel ao propor um plano de Estado e maior articulação entre os entes federados. Conforme estabelecido em lei, o plano deve ter um período de dez anos de vigência e mediante o regime de colaboração entre as esferas federativas, visar a manutenção e desenvolvimento do ensino. Para a primeira década da educação (década de 1990), estabeleceu-se como prioridades para o plano: a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1988). Medidas pontuais foram tomadas ao longo da década de 1990 e, no ingresso dos anos 2000, o país aprovou o Plano que fixou as prioridades, os objetivos e as metas para o período 2001-2010.

Segundo Gracindo (2009), dois projetos de lei para o PNE foram apresentados ao Congresso Nacional, um advindo da "sociedade brasileira" e construído pelas entidades nacionais da área da educação e outro advindo do próprio poder executivo. Resultante da disputa travada no seio do legislativo, o PNE do governo, com incorporação de algumas reivindicações do PNE da "sociedade" saiu vitorioso. Sobre o que Dourado (2007) considera um plano "gerencial" e "patrimonial".

Assim, o PNE (2001-2010) estabeleceu como objetivos para a referida década a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, elevação do nível de escolaridade, redução das desigualdades sociais e regionais e democratização da gestão. Entre as prioridades definidas destacamos a garantia de atendimento ao ensino fundamental obrigatório, assegurando ingresso, permanência e conclusão dessa etapa do ensino e o desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação dos diversos níveis e modalidades. Estes foram considerados indispensáveis para a gestão do sistema educacional e a melhoria do ensino (BRASIL, 2001a). Mas, o PNE não avançou no tocante a recursos, de modo que as metas foram, em grande parte, frustradas desde sua proposição e o configurou como uma política de governo (CURY, 2007).

Diante disso e no intuito de dar maior organicidade às iniciativas do governo federal, foi lançado no governo Lula o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano de 2007 (BRASIL, 2007a). Esse plano executivo do MEC ordenou ações em desenvolvimento e

introduziu novas estratégias. Segundo Cury (2007), a partir do PDE o MEC assume o protagonismo compartilhado com os poderes públicos dos outros entes federados. Nesse Plano, as metas e objetivos seriam referenciadas por informações e dados trazidos pelas avaliações educacionais. As metas, pactuadas por adesão com os entes federais, seriam focadas na aprendizagem e em seus resultados, com apoio na formação continuada. Resultados satisfatórios teriam incentivos e resultados insatisfatórios teriam o cuidado governamental para superação das dificuldades.

O Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, antes mencionado, representou uma das estratégias do PDE e tem suas diretrizes, objetivos e metas reforçados no Projeto de Lei Ordinária (PLO) n. 8.035, de 2010, ainda em trâmite no Congresso Nacional, que pretende o novo PNE (2011-2020.). O PNE (2011-2020) preconiza vinte metas para a educação pública brasileira, das quais oito estão relacionadas diretamente à educação básica: as quatro primeiras incidem sobre a universalização do acesso a toda população dos 4 aos 17 anos, enquanto as outras quatro versam sobre condições para permanência e qualidade do ensino, preconizando o limite etário para concretização da alfabetização, a escola de tempo integral, as metas do IDEB a serem alcançadas até 2021 e a elevação da média de escolaridade da população. Das outras metas que constam e que podem exercer influência para o ensino fundamental, destacamos a garantia de formação superior para atuação na educação básica e exigência de direção escolar técnica. Um avanço que registra-se no Plano é que para cada meta são vinculados recursos, o que proporcionaria sua viabilidade.

Na elaboração do planejamento educacional, Beiseigel (1993) aponta a necessidade de não se cometer erros já conhecidos, tais como: a ideia de que é possível resolver de forma centralizada os problemas das escolas dos diferentes regiões do território nacional, a promessa de superação da crise educacional a curto prazo, a prescrição de ensino de conteúdos iguais para todos os alunos. Para estes, aponta como possíveis soluções: assegurar a autonomia das unidades escolares, a inversão de tendências que encaminhem a educação nacional para a conquista de melhores tempos, a proposição de avaliações que considerem as desigualdades de origem dos alunos.

Ainda sobre o planejamento, e como forma de concorrer ao exposto por Beisiegel (1993), o governo Lula criou como estratégia o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), instituído pela Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007. O PDE-Escola é apresentado como instrumento que busca fornecer mecanismos à própria gestão escolar para diagnosticar problemas e estabelecer metas e planos de ação. Envolve a execução de

processos gerenciais de autoavaliação da escola, definição de visão estratégica e elaboração de plano de ação. O Plano é elaborado pela equipe da própria escola e objetiva indicar as metas a serem atingidas, quais as ações necessárias, o prazo para o cumprimento das metas e os recursos necessários. A prioridade do governo é dada aos estados e municípios com os mais baixos IDEB (BRASIL, 2007d).

Segundo Dourado (2007, p. 930), as estratégias descritas no PDE "[...] enfatizam o desenvolvimento de ações para aperfeiçoar o trabalho, elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais". Assim, pode desenvolver ações com uma lógica contrária e distante dos marcos legais de gestão democrática, atribuindo um gerencialismo de mercado na gestão escolar, acentuando a diretividade, burocratização e controle do trabalho escolar.

No que compete à regulação curricular, desde meados dos anos 1990, a União baixa normas para o currículo escolar através de leis ordinárias e de regulamentação principalmente por meio de atos do Conselho Nacional de Educação. Esses atos fixam diretrizes curriculares nacionais para cada etapa da educação básica e modalidade de educação.

Com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, recentemente publicadas, o Estado (BRASIL, 2010a) tenta retomar a centralidade no estudante e recuperar a função social da educação básica para assegurar a qualidade social da educação, compreendendo o direito à educação como parte do princípio da formação da pessoa em sua essência humana. Nesse sentido, apresenta a avaliação – parte do processo do ensino e aprendizagem – como instrumento de contínua progressão dos estudantes em que deve predominar o caráter formativo sobre o classificatório e quantitativo. Para o ensino fundamental, bem como todas as demais etapas, atribui o cuidar e educar como princípios norteadores e, ainda, reforça a centralidade na alfabetização como medidas para melhoria da qualidade.

A preocupação com a qualidade da educação e do ensino, a pressão social por maior participação e transparência na gestão pública e o processo de descentralização do poder deram razão para que a União organizasse os meios para medir, avaliar e monitorar o ensino no país. Por meio da atuação do Inep, gerou estatísticas, indicadores e índices educacionais, avaliou o desempenho de sistemas de ensino e de escolas, aplicou exames nacionais, introduziu prova periódica na alfabetização e passou a realizar o monitoramento educacional. Da eclosão da avaliação no início dos anos 1990 (PESTANA, 1998) e da sua consolidação no ingresso da primeira década dos anos 2000 (BONAMINO, 2002; FREITAS, 2007) passou-se

a sua ampliação, composição do processo de monitoramento e articulação com ferramentas de gestão estratégica (FREITAS, 2012).

Portanto, as medidas adotadas nas últimas décadas reforçaram a tendência do governo em impor uma regulação centralizada, com ênfase no monitoramento e gerenciamento dos sistemas educacionais.

Assim como Arroyo (2000), consideramos que as políticas para o ensino fundamental têm se configurado sobre um contexto de predominância de duas ideias-forças (credencialista e democrática), o que tem configurado um novo contexto em que democratizar a escolarização é dar aos menos favorecidos oportunidades de dominar as mesmas armas, as mesmas credenciais para se valerem numa sociedade cada vez mais seletiva, sobre o que diversas políticas públicas têm se inspirado nessa complexa mistura de democracia-credencialismo.

3 A alfabetização como eixo da política para o ensino fundamental

No final da primeira década de 2000 é possível destacar um novo eixo das políticas para o ensino fundamental: a preocupação com a qualidade da alfabetização sistemática infantil. A introdução dessa questão pode ser percebida tanto na agenda política pública supranacional quanto nacional.

No contexto supranacional, verifica-se que o Compromisso de Dakar/2000 (RELATÓRIO, 2008, p. 9), já mencionado neste trabalho, trouxe como uma das metas para os países signatários, como o Brasil, o compromisso em até 2015 de:

> 6. Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagens, reconhecidos e mensuráveis, sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida

Em consonância, no contexto nacional, verifica-se a presença de tal questão na agenda de segmentos empresariais e intelectuais brasileiros, organizados no que se denomina "movimento", cuja bandeira é "Todos pela educação". Este movimento fora criado no ano de 2006, contando com financiamento da iniciativa privada, anunciando o intuito de divulgar e ampliar a discussão sobre a melhoria da qualidade da educação. Na trilha das Metas do

Milênio, estabelecidas em 2000 pela Assembléia das Nações Unidas, o "movimento" definiu entre as cinco metas principais a serem alcançadas até o ano de 2022, a "Meta 2: Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos".

Este movimento de iniciativa privada influenciou para que, no contexto político normativo brasileiro, encontrássemos pela primeira vez a questão da alfabetização infantil e sistemática no documento Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, o qual leva o mesmo nome do movimento supramencionado. Verifica-se no Plano (BRASIL, 2007b) que entre as vinte e oito diretrizes que o compõem, estão contempladas as metas expressas pelo movimento, com destaque para inciso II, art. 2º: "alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico". Ainda, verifica-se no Plano a ausência do termo ensino fundamental e a ênfase que é posta na aprendizagem, perpassada por toda a educação básica.

Nas normativas posteriores – PNE 2011-2020 e Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica – a alfabetização é igualmente contemplada, acentuando-se sua obrigatoriedade até os oito anos de idade e o acompanhamento do processo por exames específicos.

Contudo, o termo alfabetização nomeia o processo ou a etapa de aprendizado pelo qual indivíduos são iniciados no universo de uma língua escrita, o que ocorre tanto no espaço escolar quanto fora dele e a respeito do qual há diferentes concepções.

A partir de Soares (2004, 2011), compreendemos que na aprendizagem da língua, a alfabetização é constituída por dois processos distintos, mas complementares e indissociáveis: o processo de aquisição e o processo de desenvolvimento da língua – denominado, a partir das discussões dos anos 1990, como letramento. O primeiro corresponde à aquisição do código escrito, ao desenvolvimento de habilidades básicas que permitem ao indivíduo saber ler e escrever; o segundo, ao desenvolvimento da língua escrita o que propiciaria ao indivíduo lidar com os significados. Na aprendizagem dos dois processos, salienta a autora (idem) a necessidade em reconhecer as especificidades de cada um e a multiplicidade de métodos. Aponta ainda, que o primeiro requer um período determinado, com práticas metodológicas para a sua consecução, enquanto o segundo estende-se por todo o processo escolar, por esse motivo, acentua-se a preocupação com alfabetização nos três primeiros anos escolares.

O fato de que os dois processos (aquisição e desenvolvimento da língua escrita) se relacionem e sejam indissociáveis enseja uma aproximação cada vez maior da alfabetização

ao conceito de letramento, como historicamente se pode observar no conceito adotado nos Censos do IBGE nos quais tem sido considerado alfabetizado o indivíduo que é capaz de ler e escrever um bilhete simples (SOARES, 2004).

No entanto, conforme ponderou Soares (2004), o uso do termo alfabetização é marcado por um movimento descontínuo consoante aos modelos teóricos adotados tanto nas políticas quanto nas práticas escolares. Tal movimento pode ser sentido na mudança do paradigma behaviorista (anos 1960 e 1970) para o cognitivista (anos 1980) e para o sociocultural (anos 1990).

No Brasil, o construtivismo na alfabetização foi marcado por equívocos e falsas inferências especialmente no que diz respeito a método pedagógico. Segundo Soares (idem), esse movimento implicou na crítica da centralidade dada, no processo de aquisição da leitura e escrita, aos métodos tradicionais de alfabetização, tanto sintéticos (da soletração, fônico e da silabação) como analíticos (processo de palavração e sentenciação) ou mistos (sintético-analítico ou analítico-sintético). A mencionada centralidade propiciava práticas mecânicas de ensino limitadas ao uso de cartilhas e que priorizavam a memorização, a cópia e o registro. Por sua vez, o construtivismo contribuiu com o questionamento sobre o processo de como a criança aprende a ler e escrever, colocando o aluno no centro do processo da aprendizagem escolar. Mas, não propôs um novo método de alfabetização, pois atribuiu centralidade às estruturas e processos cognitivos das crianças.

A crítica aos métodos tradicionais, a ausência de um método específico na transição e afirmação do cognitivismo na alfabetização e a sobreposição da psicologia à linguística teriam levado à "desmetodização da alfabetização" (MORTATTI, 2010). Sem método, a alfabetização sucedia de forma relativamente espontânea. Nas palavras de Soares (2004, p. 9) teria ocorrido a "desinvenção da alfabetização", ou seja, "[...] o que parece ter acontecido [...] é que, em lugar de se fugir a [...] 'excessiva especificidade', apagou-se a necessária especificidade do processo de alfabetização". Com isso, privilegiou-se a discussão em torno do letramento e das práticas direcionadas ao uso da leitura e escrita, enquanto as práticas direcionadas à aquisição da leitura e escrita foram abandonadas.

Nesse contexto, a opção pelo construtivismo era apontada por muitos estudos como alternativa à superação da situação de fracasso escolar, a qual era atribuída à falta de métodos e técnicas corretas para o desenvolvimento das potencialidades do aprendiz e incapacidade profissional dos professores (ANGELUCCI et. al., 2004). Contudo, estudos como os de Teixeira (2000) e Santiago (2000) apontaram que os Referenciais Nacionais, de cunho

construtivista, não foram incorporados satisfatoriamente nos currículos dos sistemas municipais e estaduais. Ambas as autoras apontaram que os professores manifestam desconhecimento do material ou, ainda, que as leituras realizadas não foram suficientes para ocasionar mudanças em suas práticas pedagógicas.

Portanto, se o construtivismo foi visto como tentativa de superação do fracasso na alfabetização, que sempre esteve presente na educação brasileira, pouco contribuiu para o quadro já existente. Esse dualismo entre alfabetização e letramento se intensificou ainda mais com a presença do paradigma sociocultural no cenário educacional, que direcionou o olhar ao contexto em que o processo da alfabetização acontecia. Disso resultou um cenário marcado por velhos/novos métodos que se repõem e atualizam, negando/afirmando ou relacionando o tradicional e o atual. Esse quadro permeia as discussões sobre o conceito e sugere um momento de "reinvenção da alfabetização", buscando a superação do dualismo alfabetização *versus* letramento (SOARES, 2004) e, consequentemente, uma "remetodização da alfabetização" que garanta o sucesso e a qualidade do ensino brasileiro (MORTATTI, 2010).

A partir de documentos nacionais elaborados recentemente, verificamos a preferência do letramento na política educacional, observado no próprio nome. O documento "Pró-Letramento: programa de formação continuada de professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental: alfabetização e linguagem" (MEC, 2008, p. 12) afirma a alfabetização "[...] como o processo específico e indispensável de apropriação do sistema de escrita, a conquista dos princípios alfabéticos e ortográficos que possibilitam ao aluno ler e escrever com autonomia [...]" e o letramento como o "[...] processo de inserção e participação na cultura escrita [...]", que se prolonga por toda a vida. Ainda, tratam-se de termos complementares, inseparáveis, não sequenciais, ambos indispensáveis, conceito que o aproxima do ideário de Magda Soares e opõe-se a ideia de João Batista Araujo e Oliveira, Alessandra Capovilla e Fernando Capovilla, os quais têm ganhado espaço na discussão sobre alfabetização, priorizando o ensino e aprendizagem da alfabetização em sua concepção restrita e defendendo a sobreposição do método fônico na garantia de sucesso da alfabetização.

Sobre a polêmica estabelecida entre alfabetização e letramento, Rego (2002) recomendou cautela. A autora considera fundamental que a reinvenção da alfabetização se dê coerentemente com a realidade das escolas públicas brasileiras, que atendem um número expressivo de crianças advindas de famílias com baixo nível de escolaridade e contexto social desestimulante em termos de práticas de leitura e escrita. Lidar com essa limitação requer que

se possibilite a todos o ensino e a aprendizagem dos dois processos de aprendizagem da língua escrita.

A multiplicidade metodológica é assegurada nas novas Diretrizes Curriculares Gerais Nacionais para a Educação Básica. Reafirmando o presente na LDB/1996, a Resolução n. 4, de 2010, que define as Diretrizes Curriculares aponta como um dos princípios da educação básica o "[...] iii – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas" (BRASIL, 2010a, art. 4º). Ainda, expressa a necessidade de centralidade no educando, retomando as dimensões do educar e cuidar, dando primazia à formação humana do sujeito.

Contudo, não podemos limitar o sucesso e qualidade do ensino a aspectos metodológicos da alfabetização. Concordamos com Soares (2011) que ressalta ser a alfabetização um processo complexo e multifacetado, envolvendo diferentes áreas de conhecimento (Pedagogia, Psicologia e Linguística), diferentes fatores que a configuram (aluno, professor, método, material didático, contexto cultural, código escrito) e a condicionam (social, cultural e político).

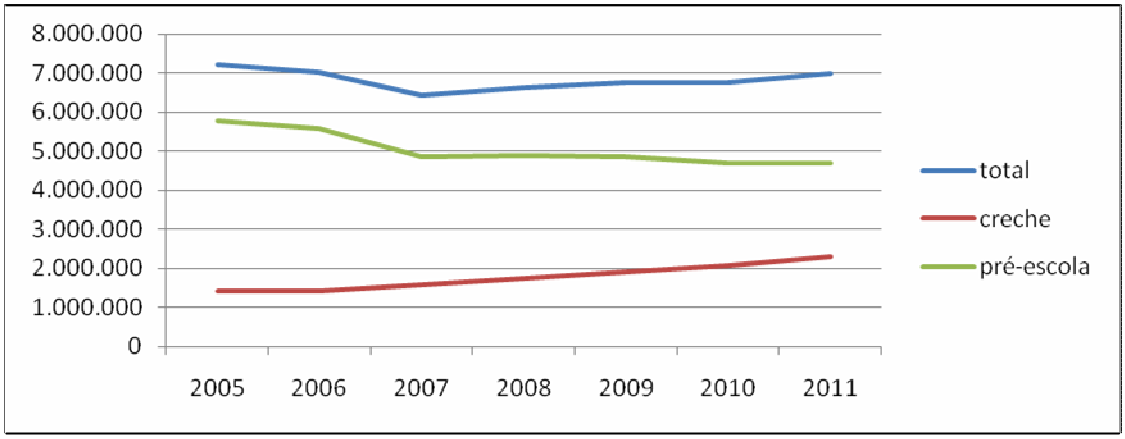
Uma vez que a alfabetização representa o primeiro passo na escolarização tem ela implicação para o sucesso ou fracasso desse processo. Logo, o tema alfabetização está implícito nos temas "fracasso escolar" e baixa qualidade do ensino. Sobre o que apresentamos a seguir alguns indicadores nacionais que permitem visualizar tal questão e, ao mesmo tempo, expressam os desafios que se acentuam às políticas educacionais nacionais.

Considerando que o ensino fundamental deveria ser precedido pela educação infantil, verificamos que grande parte da população ainda tem o ensino fundamental como etapa primeira do processo de escolarização. Sobre a fase infantil, o Brasil apresenta indicadores positivos em saúde e imunização, aumento do bem-estar e queda da mortalidade infantil. No entanto, no que se refere à oferta educacional a expansão tem sido insuficiente, o que se agrava pelas ainda insatisfatórias condições físicas, estruturais e pedagógicas das creches e escolas existentes (RELATÓRIO, 2008).

Dados do Inep referentes à ampliação da oferta da educação infantil (gráfico 2) nos ano de 2005 a 2011 permitem constatar variação positiva quanto à ampliação do número de crianças nas creches brasileiras (62,52%) no período. Todavia, se relacionarmos as matrículas da educação infantil com a demanda de crianças dessa faixa etária, observamos que, por exemplo, no ano de 2010, menos da metade (48,97%) das crianças de zero a quatro anos frequentavam as creches ou pré-escolas. E esse percentual pode ser ainda menor se pensarmos

que, no total de matrículas efetuadas, há crianças em atraso escolar, com entrada tardia e idade inadequada à fase do ensino.

Gráfico 2 - Evolução das matrículas para a educação infantil, Brasil (2005-2011)



*Elaboração própria.
Fonte: Inep/Sinopses Estatísticas, 2005-2011.

Outro ponto a considerar na análise das matrículas é a queda apresentada para o pré-escolar. Entre os anos de 2005 e 2011 constatamos um decréscimo em 19,15% nas matrículas para o pré-escolar. No entanto, notamos que a queda se acentua de 2006 a 2007 e mantém uma constância nos anos seguintes, o que pode ser explicado pelo declínio das taxas de crescimento populacional e também pela política de ampliação do ensino fundamental, que permite o ingresso de crianças de seis anos no ensino fundamental, ocorrendo muitas vezes a antecipação desse ingresso, assunto que trataremos mais adiante.

Portanto, resulta da análise que a universalização da educação infantil ainda representa um desafio para o país, tanto no acesso como na aquisição de conhecimento e desenvolvimento de habilidades esperadas para essa fase da educação escolar. Consideramos pertinente trazer esses dados, porque, enquanto primeira etapa da educação básica, a educação infantil tem por finalidade o desenvolvimento integral das crianças em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social (BRASIL, 1996b). Isso beneficia o seu desempenho nos anos subsequentes de escolarização (KLEIN, 2006), favorecendo a alfabetização realizada nos anos iniciais do ensino fundamental (CAMPOS et. al., 2011). Por tudo isso, merece maior atenção das políticas públicas nacionais.

A alfabetização/analfabetismo configura-se como problema histórico e constante na política educacional. Em 2005, 11,1% da população adulta declarou não saber ler ou escrever um bilhete simples (era analfabeta). A análise dos condicionantes apontou que o

analfabetismo era mais elevado nas pessoas de mais de 60 anos (taxa de 31,1%), na região Nordeste (21,9%), na zona rural (25%) e na população negra ou parda (15,4%), o que levou a concluir que o analfabetismo está fortemente correlacionado à pobreza (RELATÓRIO, 2008).

Considerando os dados de 2009 (tabela 2), observamos que a taxa da população adulta que se declarou analfabeta foi de 10,3%, ou seja, apresentou decréscimo de 0,8% em quatro anos. Quanto à diversidade regional, considerando o grupo de idade de 18 anos ou mais, verificamos uma variação de até 14,3% entre as regiões. A região Nordeste continua figurando com o maior índice de analfabetismo adulto (20,1%), seguido da região Norte (11,4%), Centro-Oeste (8,6%), Sudeste (6%) e Sul (5,8%).

Tabela 2 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo o grupo de idade e sexo - 2009.

Grupos de idade e sexo	Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade (%)					
	Brasil	Grandes regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	8,9	9,6	17,0	5,2	5,0	7,3
Homens	9,1	10,4	18,6	4,6	4,6	6,9
Mulheres	8,8	8,8	15,5	5,8	5,4	7,6
10 a 14 anos	2,5	3,4	4,7	1,1	1,2	1,0
15 anos ou mais	9,7	10,6	18,7	5,7	5,5	8,0
15 a 17 anos	1,5	1,9	2,7	0,8	0,6	0,5
15 a 24 anos	1,9	2,2	3,9	0,9	0,9	0,7
18 anos ou mais	10,3	11,4	20,1	6,0	5,8	8,6
25 anos ou mais	12,0	13,8	23,8	6,9	6,7	10,2

* Elaboração própria.
Fonte: Elaborado a partir dos dados do IBGE/PNAD, 2009.

No que compete à paridade de gênero, o Relatório (2008) concluiu que o Brasil não se incluía entre os países que apresentavam problema grave sobre a questão. Para a taxa bruta de matrículas na educação primária (primeira à quarta série), que inclui todas as pessoas que estão matriculadas nessa etapa educacional, o Índice de Paridade de Gêneros (IGP) em 1999 era de 0,94. Em 2005, a situação era praticamente a mesma, com IGP de 0,93. Na educação secundária, por outro lado, o IGP de 1999 era de 1,11, mostrando disparidade em favor das mulheres, situação que se repetiu em 2004, com IGP de 1,10.

Concomitante às taxas apontadas pelo Relatório (2008) sobre o IGP — ainda que este considere as taxas brutas de matrículas — podemos, com base nas taxas de analfabetismo nacional, apontar uma disparidade favorável às mulheres em 0,3%. Diferente do que

pensávamos, o índice de analfabetismo nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é maior entre as mulheres, enquanto na região Norte e Nordeste, acentua-se o analfabetismo entre os homens. A disparidade maior concentra-se na região Nordeste, o que implica em não desconsiderar a questão da disparidade nas políticas para promoção da alfabetização.

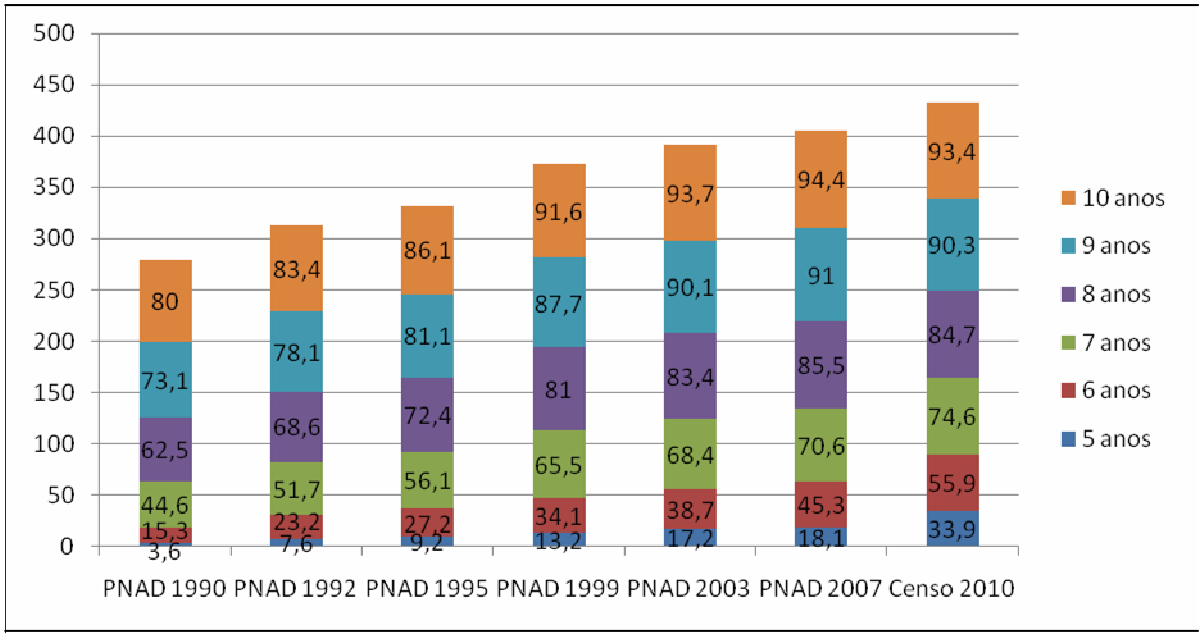
Considerando o indicador do alfabetismo/analfabetismo adulto, verifica-se o histórico de um direito negado a um grande contingente populacional em participar do processo educacional quando em idade adequada ou em programas de correção. Paralela a esta questão, a literatura nacional considera pertinente que, no país, olhemos também o indicador de analfabetismo infantil.

Um estudo recente sobre a trajetória das taxas de alfabetização nas décadas de 1990 e 2000, realizado por Ferraro (2011), colocou em tela essa questão. Examinando a trajetória da taxa de alfabetização por sexo, cor ou raça e classe social, o autor (p. 1009, grifo do autor) constatou que todos eles têm influência no processo de alfabetização. E alerta que, qualquer que seja o impacto desses fatores, "[...] o sucesso ou insucesso e, consequentemente, as desigualdades quanto à alfabetização e a continuidade nos estudos se definem na *largada* do processo de escolarização fundamental". Assim, temos o quadro de uma educação fadada ao fracasso já em seus primeiros anos de escolarização.

Consideramos pertinente para este trabalho reproduzir os resultados apresentados pelo autor, uma vez que evidenciam de forma objetiva pontos cruciais sobre o analfabetismo infantil no país.

A título de ilustração, trazemos alguns dados da tabela organizada pelo autor (FERRARO, 2011, p. 998). Enfatizamos as séries iniciais, fazendo um recorte até os 10 anos a fim de acompanhar a trajetória da alfabetização para esta fase nas três décadas findadas. Destacamos que os dados referentes a 2010 foram introduzidos para análise nossa, não estando contemplados na análise do autor.

Gráfico 3 – Trajetória da taxa de alfabetização entre as pessoas de 5 a 10 anos, segundo a idade – Brasil (1990-2010)



* Elaboração própria.
Fonte: IBGE, PNADs 1990, 1992, 1995, 1999, 2003 e 2007. Microdados. (FERRARO, 2011) e IBGE, Censo Demográfico (2010).

A análise sobre a trajetória da alfabetização foi traduzida por Ferraro (2011, p. 997) da seguinte maneira:

> a) a taxa de alfabetização aumentou sensível e continuadamente, a cada PNAD, em todo o período de 1990 até 2007; b) os aumentos proporcionalmente maiores e mais regulares ocorreram nos grupos de 5 anos, onde a taxa inicial (3,6% em 1990) se viu multiplicada por cinco (18,1% em 2007), e no grupo de 6 anos, onde a taxa inicial (15,3% em 1990) se multiplicou por três (45,3% em 2007); c) os aumentos foram mais acentuados na década de 1990 do que na de 2000, com destaque para o quinquênio 1990/1995, a maior parte dele anterior ao primeiro governo FHC; d) por fim, o menor aumento verificou-se no último subperíodo (2003-2007), no governo Lula.

Acrescentados dados do Censo de 2010 sobre a taxa de alfabetização por idade, verificamos que a análise feita pelo autor não se altera, permanecendo o aumento sensível e contínuo nas taxas, com aumentos proporcionalmente maiores para os 5 e 6 anos, acrescentando-se, somente, que se o primeiro período do governo Lula não foi tão expressivo para aumento das taxas, o segundo (2007-2010) apresentou os melhores índices para a idade de 5, 6 e 7 anos, embora, as demais idades tenham apresentado pequenas variações negativas quanto à taxa.

No que compete à análise das desigualdades de gênero, o autor chegou às mesmas conclusões já mencionadas aqui quando analisadas pelo viés da alfabetização adulta: que não há uma disparidade muito expressiva entre homens e mulheres. No entanto, fazendo a relação da variável gênero com a racial, o autor (p. 1004) concluiu:

> - A vantagem das meninas em relação aos meninos quanto a taxa de alfabetização manifesta-se tanto entre brancos/as como entre negros/as. Mais acentuadamente, porém, entre crianças negras.
> - A desigualdade quanto a alfabetização é mais acentuada entre brancos/as e negros/as do que entre mulheres e homens, aspecto este que não pode ser ignorado ao se pensar em políticas afirmativas. Mas, sem que isto signifique que não se deva atentar para as desigualdades que afetam a população masculina em relação a feminina, fenômeno este que costuma ser lido como "fracasso dos meninos" (p. ex., Carvalho, 2004).
> - É na idade de 7 anos que as desigualdades atingem seu ponto máximo em termos de taxa de alfabetização, figurando em primeiro lugar as mulheres brancas (76,3%), seguidas pelos homens brancos (73,2%), vindo bem abaixo as mulheres negras (56,3%) e, finalmente, os homens negros (50,5%). Ressalvando a pequena diferença em favor das mulheres em relação aos homens de mesma cor ou raça, pode-se dizer o seguinte: enquanto entre crianças brancas de 7 anos há três alfabetizadas em cada quatro (3/4), entre crianças negras essa proporção é bem mais baixa - de apenas uma em cada duas (1/2).

Outra dimensão considerada foi a classe social. Dentro disso, o autor (p. 1006 e 1008) selecionou a variável "pessoa entre 15 a 24 anos, empregadas com carteira de trabalho assinada e mais de oito anos de estudo" e propôs relações às já apresentadas variáveis, sexo e raça, ao que conclui:

> Primeiro, entre as pessoas de 15 anos, a taxa mais alta de conclusão do ensino fundamental completo, que se verifica entre as mulheres brancas, não vai além de 63,7%.
>
> Segundo, entre as mesmas pessoas de 15 anos de idade, a taxa de realização do ensino fundamental completo de parte das mulheres brancas (63,7%) representa mais do que o dobro daquela obtida pelos homens negros (29,4%), situados no extremo oposto da escala.
>
> Terceiro, as mulheres negras, exceção feita para a idade de 15 anos, apresentam percentuais mais elevados de realização do ensino fundamental completo do que os homens brancos, vantagem esta (das mulheres negras) que se acentua rapidamente a partir dos 16 anos e que, depois, se mantém mais ou menos constante a partir dos 20 anos.
>
> Quarto, o resultado das três observações anteriores é que, no grupo de idade de 15 a 24 anos, pode-se perceber claramente quatro patamares distintos de taxas percentuais de conclusão do ensino fundamental, ocupando as mulheres - brancas e negras - os dois patamares mais elevados, com a seguinte ordem decrescente: 1º - mulheres brancas; 2º - mulheres negras; 3º - homens brancos; 4º - homens negros. Entre os/as trabalhadores/as de 20 anos com carteira assinada, por exemplo, as diferenças entre as taxas de conclusão do ensino fundamental são gritantes, em prejuízo principalmente para os homens negros: mulheres brancas: 89,8%; mulheres

> negras: 83,6%; homens brancos: 71,2%; homens negros: 54,6%. A diferença, que e de apenas 6,2 pontos percentuais em favor das mulheres brancas em relação às mulheres negras, ascende para 12,4 pontos percentuais em favor das mulheres negras em relação aos homens brancos, e a 16,6 pontos percentuais em favor destes últimos em relação aos homens negros.

Contempladas as desigualdades apresentadas pelo autor para além das regionais, verificamos a complexidade que envolve o processo de alfabetização e o desafio que se mostra à realidade brasileira na universalização desse direito essencial para a qualidade do ensino e da educação.

No que compete à qualidade da alfabetização oferecida, propomos uma análise aos indicadores, consideradas três dimensões: (1) resultados em avaliações nacionais e internacionais, (2) condições para o ensino e a aprendizagem e (3) quantidade e qualidade dos professores.

Na primeira dimensão, considerando os resultados das avaliações internacionais, constata-se que o Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento, tem apresentado os piores desempenhos. Enquanto isso, nas avaliações nacionais, considerou um desempenho estável quanto aos resultados obtidos no SAEB de 1999 e de 2005 em linguagem e matemática (RELATÓRIO, 2008).

O IDEB, indicador elaborado a partir de 2007 pelo governo federal e que resulta do cálculo dos resultados da Prova Brasil e SAEB e das taxas de aprovação, tendo como base os Censos Escolares do Inep, estabelece como padrão de qualidade das escolas brasileiras a média 6, considerada a média dos países desenvolvidos, e com prazo de até 2021 para ser alcançada . Dos dados observados constatamos que as escolas particulares atingem o índice 6,0 já no ano de 2007 aumentando em meio ponto para 2011 (6,5). Assim, o desafio maior recai sobre as escolas públicas, municipais e estaduais, que, em 2011 apresentaram, respectivamente, 4,7, 5,1 e 4,7. Verificamos ainda que a rede municipal e estadual apresentaram índices acima da meta esperada para o ano de 2011, no entanto, são resultados ainda aquém de uma educação de qualidade, uma vez que a escala do IDEB varia de zero (0,0) a dez (10,0). Portanto, os baixos índices apresentados nesses níveis corroboram o diagnóstico de um sistema escolar que não garante a aprendizagem das habilidades consideradas básicas para os estudantes das escolas brasileiras – linguagem e matemática – ainda em seus primeiros anos do ensino fundamental.

Tabela 3 - Resultados do IDEB 2005, 2007, 2009 e 2011 e projeções para o Brasil, por dependência administrativa para os anos iniciais do ensino fundamental

IDEB Observado				Metas					
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Dependência Administrativa									
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5

Fonte: Elaborado pelo MEC/Inep com base nos resultados do SAEB e Censo Escolar 2005, 2007, 2009 e 2011.

Na segunda dimensão, no que tange às condições para o ensino e a aprendizagem, constata-se no cenário nacional um quadro alarmante, que requer melhoras significativas no que tange à infraestrutura das escolas, oferta de material didático, quantitativo de alunos por turma, dias letivos e tempo de permanência nas escolas (RELATÓRIO, 2008). A seguir, abordamos alguns desses aspectos.

A estrutura física das escolas permite evidenciar em que condições o ensino está sendo ofertado. Observamos este aspecto com base em indicadores propostos pela Inep e que constam no quadro a seguir. Considerado o ano de 2006 (último disponível para consulta), verificamos que o acesso ao conhecimento para as crianças até a 4ª série (5º ano) das escolas públicas acontecia de forma limitada a um grande contingente de alunos, uma vez que eram altos os percentuais de escolas que não possuíam bibliotecas (81,4%), laboratórios (89,3% de informática e 96,5% de ciências) e nenhum acesso a internet em suas unidades de ensino.

Tabela 4 - Perfil dos estabelecimentos de ensino público com oferta até a 4ª série do Ensino Fundamental, Brasil (2006)

Infraestrutura	Porcentagem
Total de escolas	100
Com Biblioteca	18,6
Com Laboratório de Informática	10,7
Com Laboratório de Ciências	3,5
Com sala para TV/Vídeo	11,6
Com Microcomputadores	30
Com acesso a internet	0
Com Esgoto	89,6
Com Energia Elétrica	83,1
Com Água Potável	96,7
Com sanitários	91,4

* Elaboração própria.
Fonte: EdudataBrasil, 2006.

Outro ponto preocupante é verificar o número considerável de escolas que ainda não dispunham dos serviços de saneamento básico. É sabido que melhoras já foram efetuadas em muitas redes de ensino, no entanto, o curto espaço de tempo da coleta dos dados até 2012, ou seja, sete anos, nos permite concluir que ainda pairam em muitas escolas públicas brasileiras um ambiente desestimulante e inadequado ao processo de ensino e aprendizagem.

No aspecto quantitativo de alunos por turma (gráfico 4), verificamos que não há variações significativas para o período considerado (2007 a 2010). As séries iniciais são as que apresentam as menores médias de alunos por turma e vão aumentando gradativamente, conforme o ano escolar. Não há uma normativa nacional que limite esse quantitativo, no entanto, tramita o Projeto de Lei n. 597 que estipula em 25 o número de alunos por professor para os cinco primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2007g).

Gráfico 4 - Média de alunos por turma nas séries iniciais do Ensino Fundamental nas escolas públicas brasileiras, de 2007 a 2010

* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2007-2010.

Conforme os dados do gráfico, o período observado não mostra variações significativas no quantitativo de alunos por turma nos diferentes anos de ensino. Constatamos que grande parte das escolas públicas brasileiras já cumpre o estipulado, salvo no 5º ano, único a demonstrar uma média acima da pretendida como padrão.

Por fim, no que tange à quantidade e qualidade dos professores, evidencia-se que a qualificação profissional ainda é uma problemática, uma vez que nas primeiras séries do ensino fundamental 47,3% dos professores não possuíam habilitação em nível superior

(RELATÓRIO, 2008). E outro problema considerado grave, mas sem dados sistematizados, é o grande quantitativo de professores contratados em caráter temporário em detrimento de concursos públicos.

Consideradas a quantidade e qualidade para os anos iniciais, verificamos que, mesmo que lentamente, têm crescido o número de professores nessa etapa do ensino (5,3%, de 2007 a 2009). Contudo, a problemática anunciada se mantém ainda no ano de 2009, observado o fato que somente pouco mais da metade (61%) possuem nível superior (tabela 5).

Assim, podemos inferir que um grande contingente de alunos dos anos iniciais das escolas brasileiras ainda é atendido por professores que possuem apenas a formação mínima de nível médio (BRASIL, 1996b) em curso de Magistério ou Normal.

Tabela 5 - Taxa de professores dos anos iniciais do ensino fundamental, conforme a escolaridade, Brasil (2007-2009)

Ano	Total	EF	MT	MAG	EM	SUP
2007	685025	0,8	37,95	32,32	5,63	54,94
2008	717.332	0,65	39	33	6	60
2009	721.513	0,57	38	32	6	61

* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Sinopses Estatísticas, 2007, 2008 e 2009.
Legenda: EF = Ensino Fundamental; MT = Médio Total; MAG = Magistério/Normal; EM = Ensino Médio; SUP = Superior.

Dessa forma, a partir dos dissensos conceituais e dos indicadores apresentados buscou-se contextualizar a questão da alfabetização infantil e sistemática, ressaltando a complexidade que envolve, e proporcionar um panorama da alfabetização no momento em que se insere como eixo das políticas para o ensino fundamental.

4 Programas e ações da União para a alfabetização de crianças

Apresentamos, a seguir, os programas e ações da União para a alfabetização sistemática infantil, com vistas a prestar apoio técnico e financeiro necessários à promoção da meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade. Propomos organizá-los em 4 eixos, sendo estes:

a) Reorganização do ensino – o ciclo de alfabetização

A reorganização do ensino fundamental é uma ação recorrente na política educacional brasileira, como forma de assegurar a expansão do ensino às camadas populares e a diminuição das barreiras entre os níveis (MAINARDES, 1998; JEFREY, 2011) e, mais recentemente, com vistas à melhoria da qualidade do ensino público.

A configuração atual do ensino fundamental (tratado na primeira seção deste capítulo) resulta de mudanças normativas, em especial, da primeira década dos anos 2000. Como vimos, no ano de 2005 fora estabelecida a matrícula de crianças a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental obrigatório (Lei nº 11.114) e, em 2006, determinou-se a ampliação desse ensino para nove anos de duração, ampliando o estatuo da obrigatoriedade para a população de idade entre 6 e 14 anos (Lei nº 11.274). Com as mudanças, reconfigurou-se o ensino fundamental e educação infantil, conforme mostra o quadro a seguir.

Quadro 2 – Organização do Ensino Fundamental de Nove anos e da educação infantil no Brasil

Etapa de ensino	Faixa etária prevista	Duração
Educação Infantil **Creche** **Pré-escola**	**até 5 anos de idade** até 3 anos de idade 4 e 5 anos de idade	 ----
Ensino Fundamental **Anos iniciais** **Anos finais**	**até 14 anos de idade** de 6 a 10 anos de idade de 11 a 14 anos de idade	**9 anos** 5 anos 4 anos

Fonte: BRASIL/CNE (2005b).

A nova configuração acrescentou um ano à etapa do ensino fundamental, o que permite o acesso, cada vez mais cedo, das crianças ao processo de alfabetização e letramento sistemáticos.

Mas, a ampliação da escolarização obrigatória foi além do ensino fundamental. A Lei n. 11.700, de 2008, assegurou a oferta de vagas na escola pública de ensino fundamental ou na educação infantil para toda criança a partir do dia em que complete 4 anos de idade (BRASIL, 2008a). E a Emenda Constitucional n. 59, de 2009, estendeu a obrigatoriedade para a população de 4 a 17 anos, estabelecendo o prazo de até 2016 para que todas as redes dos sistemas de ensino público brasileiro cumpram essa determinação. Essas medidas foram ratificadas na Lei 12.796, de 2013.

Considerando que o estatuto da obrigatoriedade é importante para a garantia do acesso à educação escolar, entendemos que as normativas mencionadas representam um avanço para a democratização do ensino público, uma vez que asseguram às crianças menos favorecidas o direito em participar da vida escolar cada vez mais cedo.

No entanto, a implementação do ensino fundamental de nove anos levantou uma série de questionamentos, em especial, sobre o tratamento pedagógico a ser oferecido a essas crianças. A respeito disso, foi homologado o Parecer do CNE/CEB n. 4/2008 (BRASIL, 2008b, grifos no original) que esclarece:

> 1 – O Ensino Fundamental ampliado para nove anos de duração é um **novo Ensino Fundamental,** que exige um **projeto político-pedagógico próprio** para ser desenvolvido em cada escola.
>
> [...]
>
> 4 – O antigo **terceiro período da Pré-Escola não** pode se confundir com o **primeiro ano do Ensino Fundamental**, pois esse primeiro ano é agora **parte integrante de um ciclo de três anos de duração**, que poderíamos denominar de "**ciclo da infância**".
>
> 5 – Mesmo que o sistema de ensino ou a escola, desde que goze desta autonomia, faça a opção pelo sistema seriado, há necessidade de se considerar esses três anos iniciais como um bloco pedagógico ou ciclo seqüencial de ensino.
>
> [...]
>
> 7 – Os **três anos iniciais** são importantes para a qualidade da Educação Básica: voltados à alfabetização e ao letramento, é necessário que a **ação pedagógica** assegure, nesse período, o **desenvolvimento das diversas expressões** e o **aprendizado das áreas de conhecimento** estabelecidas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.
>
> 8 – Dessa forma, entende-se que a alfabetização dar-se-á nos três anos iniciais do Ensino Fundamental.
>
> [...]
>
> 12 – O agrupamento de crianças de seis, sete e oito anos deve respeitar, **rigorosamente**, a faixa etária, considerando as diferenças individuais e de desenvolvimento.

A partir do parecer fica clara a intenção pública em promover a alfabetização (no sentido amplo) ainda nos três primeiros anos, compondo o que denominamos chamar de ciclo da alfabetização. Contudo, não há rigorosidade quanto à organização deste ciclo, podendo ser adotadas diferentes formas, conforme expresso na LDB/1996.

Sobre isso, o MEC encontrou nos sistemas de ensino diversas formas, apresentando-as como possibilidades (Quadro 5) no documento de 2006 intitulado "Ampliação do ensino fundamental para nove anos: 3º relatório do programa" (BRASIL, 2006b).

No quadro, observamos que não há padronização da organização dos anos iniciais do ensino fundamental e que somente em duas das formas encontradas há organização de ciclo/bloco único para alfabetização.

Consideramos que essas diferentes formas de reorganização expressam concepções de ensino e aprendizagem e visam à melhoria da qualidade da educação. Concordamos com Barreto e Souza (2004) que é preciso ter cuidado para que o ciclo ou bloco não acabe como mero arranjo, servindo para a diminuição da reprovação, mas não impedindo o fracasso da escolarização.

Quadro 3 - Possibilidades de Organização do Ensino Fundamental de nove anos

<table>
<tr><th colspan="2">Resolução nº 3 CNE/CEB</th><th colspan="9">Possibilidades de organização do Ensino Fundamental de Nove Anos criadas e implementadas pelos sistemas de ensino</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Anos iniciais</td><td>1º ano</td><td>Fase intro-dutória</td><td>1ª série básica</td><td rowspan="2">Ciclo de Alfabetização</td><td rowspan="3">Bloco Inicial de Alfabetização</td><td>1ª série</td><td>Turma de 6 anos</td><td rowspan="2">1º ciclo</td><td rowspan="5">1º Ciclo</td><td>1º Ciclo</td></tr>
<tr><td>2º ano</td><td>1ª série básica</td><td>1ª série regular</td><td>2ª série</td><td>Turma de 7 anos</td><td rowspan="4">2º Ciclo</td></tr>
<tr><td>3º ano</td><td>2ª série</td><td>2ª série</td><td>2ª série</td><td>3ª série</td><td>Turma de 8 anos</td></tr>
<tr><td>4º ano</td><td>3ª série</td><td>3ª série</td><td>3ª série</td><td>3ª série</td><td>4ª série</td><td>Turma de 9 anos</td><td rowspan="2">2º Ciclo</td></tr>
<tr><td>5º ano</td><td>4ª série</td><td>4ª série</td><td>4ª série</td><td>4ª série</td><td>5ª série</td><td>Turma de 10 anos</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Anos finais</td><td>6º ano</td><td>5ª série</td><td>5ª série</td><td>5ª série</td><td>5ª série</td><td>6ª série</td><td>Turma de 11 anos</td><td rowspan="2">3º Ciclo</td><td rowspan="4">2º Ciclo</td><td rowspan="4">3º Ciclo</td></tr>
<tr><td>7º ano</td><td>6ª série</td><td>6ª série</td><td>6ª série</td><td>6ª série</td><td>7ª série</td><td>Turma de 12 anos</td></tr>
<tr><td>8º ano</td><td>7ª série</td><td>7ª série</td><td>7ª série</td><td>7ª série</td><td>8ª série</td><td>Turma de 13 anos</td><td rowspan="2">4º Ciclo</td></tr>
<tr><td>9º ano</td><td>8ª série</td><td>8ª série</td><td>8ª série</td><td>8ª série</td><td>9ª série</td><td>Turma de 14 anos</td></tr>
</table>

Fonte: Extraído do documento "Ampliação do ensino fundamental para nove anos: 3º relatório do programa", (BRASIL, 2006b, p. 5).

b) Formas de apoio à alfabetização

Como formas de apoio à alfabetização, no que tange a condições materiais, destacamos o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que tem como principal objetivo subsidiar o trabalho pedagógico dos professores por meio da distribuição de coleções de livros didáticos aos alunos da educação básica e busca fornecer opções aos professores na seleção do material a ser utilizado pelos alunos. Esse Programa esteve presente na política pública educacional desde 1929 sobre diferentes denominações, no entanto, foi mais bem

instrumentalizado em 1993, quando o governo de Itamar Franco (1992-1994) vinculou recursos e garantiu o fluxo regular de verbas para aquisição e distribuição dos livros.

Conforme consta na Resolução do FNDE/CD n. 42, de 2012 (BRASIL, 2012b, art. 1º, § 2º), para o processo de alfabetização serão oferecidos:

> I – livros didáticos, seriados e consumíveis, para 1º ao 3º ano, abrangendo os componentes curriculares de Letramento e Alfabetização e Alfabetização Matemática;
>
> IV – acervos de dicionários, para uso em salas de aula de 1º ao 3º ano, com tipologia adequada para esta etapa.

Outro programa é o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), implementado no governo de FHC, em 1997, que tem o objetivo de promover o acesso à cultura e o incentivo à leitura a alunos e professores, por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência. Os acervos literários são compostos por textos em prosa (novelas, contos, crônica, memórias, biografias e teatro), em verso (poemas, cantigas, parlendas, adivinhas), livros de imagens e livros de história em quadrinhos. No ano de 2010, foram adquiridos 249 exemplares, desses, 39,75% eram direcionados aos anos iniciais do ensino fundamental. No ano de 2012 não constou na lista de livros adquiridos nenhum título direcionado à alfabetização, justificado pela política do Programa que intercala a oferta de livros sendo um ano direcionado à educação infantil, ensino fundamental (anos iniciais) e educação de jovens e adultos (EJA) e, no outro ano, ensino fundamental (anos finais) e ensino médio.

No que tange a condições tecnológicas, apresenta-se o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), criado pela Portaria Ministerial n. 522, de 9 de abril de 1997, que tem o objetivo de promover o uso pedagógico das Tecnologias de Informática e Comunicação (TICs) na rede pública de educação básica, levando às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias. Com isso, professores alfabetizadores contam com mais um recurso para promoção da aprendizagem da alfabetização.

No discurso político, a criação de condições materiais, tecnológicas e financeiras por parte do governo aparece como medida fundamental para se proporcionar ambiente alfabetizador e melhoria da qualidade da alfabetização.

Outra forma de apoio à alfabetização são os programas de formação continuada. Destacam-se no governo de FHC: o "Programa de desenvolvimento profissional continuado: alfabetização" (BRASIL, 1999), o qual disponibilizou às redes de ensino fundamental material impresso do projeto "Parâmetros em Ação: alfabetização" — sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) elaborados entre os anos de 1995 e 1998 — com o intuito de promover discussões acerca da prática pedagógica para os anos iniciais; e, o "Programa de Formação de Professores Alfabetizadores" (PROFA), disponibilizado para os sistemas de ensino no ano de 2001 e 2002, definido (BRASIL, 2001b, p. 4) como "curso de aprofundamento, destinado a professores e formadores, que se orienta pelo objetivo de desenvolver as competências profissionais necessárias a todo professor que ensina a ler e escrever", sejam estes alfabetizadores de crianças ou de jovens ou adultos.

No governo de Lula, destaca-se o Programa "Pró-Letramento – Mobilização pela qualidade da educação", implantado no ano de 2007, e busca oferecer em parceria com universidades públicas e os sistemas de ensino, o curso de formação continuada aos professores em exercício dos anos/séries iniciais do ensino fundamental em alfabetização, linguagem e matemática. A adesão a esse curso pelos sistemas é feita através do PDE Interativo, sendo atribuída às secretarias de educação função de coordenar, acompanhar e executar as atividades do programa. As universidades parceiras são responsáveis pela elaboração do material de formação e pela capacitação do professor tutor e certificação dos professores cursistas. O MEC é responsável por coordenar nacionalmente o Programa, elaborando as diretrizes e critérios para organização do curso e propostas de implementação, prestando ainda o apoio financeiro na elaboração e reprodução do material e na formação dos professores tutores.

São objetivos declarados do curso (BRASIL, 2007e, p. 2):

- oferecer suporte à ação pedagógica dos professores dos anos ou séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de língua portuguesa e matemática;
- propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente;
- desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da matemática e da linguagem e de seus processos de ensino e aprendizagem;
- contribuir para que se desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada;
- desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas das Redes de Ensino.

O “Pró-Letramento” é realizado com turmas de até 25 professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) com duração de 120 horas, das quais 84 são presenciais e 36 a distância. Os cursos de alfabetização e linguagem e de matemática são desenvolvidos paralelamente e realizados num período de até 12 meses para a fase inicial e até 10 meses para a fase do revezamento em outra área.

O material do curso está organizado em fascículos e trata de diferentes temas. Para alfabetização e linguagem são elencados: capacidades linguísticas da alfabetização e avaliação; alfabetização e letramento: questões sobre avaliação; organização do tempo pedagógico e planejamento de ensino; organização e uso da biblioteca escolar e das salas de leitura; o lúdico na sala de aula: projetos e jogos; o livro didático em sala de aula: algumas reflexões; modos de falar/modos de escrever.

Observamos que os cursos de formação continuada têm centrado nas habilidades de alfabetização, letramento e matemática, contemplando, assim, as habilidades requeridas nas avaliações oficiais como a Provinha Brasil e a Prova Brasil.

Outra forma de apoio é o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial n. 17, de 2007, e regulamentado pelo Decreto n. 7.083, de 2010. O Programa constitui-se como estratégia do MEC para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral. As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos: de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

Há ainda alguns programas desenvolvidos em caráter intersetorial, sendo estes: TV Escola, criado em 1995, DVD Escola, Banco Internacional de Objetos Educacionais e Portal do Professor, criados em 2008. Tratam-se de programas que disponibilizam recursos educativos audiovisuais aos professores e que podem ser utilizados conforme o planejamento dos mesmos.

c) Pacto Nacional pela alfabetização na Idade Certa

No governo da atual presidente, também do PT, Dilma Vana Rousseff (2011-2014) a alfabetização infantil permanece na agenda e ganha destaque com o “Pacto Nacional pela

Alfabetização na Idade Certa" (PNAIC), instituído pela Portaria Ministerial n. 867, de 4 de julho de 2012. Por meio do Pacto (BRASIL, 2012), a ser assinado entre os entes federativos, os governos comprometem-se a estabelecer uma política, em parceria com a União, que promova os seguintes objetivos:

> I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em língua portuguesa e em matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
>
> II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
>
> III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
>
> IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
>
> V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental.

Para alcance de tais objetivos, são apresentados quatro eixos de atuação:

1) Formação continuada de professores alfabetizadores: a formação ocorrerá aos moldes do Pró-Letramento, com diferencial de oferta de bolsas de estudos aos professores alfabetizadores para a realização da mesma.

2) Materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais: busca-se instrumentalizar professores e alunos através dos recursos disponibilizados pelos programas PNLD e o PNBE, bem como ampliar o quantitativo de materiais divulgados.

3) Avaliação: acentua a necessidade como parte do processo, promovendo-a em três momentos: de modo formativo, através dos relatórios produzidos nos cursos de formação e acompanhamento dos resultados da avaliação Provinha Brasil, os quais passarão a ser encaminhados ao MEC; de modo externo, aplicando uma avaliação externa aos alunos concluinte do ciclo de alfabetização.

4) Gestão, controle e mobilização social: busca promover maior participação e articular Conselhos e Comissões intersetoriais, escola, comunidade, conselho escolar e sociedade local em prol das ações do Pacto (BRASIL, 2012).

Dessa forma, os eixos apresentados contemplam os Programas já em desenvolvimento e descritos nesse trabalho. Com isso, o Pacto compreende uma forma de promover a articulação entre os mesmos a fim de se atingir a meta nacional para a alfabetização.

d) Avaliação

Como estratégia do PDE e concomitante com Decreto n. 6.094, de 2007, foi publicada a Portaria Ministerial n. 10, que instituiu a avaliação da alfabetização Provinha Brasil (PB). A PB se propõe a ser uma avaliação diagnóstica que permite o acompanhamento do desenvolvimento das habilidades de alfabetização e letramento (desde 2008) e de matemática (desde 2011). Essa Prova é elaborada e fornecida pela União às redes de ensino fundamental mediante contrato de adesão. A aplicação da Prova deve ocorrer no segundo ano de escolarização, no início e final do ano letivo, tendo como objetivos avaliar o nível de desempenho dos alunos e, a partir disso, propor ações interventivas para melhoria do processo de alfabetização (BRASIL, 2007c).

A Provinha Brasil pretende servir como ferramenta pedagógica de apoio a gestores e professores na formulação de metas e políticas para alfabetização nas escolas e redes escolares públicas, com vistas à alfabetização das crianças até os oito anos de idade. Por se tratar do nosso objeto de estudos, propomos sua discussão no capítulo seguinte.

Em resumo, o estudo realizado para este capítulo mostrou-nos um panorama de políticas públicas voltadas para o ensino fundamental e para a alfabetização, cujos desafios são complexos. Mostrou que a União tem atuado crescentemente no sentido de enfrentá-los, cabendo investigação dos desdobramentos subnacionais das suas iniciativas.

CAPÍTULO II

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo buscamos discutir a avaliação e o monitoramento da alfabetização no contexto educacional brasileiro, prática evidenciada na política educacional como essencial para melhoria da qualidade da educação e medida indispensável ao planejamento e regulação da educação pública brasileira.

Centramos a atenção na ferramenta de avaliação da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental denominada Provinha Brasil, com destaque para seus pressupostos teóricos, metodológicos e políticos. Trata-se de instrumento disponibilizado pelo MEC/Inep para a gestão das redes de ensino e escolas que permite avaliar e monitorar o processo da alfabetização com vistas à meta de alfabetizar toda criança até os 8 anos de idade.

Para isso, realizamos inicialmente um breve esclarecimento das noções construídas neste trabalho sobre avaliação e monitoramento, com base na literatura da área. Em seguida, apresentamos o contexto nacional de avaliação sistêmica no qual se insere a Provinha Brasil e algumas iniciativas de avaliação desenvolvidas por estados e municípios que contribuíram e contribuem para o aprimoramento da avaliação nacional. Em sequência, trazemos para discussão o instrumental Provinha Brasil e seus pressupostos relevantes, buscando caracterizá-la em meio aos diferentes instrumentos avaliativos presentes no contexto escolar.

1 Avaliação e monitoramento educacional: noções iniciais

A avaliação e o monitoramento são práticas recentemente introduzidas na educação básica brasileira e são crescentemente abordadas na produção da área, especialmente a avaliação, sobre a qual há atualmente expressiva produção. Mas, ainda se observa usos imprecisos dos termos (BAUER, 2012) associados à escassez de enfoques conceituais. Assim, buscamos esclarecer as noções adotadas nesse trabalho a partir de aproximações aos autores da área que tratam de avaliação e monitoramento, porém de forma breve dados os limites deste trabalho e da sua elaboração.

O conceito de avaliação se transforma e é construído ao longo do tempo. Com base em Vianna (2000), compreendemos a avaliação como procedimento de julgamento de valor, o que implica considerarmos que a avaliação, formal ou informal, constitui um processo complexo que envolve quatro etapas distintas e complementares: (1) definição de objetivos; (2) a coleta de informações variadas; (3) o juízo de valor; e (4) a tomada de decisão.

Nesse sentido, a avaliação constitui etapa do planejamento educacional e é entendida como atividade política cuja razão de ser é a de produzir efeitos e resultados concretos com vistas à transformação ou mudança (FREITAS, 2008). Sobre isso, destaca-se a necessidade de diagnóstico preciso a partir da seleção de dimensões e indicadores que contemplem os diferentes fatores que envolvem determinada realidade.

No processo histórico de construção da prática da avaliação educacional, esta esteve inicialmente voltada para o rendimento do aluno (microavaliação). No entanto, a educação foi se transformando e a sua avaliação assumiu proporções mais amplas, passando a incorporar: (a) grupos de indivíduos (professores, alunos, técnicos, administrativos, etc.); (b) projetos, produtos e materiais; (c) instituições e sistemas educacionais. Assim, constituiu o campo da macroavaliação (VIANNA, 2000).

Por sua vez, o monitoramento compreende o processo sistemático e recorrente de levantamento, acompanhamento e análise de dados visando à verificação e ao controle de metas previamente estabelecidas (FLETCHER, 1995). A avaliação, a medida[3] e a informação

[3] Medida significa a quantificação de um atributo, segundo determinadas regras (VIANNA, 2000). É comum a aproximação do termo a avaliação, contudo, não são sinônimos. A medida pode servir ou não como pressuposto à avaliação. Assim, a mensuração do rendimento escolar pode ser parte do processo avaliativo, mas não corresponde à avaliação educacional propriamente dita.

são recursos necessários para sua operacionalização, podendo ainda ser utilizados instrumentos de diversas naturezas, a saber: indicadores estatísticos, indicadores qualitativos, índices, provas amostrais e censitárias, exames, relatórios, pesquisas e auditorias (FREITAS, 2009).

Fletcher (1995) aponta ainda que o monitoramento educacional pode servir a diferentes finalidades. Baseado nas experiências norte-americanas, o autor menciona três tipos de monitoramento educacional: (1) o monitoramento de conformidade que, referenciado na organização burocrática, objetiva a padronização dos sistemas, tendo como foco os insumos; (2) o monitoramento de diagnose, embasado na Psicologia clínica, que objetiva remediar as deficiências da aprendizagem, tendo como foco os procedimentos; e, (3) o monitoramento de rendimento que, embasado na concorrência econômica, objetiva incentivar o desempenho acadêmico, colocando em foco os resultados do processo.

Atentando para o contexto educacional brasileiro, Freitas (2007) aponta que a avaliação esteve presente desde os primórdios da pesquisa institucionalizada e do planejamento educacional (anos de 1930), mas só no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 se organizou de forma a compor um sistema de avaliação capaz de integrar medidas de rendimento – gerando e disseminando dados e indicadores estatísticos – e avaliações de desempenho dos alunos por meio de testes em larga escala.

Nas duas últimas décadas a avaliação ganhou destaque como importante recurso da gestão pública (SOUSA, 2009; FREITAS, 2012). O aprimoramento e a disseminação dos instrumentos de "medida, avaliação e informação" educacionais constituintes do sistema nacional de avaliação da educação nos espaços subnacionais assumiu funções normativa, pedagógica e educativa na regulação educacional (FREITAS, 2007) e contribuiu para a construção do índice para monitoramento da educação básica brasileira nos anos 2000.

Com esse entendimento, com base em estudo da literatura e análise de documentos nacionais, apresentamos a seguir as iniciativas nacionais e locais de avaliação e monitoramento da alfabetização.

2 A avaliação nacional do ensino fundamental

Nesta seção buscamos apresentar as avaliações nacionais que incursionaram direta e indiretamente sobre os anos iniciais do ensino fundamental até chegar à proposta de avaliação Provinha Brasil, haja vista que o período delimitado e o objeto definido não se interpretam neles mesmos. Nesse sentido, consideramos necessário trazer o processo de constituição da avaliação nacional, para o que recorremos à literatura da área, com ênfase no trabalho de Freitas (2007) destacado aqui pela retrospectiva histórica acerca da experiência avaliativa nacional.

Freitas (2007), ao discutir a avaliação de educação básica no Brasil, evidencia que as primeiras experiências que se têm registro de aferição de rendimento escolar datam de 1981, 1983 e 1985, desenvolvidas nos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco, no contexto do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (EDURURAL), o qual buscava avaliar o rendimento em português e matemática de alunos de 2ª e 3ª séries do ensino fundamental (GATTI, 1993 apud FREITAS, 2007).

Outras pesquisas, de abrangência maior, foram desenvolvidas nos anos de 1987 a 1989, em diferentes cidades e estados do país. Os resultados do projeto intitulado "Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública" apresentados por Viana (1989 apud FREITAS, 2007) evidenciavam o baixo desempenho escolar dos alunos, em especial à alfabetização, falta de domínio de capacitações para escrever com correção e desconhecimento de noções básicas da aritmética elementar.

No mesmo ano (1987), o estado do Paraná desenvolveu avaliação própria destinada a alunos de 2ª e 4ª séries das escolas estaduais. Desde então, outros estados tiveram a experiência de desenvolver seus próprios instrumentos para avaliar o desempenho dos alunos ou desempenho escolar (Ibid., idem), dos quais trataremos mais adiante.

Essas primeiras iniciativas de avaliação serviram de subsídio ao governo federal na construção e consolidação de um Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) a partir dos anos 1990. O SAEB compreendeu, inicialmente, uma amostra das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental, avaliando as habilidades em língua portuguesa, matemática e ciências.

No entanto, as avaliações posteriores desenvolvidas no âmbito do SAEB foram reformuladas, promovendo mudanças quanto às séries e habilidades avaliadas. Na nova configuração, participam da avaliação os 5º e 9º anos do ensino de primeiro grau,

representando as séries finais de cada etapa, com ênfase nas habilidades de língua portuguesa e matemática, desconsiderando nesse momento a área das ciências. Esta configuração se mantém até os dias atuais (2012).

Sobre o SAEB, destacamos que, através da Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, ele passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANREsc) ou Prova Brasil. Com isso, além das informações em âmbito nacional, das unidades de federação e municípios, foi possível a verificação do desempenho por aluno e escola, de forma censitária, o que propiciou a criação do IDEB, em 2007.

A partir do Decreto n. 6.094/2007, a criação do IDEB é referendada na melhoria da qualidade do ensino, sendo este um indicador que permite acompanhar o desempenho dos sistemas no alcance das metas estabelecidas pelo Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. A quantificação da qualidade é um assunto polêmico, porém, tem se tornado um importante recurso político no chamamento da responsabilidade sobre a educação por parte dos governos e sociedade. A participação da mídia na divulgação desses resultados também tem contribuído para chamar a atenção sobre a qualidade do ensino ainda que seja questionável o viés analítico privilegiado.

A exemplo das experiências das avaliações da década 1980, as avaliações do SAEB, aplicadas ao final de cada ciclo do ensino fundamental e médio, têm recorrido no diagnóstico insatisfatório para a alfabetização, apontando que as crianças e adolescentes estão chegando aos anos finais das etapas do ensino fundamental sem os conhecimentos mínimos em alfabetização e matemática, observados os resultados atingidos no decorrer dos anos, conforme capítulo primeiro.

Observamos no debate educacional que o enfoque da qualidade do ensino centrado nos ganhos cognitivos dos estudantes, mensurados por meio de avaliações, se fortaleceu sob influência de enfoques da pesquisa, em países desenvolvidos, sobre o efeito escola, as escolas eficazes e a melhoria da escola (BROOKE; SOARES, 2008).

Os levantamentos de dados através das avaliações em larga escala dos sistemas nacional, estaduais e locais, em conjunto com as estatísticas nacionais (Censos e PNADs), contribuíram para formulação de um quadro bastante rico sobre a realidade brasileira (ALVES, FRANCO, 2008). Essa diversidade de dados possibilitou a elaboração de novas

metodologias de pesquisas e um acompanhamento mais sistemático a respeito dos efeitos e eficácia das escolas brasileiras (SOARES, 2007; LEE, 2010; ALVES, SOARES, 2007).

Esses estudos apontaram que as escolas brasileiras exercem contribuições, que não podem ser negligenciadas, quanto ao desempenho cognitivo e comportamental de seus alunos, uma vez que o país é marcado por uma diversidade social mais acentuada do que outros países, o que implica em maiores diferenças dos níveis de conhecimento presentes nas escolas.

Contudo, Casassus (2009) e Freitas (L., 2011) apontaram que a atenção enfática que se deu no cenário político às avaliações sistêmicas desconsiderou os ganhos alcançados pela democratização das escolas públicas e, ao colocar em foco a qualidade restrita apenas ao ganho acadêmico, limitou e reduziu-se a educação pretendida. Freitas (L., 2011) apontou ainda, que a prática recorrente dessas avaliações distanciadas de práticas de melhoria das escolas públicas, responsabilizam professores e escolas pelo fracasso produzido em oposição à estrutura, organização e política do sistema.

Retomando no capítulo anterior a ideia de Spozati (2000) em que coexistem "educação bancária" e "educação indenizatória", Franco, Alves e Bonamino (2007) consideram que as avaliações reforçam o "quantitivismo" da escola e as "ideias economicistas" nas políticas, ao passo em que Sousa (2009) aponta que o país está retrocedendo à concepção bancária da educação.

Segundo Sousa (2009), as avaliações do SAEB, propostas inicialmente para auxiliar governantes nas decisões e direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino, têm servido habitualmente para: enfatizar resultados e produtos; atribuir mérito a alunos, instituições e redes de ensino; escalonar o desempenho e classificar; sobrepor o "quantitativismo" ao "qualitativo"; destacar a avaliação externa em oposição à autoavaliação. Com isso, reforçando a lógica de gerencialismo na educação.

Outro ponto a se considerar, é o princípio adotado de que a avaliação gera competição, e a competição gera qualidade. Assim, o Estado estaria assumindo a função de estimular a produção de qualidade. No entanto, políticas educacionais formuladas e implementadas sob o auspício da classificação e seleção incorporam, consequentemente, a exclusão, como inerentes aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação (Idib.).

Acrescentando ao grupo das análises críticas às avaliações, concordamos ainda com Oliveira e Araujo (2005, p.18) que

> [...] as políticas de avaliação, por meio de testes padronizados como o SAEB, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se, por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequencial. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino. Ademais, há questões de ordem metodológica que dificultam a análise dos impactos que os insumos educacionais, o contexto socioeconômico e cultural e as práticas escolares têm sobre a aprendizagem dos alunos.Soares (2002) destaca que o modelo analítico do SAEB não se propõe a acompanhar os alunos de um ano para o outro, de modo que inexistem medidas de valor agregado, o que impossibilita não só a análise dos fatores descritos acima, mas até mesmo discernir se o que o aluno demonstra ter aprendido em determinado ano foi resultado do trabalho desenvolvido pela escola em que está efetivamente matriculado, ou de sua trajetória educacional pregressa.

Mesmo assim, novas avaliações foram elaboradas e divulgadas pelo MEC/Inep, especificamente, para o ciclo da alfabetização. Desde 2008 são disponibilizadas para as redes públicas de oferta dos anos iniciais do ensino fundamental a avaliação da alfabetização infantil Provinha Brasil (que difere das avaliações acima mencionadas por caracterizar-se como diagnóstica e pedagógica) e, para 2013, há o anúncio de avaliação externa a ser aplicada ao final desse ciclo (3º ano do ensino fundamental).

Sobre a avaliação da alfabetização durante o ciclo, encontramos posicionamentos bem distintos expressos nas propostas de emenda do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (Projeto de Lei n. 8.035/2010). A meta 5 deste Plano preconiza a obrigatoriedade da alfabetização até os oito anos de idade e elenca como estratégia 5.2 o acompanhamento da alfabetização através de avaliações específicas, sobre o que distingue-se três posicionamentos:

No primeiro grupo identificamos cinco propostas defendendo que a avaliação da alfabetização deve ser realizada pelos próprios sistemas responsáveis pela etapa do ensino, com apoio da União, assegurando assim que a avaliação não sirva ao ranqueamento e sim a melhorias locais do processo ensino aprendizagem (BRASIL, 2011g; BRASIL, 2011d; BRASIL, 2011e; BRASIL, 2011f; BRASIL, 2011h), promovendo um ensino equitativo.

O segundo grupo, com duas propostas, incide sobre a supressão da estratégia, considerando que o processo ensino aprendizagem realizado pelas diferentes instituições escolares já envolvem o acompanhamento, o planejamento e a avaliação como estratégias diárias do cotidiano escolar, assim, as avaliações nacionais serviriam para reforçar a lógica do

mercado de exames centralizados e uniformizados, que servem ao estímulo da competitividade, da responsabilização de professores e alunos pelo fracasso e consequente isenção da gestão pública nesse processo. Ainda, considera que uma avaliação em larga escala não é adequada para crianças em idade de alfabetização, causando estresses e desequilíbrios emocionais (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2011i).

Por fim, o terceiro grupo, com uma única proposta, é condizente com a necessidade de avaliações da alfabetização por parte estratégica da União e propõe ainda a ampla divulgação dos resultados por escola e Unidade Federativa, defendendo que é essencial nesse momento a definição e controle da qualidade da aprendizagem que se pretende para a população escolarizada, de acordo com cada nível de ensino (BRASIL, 2011c).

Dessa forma, verificamos no contexto de formulação das políticas o mesmo debate que se apresenta no campo acadêmico. Como vimos, são propostas distintas embasadas em diferentes concepções, sobretudo, de educação, infância, processo ensino e aprendizagem e avaliação infantil. Destarte, mediante o Pacto (PNAIC) já instituído, subentende-se o aceite da terceira proposta.

Portanto, constata-se que há muito ainda a melhorar no sistema de avaliação educacional. Mesmo assim, as avaliações consolidaram-se como os principais instrumentos de gestão, sob um discurso de promotoras de um ensino de melhor qualidade e a serviço de um Estado mais enxuto e eficiente. É com esse discurso que a União buscou instrumentalizar a gestão local (sistêmica e escolar) da alfabetização, oferecendo a Provinha Brasil para avaliação e monitoramento dessa fase do ensino. A seguir, buscamos discutir os aspectos técnicos e políticos dessa avaliação.

3 A Provinha Brasil

Conforme já mencionado, a Provinha Brasil foi instituída pela Portaria Normativa n. 10, expedida pelo MEC, no dia 26 de abril de 2007, concomitante ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação que coloca como meta para a melhoria da qualidade da educação, alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade e aferir exames periódicos específicos para essa fase.

A Provinha, mediante a adesão pelos entes federados, representa apoio técnico da União às redes públicas de oferta do ensino fundamental que, por ventura, não tenham condições técnicas, financeiras e/ou humanas para desenvolver seu próprio instrumental. Encontra-se no sítio do Inep (2012) a informação que na sua primeira edição, no primeiro semestre de 2008, receberam o material cerca de 3.133 municípios e 22 unidades federativas. A partir do segundo semestre de 2008, além da disponibilização do material na internet, todas as secretarias de educação do país passaram a recebê-lo.

A Provinha Brasil destina-se à avaliação da fase da alfabetização, sendo aplicada aos alunos do 2º ano do ensino fundamental de nove anos, de modo a avaliar as habilidades e competências em alfabetização e linguagem (desde 2008) e matemática (desde 2011). A partir da Portaria que a institui (BRASIL, 2007c, art. 2º), são objetivos da Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil:

> 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 a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.

A partir dos objetivos definidos na portaria e dos documentos de orientação disponibilizados às redes entre os anos de 2008 e 2012, sobressai do discurso oficial a Provinha Brasil como uma avaliação diagnóstica, pedagógica e formativa. Representa ainda uma avaliação externa, em larga escala e censitária, podendo servir tanto à avaliação de aprendizagem quanto sistêmica. Sobre esses aspectos, discorremos a seguir.

Segundo Luckesi (2011), o diagnóstico é o "ponto de partida" para a gestão escolar e a avaliação representa importante recurso para isso. A Provinha Brasil, enquanto instrumento avaliativo das habilidades de alfabetização e letramento serviria a esse fim, fornecendo o diagnóstico dos alunos, da turma, da escola e/ou da rede ao aferir o nível de alfabetização de cada um.

Conforme as orientações, a Provinha realizar-se-á duas vezes ao ano. A primeira aplicação deverá ocorrer, preferencialmente, até o mês de abril, enquanto a segunda, até o mês de novembro. Ao ser aplicada no início do ano letivo, a Provinha permite diagnosticar os conhecimentos adquiridos ao longo do primeiro ano escolar; e, ao final do segundo ano,

diagnosticar o conhecimento agregado. Assim, professores e coordenadores podem acompanhar o processo de desenvolvimento individual e coletivo, favorecendo a avaliação formativa no espaço escolar. Essa aspecto difere a Provinha de outras avaliações da educação básica elaboradas pelo Inep (SAEB, Prova Brasil, ENEM) que apresentam características de uma avaliação somativa, de caráter classificatório ou seletivo.

O Inep (2009) considera que a idade das crianças para a realização do teste pode variar para além dos seis ou sete anos (idade ideal para o 2º ano escolar), uma vez considerada a distorção idade-série presente nas escolas públicas brasileiras. Contudo, destaca (idem, p. 11) que não há problemas quanto à idade, uma vez que "o foco da avaliação está na contribuição da educação formal para a alfabetização e não na capacidade e no desempenho individual dos alunos".

Na elaboração da Provinha – itens da prova e Matriz de Referência – participam técnicos do Inep e diversos Centros de Estudos em Alfabetização e Letramento que fazem parte da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, a saber:

- Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed)[4];
- Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale) [5];
- Centro de Formação Continuada de Professores (Ceform) [6];
- Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologias e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino (Cefortec) [7];
- Centro de Estudos em Educação e Linguagem (Ceel) [8].

[4] O Caed, da Universidade Federal de Juiz de Fora, é uma instituição que operacionaliza (elabora e desenvolve) programas estaduais e municipais destinados a mensurar o rendimento de estudantes das escolas públicas.
[5] O Ceale, da Universidade Federal de Minas Gerais, foi criado em 1990 e tem como objetivo compreender o multifacetado fenômeno do ensino e da apropriação da língua escrita, como parte integrante de um processo histórico, político e social, é o primeiro deles; e, intervir nesse processo, por meio da qualificação de professores das escolas públicas e da divulgação da produção científica sobre o letramento, é o segundo deles.
[6] O Ceform, da Universidade de Brasília, foi criado em 2001 com o objetivo de sistematizar e ampliar a oferta de oportunidades de formação continuada de professores do ensino público.
[7] O Cefortec, da Universidade Federal de Ponta Grossa, foi criado em 2003 com objetivo de apoiar os municípios no desenvolvimento de um plano permanente de desenvolvimento profissional dos docentes; identificar áreas deficitárias do processo formativo que merecem maior atenção das entidades formadoras; contribuir com os sistemas municipais e estaduais de ensino no processo de formação continuada de professores na área de alfabetização e linguagem. O programa foi encerrado no ano de 2009.
[8] O Ceel, da Universidade Federal de Pernambuco, foi criado em 2004 e tem como objetivo contribuir para a melhoria da formação docente através da formação continuada de professores de Língua Portuguesa nos mais diversos níveis de ensino, bem como o desenvolvimento de pesquisas em áreas relacionadas ao ensino da língua materna.

Estes Centros têm importante papel na elaboração de avaliações por todo o território nacional. Destaca-se que no ano de 2005, estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Ceará, com auxilio do Caed, já desenvolviam em suas redes avaliações voltadas ao ciclo da alfabetização. Com isso, propomos considerar que as iniciativas locais serviram de laboratório à elaboração da Provinha Brasil.

Para a elaboração de itens, cabe apontarmos que, no dia 25 de novembro de 2011, foi divulgado, no Diário Oficial da União, a Chamada Pública n. 10/2011 para cadastramento e credenciamento de candidatos a compor o Banco de Colaboradores do Banco Nacional de Itens (BC-BNI). Isso com vistas a subsidiar a elaboração dos exames da Provinha Brasil. Como um dos critérios para seleção exigia-se experiência como professor-alfabetizador. No ano seguinte, os selecionados passariam por curso de orientação para elaboração de itens.

Mesmo assim, verifica-se que a Provinha não deixa de ser considerada uma avaliação externa, elaborada fora do contexto da escola, por técnicos ou professores especializados, bem como, trata-se de uma avaliação em larga escala, aplicada simultaneamente em diferentes regiões do país. Sobre isso, a avaliação propõe alternativas em âmbito mais amplo do que o da instituição de ensino, assegurando qualidade técnica e padronização. No entanto, prescinde da participação do conjunto de atores escolares na concepção da avaliação, abdicando da dimensão formativa e do engajamento ativo e democrático, de sorte que tende a ser alvo da rejeição de professores e gestores.

Esteban (2009) tece críticas quanto a essas características da Provinha, apontando o distanciamento entre avaliador e avaliado como negativo ao processo de ensino e aprendizado. Apoiada no discurso da "pedagogia do exame" desenvolvida por Díaz Barriga, a autora considera que avaliações elaboradas fora do contexto das escolas e sob o discurso da cientificidade, veracidade e neutralidade dos resultados acabam por exigir níveis de desempenhos padronizados e servir como instrumento de coerção e controle dos próprios professores, desrespeitando a heterogeneidade do espaço escolar.

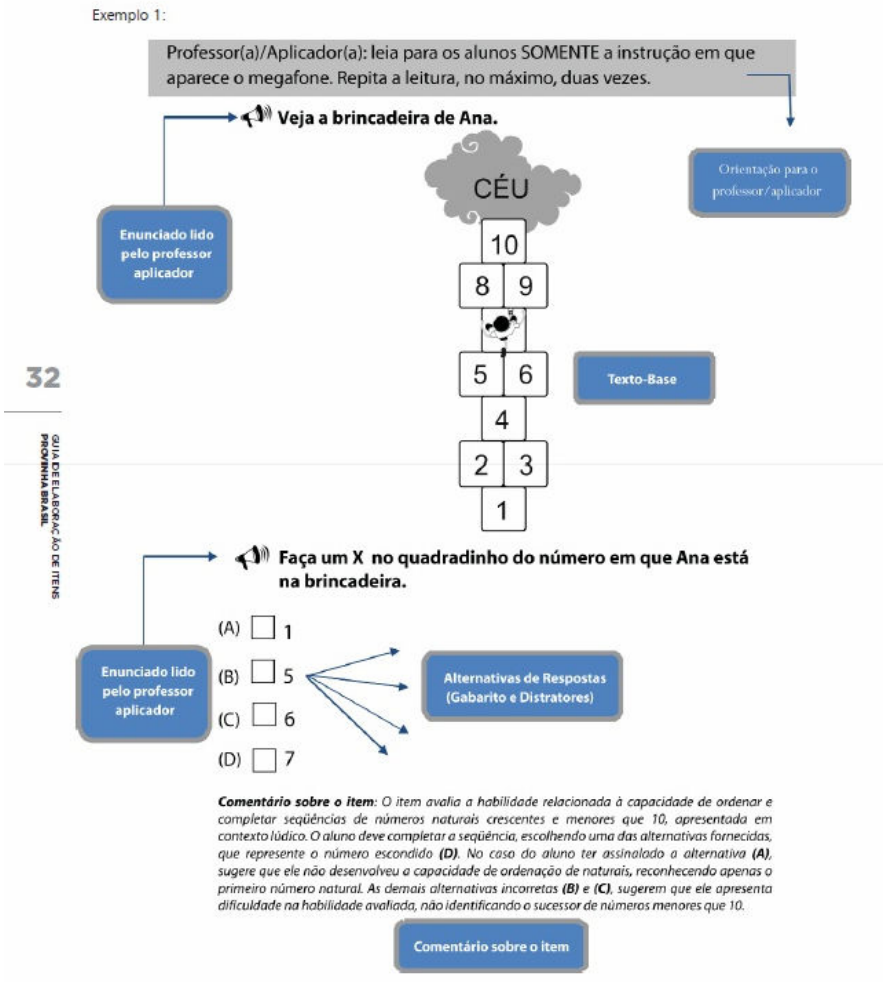
Assim como a Prova Brasil, a Provinha Brasil está orientada na Teoria de Resposta ao Item[9] (TRI), a qual, explica o INEP (2012, p. 11), "[...] propõe uma forma para descrever ou medir uma variável não observável (ou mensurável) por mecanismos convencionais, como a aprendizagem". Com o intuito de servir a professores e gestores, o teste é elaborado a partir de componentes quantitativos e qualitativos, de forma que na correção seja possível através de

[9] Sobre isso ver Andrade, Tavares e Valle (2000).

um número, descrever as habilidades adquiridas, em fase de aprendizagem e que falta serem trabalhadas por cada aluno.

A elaboração dos itens avaliativos segue um rigor metodológico próprio da TRI, o que permite a relação entre o número de acertos e o nível de aprendizagem desenvolvido. Na formulação dos itens (ou questões), cada um destina-se a uma única habilidade específica da Matriz de Referência. Os itens são compostos por um enunciado e quatro alternativas. Faz parte do item a orientação de aplicação que determina a leitura total, parcial ou não leitura do enunciado (figura 1). Dessa forma, os itens assumem graus de dificuldades e objetivos variados, que são atribuídos a partir do pré-teste, realizado com uma amostra de alunos semelhante aos diferentes grupos a que a Provinha destina-se, e serve de parâmetro para balizar as questões (INEP, 2012). Com isso, é possível além de identificar o nível de aprendizagem do aluno, levantar hipóteses sobre a aprendizagem das crianças a partir dos erros observados em cada item.

Figura 1 - Exemplo de item da Provinha Brasil e as partes que o compõe



Fonte: Extraído do documento "Guia de elaboração de itens: Provinha Brasil" (INEP, 2012, p. 32).

Os resultados apurados pelos testes são transcritos numa ficha presente no material que o acompanha. Estas deverão ser reproduzidas para cada sala/turma, como forma de sistematizar o resultado dos alunos e turma. Em cada ficha são encontrados o gabarito e espaço para preenchimento: do acerto por aluno, do total de acertos de cada aluno e da média da turma. A ficha relativa à segunda aplicação no ano letivo reserva espaço para que seja repassado o total de acertos do primeiro teste, permitindo a visualização da evolução no desempenho individual e da turma (figura 2).

Figura 2 - Modelo de ficha de correção da Provinha Brasil para o 2º semestre

20 GUIA DE CORREÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS 2º S/11 • TESTE 2

PROVINHA BRASIL 2011

PROVINHA BRASIL - FICHA DE CORREÇÃO - TESTE 2/2011

Escola: ______

Turma: ______ Ano/Série: ______

Nome do professor/corretor: ______

Nº dos Alunos no Diário de Classe	QUESTÕES E GABARITOS																				Total de Acertos por Aluno Teste 2	Total de Acertos por Aluno Teste 1
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
	(A)	(A)	(A)	(D)	(C)	(D)	(D)	(B)	(B)	(C)	(D)	(C)	(B)	(D)	(A)	(D)	(A)	(C)	(C)	(C)		

MÉDIA DA TURMA

MÉDIA DA TURMA

Fonte: Extraído do documento "Guia de correção e interpretação de resultados: leitura/teste 2" (INEP, 2011, p. 20)

No entanto, há críticas ao fato de que a TRI é de domínio de poucos educadores, aumentando o poder decisório de estatísticos e psicometristas e, ainda, que há problemas no uso dessa metodologia no país (GATTI, 2002; OLIVEIRA; ARAUJO, 2005). Moraes, Leal e Albuquerque (2008) apontam ainda que a ficha apresentada não permite expressar de forma clara os resultados aferidos. Cabe destacarmos que esta Provinha, até o ano de 2012, não objetivava a devolução dos resultados ao Mec/Inep, ficando os mesmo disponíveis ao nível local.

Na distribuição da Provinha para as redes, a cada edição, são disponibilizados Kits Provinha Brasil (ou instrumentais). Este aparato tem o objetivo de auxiliar gestores e professores no entendimento sobre a elaboração, a forma de aplicação, a correção e o uso dos resultados da Provinha. Os kits são compostos pelos seguintes cadernos:

- Caderno de Teste do aluno: apresenta o teste a ser reproduzido e aplicado.
- Guia do professor/aplicador: apresenta o teste e instrução específica para aplicação de cada item.
- Guia de Correção e Interpretação de Resultados: apresenta as principais informações sobre a Provinha Brasil: seus objetivos, os pressupostos teóricos e a metodologia. Apresenta, ainda, as orientações para a correção do teste, bem como as possibilidades de interpretação e uso dos seus resultados.
- Reflexões sobre a prática: apresenta considerações sobre a alfabetização, estabelecendo relação entre os resultados da Provinha Brasil e as políticas e recursos pedagógicos ou administrativos disponibilizados pelo Governo Federal que podem auxiliar professores e gestores na melhoria da qualidade dessa etapa do ensino.

Inicialmente, o número de cadernos que compunham o Kit era maior. No primeiro semestre de aplicação do ano de 2008, o kit enviado às secretarias era composto por seis cadernos. Do segundo semestre de 2008 ao segundo semestre de 2010, somavam sete. Do primeiro semestre de 2011 até o momento atual, o número de cadernos componentes do kit foi reduzido a quatro, conforme apresentado acima.

Além do material impresso, professores, gestores e comunidade podem ter acesso ao Kit através do sítio eletrônico do Inep[10]. Ali, encontram-se disponíveis para acesso e *download* todos os cadernos, incluídos o caderno de teste do aluno.

[10] O sítio eletrônico da página do INEP é < http://portal.Inep.gov.br/web/provinha-brasil/provinha-brasil>.

Na operacionalização da Provinha, a aplicação e correção podem ser realizadas pelo próprio professor e/ou coordenador, ou ainda, equipe externa preparada pela secretaria para este fim. É declarada no discurso oficial para a Provinha a dupla finalidade, podendo a critério da gestão local, servir à avaliação da aprendizagem (uso do professor/gestão escolar) e/ou à avaliação sistêmica (uso da rede/gestor educacional). Assim, conforme consta no "Guia de correção e interpretação dos resultados" (INEP, 2011, p. 9-10) a aplicação, correção e análise do teste pode variar conforme o foco atribuído à avaliação pela gestão educacional, podendo ser realizado

> - pelo próprio professor da turma, com o objetivo de monitorar e avaliar a aprendizagem de cada aluno ou turma;
>
> - por outras pessoas indicadas e preparadas pela secretaria de educação, com a proposta de obter uma visão geral de cada unidade escolar ou de toda a rede de ensino sob a administração da secretaria.
>
> É possível fazer uma junção desses dois objetivos, solicitando aos professores que realizem a aplicação e encaminhem uma cópia dos resultados para a secretaria de educação. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que os professores terão um diagnóstico das suas crianças, os gestores da rede de ensino contarão com elementos para subsidiar a elaboração das políticas educacionais.

Seria, assim, um instrumento útil a professores, coordenadores pedagógicos e/ou gestores de sistemas, para o levantamento de informações sobre a situação da alfabetização, servindo ao planejamento educacional.

Pelo o Inep (2009, p. 8, grifo do autor), é apontado ainda que todos os envolvidos nesse processo de avaliação da alfabetização infantil (alunos, professores e gestores) teriam benefícios, a saber:

> - os alunos poderão ter suas necessidades melhor atendidas mediante o diagnóstico realizado, e assim, espera-se que o seu processo de alfabetização aconteça satisfatoriamente.
> - os professores alfabetizadores poderão identificar de maneira uniforme e sistemática as dificuldades de seus alunos, o que possibilitará a reorientação de sua prática, quando necessário. Além disso, a leitura e as análises dos instrumentos e dos resultados poderão se constituir em uma proveitosa fonte de formação.
> - os gestores terão mais elementos para o aperfeiçoamento do currículo e para a produção e revisão de políticas, como as de formação dos professores alfabetizadores.

Pelo discurso presente na Provinha, propomos considerar que a mesma é instrumento útil ao monitoramento de diagnose apresentado por Fletcher (1995). Segundo o autor (p. 99),

"o objetivo [da diagnose] é a progressiva melhoria do aluno mediante diagnose periódicas vinculadas a procedimentos de recuperação". Nesse sentido, a aplicação da Provinha no início e final da unidade curricular permitiria o diagnóstico das deficiências e a proposição de um plano de recuperação, para que ao final do processo todos os alunos atingissem os objetivos curriculares.

No instrumental, encontra-se ainda que a Provinha seria uma forma de aproximar pais e comunidade do processo de alfabetização, uma vez que permite vislumbrar o momento de aprendizagem individual dos alunos. Para que isso ocorra, se torna imprescindível sua aplicação de forma censitária, o que pode acarretar ônus aos entes federados. Cabe destacar que o quantitativo de Cadernos de Teste enviados para cada escola tem como base o censo do ano anterior, o que possivelmente diferencia do real quantitativo de alunos matriculados no ano da aplicação.

A avaliação da alfabetização está estruturada a partir da Matriz de Referência da Avaliação da Alfabetização e Letramento (quadro 6). Vale ressaltar que a Matriz é apenas uma referência para a construção do teste e não corresponde a uma proposta curricular ou programa de ensino, que são mais amplos e complexos (INEP, 2011). Trazemos-lhe nesse trabalho a título de ilustração, uma vez que não pretendemos aqui a discussão didática da provinha, e sim política. Justifica-se sua inserção para ampliar ao leitor/pesquisador as informações sobre o objeto, ainda pouco discutido na literatura da área.

Quadro 4 - Matriz de referência para avaliação da alfabetização e do letramento inicial

1º EIXO	**Apropriação do sistema de escrita: habilidades relacionadas à identificação e ao reconhecimento de princípios do sistema de escrita.**
Habilidade (descritor)	**Detalhamento da habilidade (descritor)**
D1: Reconhecer letras.	Diferenciar letras de outros sinais gráficos, identificar pelo nome as letras do alfabeto ou reconhecer os diferentes tipos de grafia das letras.
D2: Reconhecer sílabas.	Identificar o número de sílabas que formam uma palavra por contagem ou comparação das sílabas de palavras dadas por imagens.
D3: Estabelecer relação entre unidades sonoras e suas representações gráficas.	Identificar em palavras a representação de unidades sonoras como: • letras que possuem correspondência sonora única (ex.: p, b, t, d, f); • letras com mais de uma correspondência sonora (ex.: "c" e "g"); • sílabas.
2º EIXO	**Leitura**
D4: Ler palavras.	Identificar a escrita de uma palavra ditada ou ilustrada, sem que isso seja possível a partir do reconhecimento de um único fonema ou de uma única sílaba.
D5: Ler frases.	Localizar informações em enunciados curtos e de sentido completo, sem que isso seja possível a partir da estratégia de identificação de uma única palavra que liga o gabarito à frase.

D6: Localizar informação explícita em textos.	Localizar informação em diferentes gêneros textuais, com diferentes tamanhos e estruturas e com distintos gruas de evidencia da informação exigindo, em alguns casos, relacionar dados do contexto para chegar à resposta correta.
D7: Reconhecer assunto de um texto.	Antecipar o assunto do texto com base no suporte ou nas características gráficas do gênero ou, ainda, em um nível mais complexo, reconhecer o assunto, fundamentando-se apenas na leitura individual do texto.
D8: Identificar a finalidade do texto.	Antecipar a finalidade do texto com base no suporte ou nas características gráficas do gênero ou, ainda, em um nível mais complexo, identificar a finalidade, apoiando-se apenas na leitura individual do texto.
D9: Estabelecer relação entre partes do texto.	Identificar repetições e substituições que contribuem para a coerência e a coesão textual.
D10: Inferir informação	Inferir informação.

Fonte: Inep (2011, p. 13)

Observa-se da Matriz a priorização de dois eixos avaliativos: apropriação do sistema de escrita (com três habilidades descritivas) e leitura (com sete habilidades). No entanto, encontramos nos documentos de orientação que a Matriz é construída com base em cinco eixos, os mesmos contemplados no documento "Pró-Letramento - Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental"[11] (INEP, 2008; 2012). São eles:

1. **Apropriação do sistema de escrita** – diz respeito à apropriação, pela criança, do sistema da língua escrita. Isto é, trata-se da aquisição das regras que orientam a leitura e a escrita pelo sistema alfabético. Nesse sentido, é importante que o alfabetizando compreenda, dentre outros aspectos, os que permitem a comunicação por meio da linguagem escrita: a diferença entre letras e outras representações gráficas; domine convenções gráficas, compreendendo, por exemplo, a função dos espaços em branco, delimitadores do início e do término de palavras; identifique as letras do alfabeto e suas diferentes formas de apresentação gráfica; reconheça unidades sonoras como fonemas, e sílabas e suas representações gráficas (dominando suas relações regulares e irregulares).

2. **Leitura** – entendida como "atividade que depende de processamento individual, mas se insere num contexto social e envolve [...] capacidades relativas à decifração, à compreensão e à produção de sentido. A abordagem dada à leitura abrange, portanto, desde capacidades necessárias ao processo de alfabetização até aquelas que habilitam o aluno à participação ativa nas práticas sociais letradas, ou seja,

[11] A Matriz de Referência está estruturada a partir do Programa Pró-letramento tanto para avaliação da alfabetização e letramento quanto da avaliação da alfabetização matemática inicial. A avaliação contempla o currículo trabalhado junto aos professores alfabetizadores no curso de formação continuada.

aquelas que contribuem para o seu letramento" (PRÓ-LETRAMENTO/MEC, 2007, p.39). Isso implica, dentre outras habilidades, saber decodificar palavras e textos; ler de forma superficial, utilizando-se de estratégias intuitivas como o reconhecimento da finalidade ou do assunto do texto a partir de imagens, características gráficas do suporte ou do gênero textual, ou ainda, ler de modo mais aprofundado e proveitoso, identificando informações relevantes ou realizando inferências para a compreensão do texto; localizar dados explícitos e realizar inferências sobre o conteúdo do texto.

3. **Escrita** – entendida como produção que vai além da codificação e se traduz em atividade social, cujos conteúdo e forma se relacionam a objetivos específicos, a leitores determinados, a um contexto previamente estabelecido. Para ser um escritor competente é necessário desenvolver desde habilidades no nível da codificação de palavras formadas por sílabas simples (consoante-vogal) e complexas (consoante-vogal-consoante, ou consoante-consoante-vogal, por exemplo), até escrever frases, bilhetes, cartas, histórias, entre outros gêneros, utilizando o princípio alfabético.

4. **Compreensão e valorização da cultura escrita** – refere-se aos aspectos que permeiam o processo de alfabetização e letramento, permitindo o conhecimento e a valorização dos modos de produção e circulação da escrita na sociedade, considerando os usos formalizados no ambiente escolar assim como os de ocorrência mais espontânea no quotidiano.

5. **Desenvolvimento da oralidade -** Pode abranger desde a ampliação do uso da fala que os estudantes já detêm ao entrarem na escola, favorecendo interações mais produtivas na sala de aula e fora dela em situações informais, até o desenvolvimento de habilidades relativas à produção e à compreensão de gêneros usualmente encontrados em situações mais informais, tais como debates regrados, entrevistas e exposições orais públicas realizadas, por exemplo, em seminários e feiras do conhecimento. Nesse eixo podem ser considerados, ainda, os objetivos relativos à reflexão sobre o fenômeno da variação linguística e as relações entre a fala e a escrita.

Cabe-nos destacar que a escrita (eixo 3) foi contemplado apenas na primeira avaliação, no ano de 2008, e, conforme o documento "Guia de elaboração de itens: Provinha Brasil" (INEP, 2012), vem sendo realizados estudos para que seja retomada sua avaliação da melhor forma possível. Com isso, o teste que contava com um total de 27 questões (24 de múltipla

escolha e 3 de escrita), foi reduzido no ano de 2009 e seguinte para as 24 (todas de múltipla escolha). Em 2011, atendendo aos gestores que questionaram a extensão da avaliação para um aluno do segundo ano de escolarização, reduziu-se ainda mais, somando 20 questões.

O desenvolvimento da oralidade (eixo 5) também está à margem da avaliação, uma vez que é de difícil verificação considerando a metodologia de elaboração e correção de uma avaliação em larga escala. A compreensão e valorização da cultura escrita (eixo 4) é considerada pelo Inep como um eixo transversal, presente e contemplado em todos os momentos do teste.

Contribuições nesse sentido são apontadas por Moraes, Leal e Albuquerque (2008, p. 318) que destacam:

> Em 2008, por exemplo, o Provinha Brasil não avaliou habilidades de produção de textos, o que não significa que não seja importante avaliar os alunos em relação a essa competência. Ao contrário, se estabelecemos como meta que os alunos concluam o 2º ano do ensino fundamental lendo e escrevendo diferentes textos com autonomia, precisamos avaliar os desempenhos deles nessas atividades, para que possamos redimensionar as práticas pedagógicas de alfabetização.

Portanto, é importante salientarmos que a avaliação Provinha Brasil não substitui as demais avaliações desenvolvidas pelo professor, uma vez que apresenta limitações quanto às habilidades, próprias de um teste em larga escala. Ela é marcada pelo uso de questões objetivas e de fácil correção e tabulação de resultados, o que implica na seleção de algumas habilidades específicas a serem avaliadas, sobre o que Moraes, Leal e Albuquerque (2008) apontam a importância de conciliar aquele instrumento com outros que visem complementá-lo.

Apontam ainda os autores (idem) que a Provinha Brasil sugere, pela forma que está organizada, uma linearidade de aprendizagens, refletindo numa sequencialidade de conteúdos. O que, no entanto, é rebatido pelo Inep, apontando que o ensino e aprendizagem não corresponde a um processo linear e sequencial, a forma como as habilidades estão descritas na Matriz correspondem apenas a uma referência para organização da avaliação como um todo (INEP, 2011a).

O Inep (2008, p14) declara ainda que a Provinha Brasil está organizada a partir de um conceito em que alfabetização e o letramento são processos complementares e paralelos,

> entendendo-se a alfabetização como o desenvolvimento da compreensão das regras de funcionamento do sistema de escrita alfabética e o letramento como as possibilidades de usos e funções sociais da linguagem escrita, isto é, o processo de inserção e participação dos sujeitos na cultura escrita

Com este conceito, ao lado de programas como o PNLD, PNBE, Pro-Info e Pró-Letramento, a Provinha Brasil estaria induzindo uma política para a alfabetização infantil.

A partir do caderno "Reflexões sobre a prática" (INEP, 2011b, p. 3) o INEP avaliou que desde 2008,

> os dados coletados e as informações produzidas permitiram: a revisão dos planejamentos e o estabelecimento de metas, a escolha dos componentes curriculares que deveriam ser mais enfatizados e, ainda, a adequação das estratégias de ensino de acordo com as necessidades dos estudantes, assim como a adoção de medidas políticas pertinentes à realidade de cada escola ou rede.

Desta forma, observamos uma avaliação positiva por parte dos técnicos do Inep quanto à implementação da Provinha junto às redes. No entanto, desconhecemos a forma como esse resultado foi apurado, uma vez que não há registros de envios de relatórios das redes ao MEC, nem devolução dos resultados dos alunos a esse órgão.

À guisa de conclusão, concordamos que a avaliação faz parte e é necessária para melhoria do processo educacional e pode vir a ser (dependendo de sua finalidade e uso) importante instrumento na democratização do ensino. Pelas especificidades presentes na Provinha e a partir da política que vem sendo apresentada no contexto nacional, no próximo capítulo buscamos discutir os usos e impactos desse instrumento para gestão e monitoramento da alfabetização na rede pública municipal de Dourados, MS.

CAPÍTULO III

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE DOURADOS

Neste capítulo procuramos responder ao questionamento central formulado para esta pesquisa com o concurso da investigação empírica e do diálogo com as constatações feitas nos capítulos precedentes. Conforme declaramos na introdução deste trabalho, a questão central é saber como a Secretaria Municipal de Educação de Dourados - MS e as escolas selecionadas para esta pesquisa usam a Provinha Brasil no processo de gestão da alfabetização. Buscamos, por essa via, compreender a regulação que se materializa especificamente na gestão sistêmica e escolar da alfabetização em face da meta nacional de alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade.

Inicialmente trazemos a caracterização do campo da pesquisa, apontando aspectos relevantes do município de Dourados, da rede pública municipal de ensino e das escolas selecionadas, no propósito de trazer uma visão de contexto. Em seguida, apresentamos a política e o panorama dos anos iniciais da rede pública municipal, recorrendo aos documentos oficiais produzidos em âmbito nacional e local, às estatísticas produzidas e disponibilizadas pelo IBGE, Inep, IPEA, Prefeitura Municipal de Dourados e Semed. Por fim, damos ênfase no processo de gestão e monitoramento da alfabetização realizado pela Semed e escolas, sobre o que utilizamos prioritariamente a análise das entrevistas.

1 Caracterização do campo da pesquisa

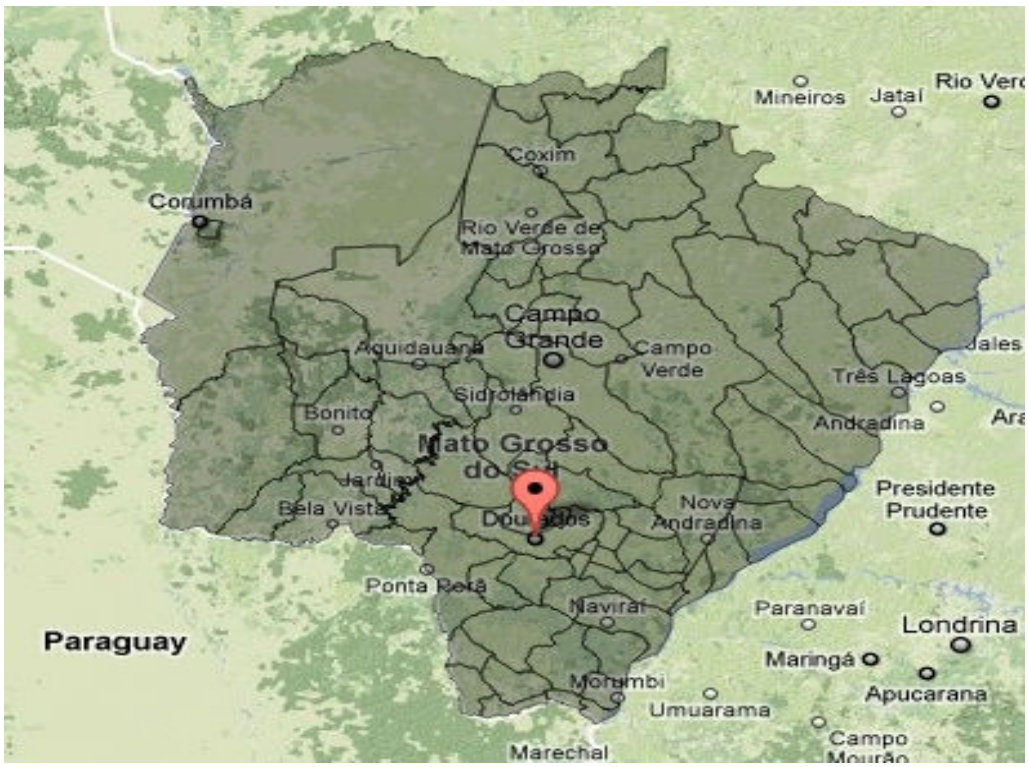
Nesta seção buscamos caracterizar o município de Dourados apresentando brevemente os aspectos históricos, sociais, econômicos, políticos e educacionais. Em seguida, enfatizamos o contexto educacional, apontando alguns indicadores que permitem elucidar a qualidade do ensino no município, caracterizando ainda a rede pública municipal e as escolas selecionadas para esta pesquisa.

1.1 O município de Dourados

Dourados é um dos 78 municípios do estado de Mato Grosso do Sul, região Centro-Oeste do país. Está localizado no centro-sul do estado, a uma distancia de 224 quilômetros da capital Campo Grande, próximo ainda à divisa com o estado do Paraná e a 120 km do município de Ponta Porã que faz fronteira com o Paraguai. Abriga, aproximadamente, 196.035 mil habitantes, segundo o Censo de 2010 do IBGE, em uma extensão territorial de 4.086,244 Km², densidade demográfica de 47,97 hab/km² (IBGE/Cidades, 2010). É o segundo município mais populoso do estado (14% do total de seus habitantes).

Originariamente as terras da região do município de Dourados pertenciam ao Paraguai e eram ocupadas pelas tribos indígenas Terena, Kaiwa e Guarani. O processo de colonização da região se deu por meio da imigração de mineiros, paulistas e sulinos. A atividade de extração da erva-mate pela Companhia Mate Laranjeira S/A (1882-1924), a cultura pastoril e a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (entre 1904 a 1914) geraram progresso e atraíram novas levas de migrantes que ampliaram a atividade pecuária e agrícola. O município foi criado no ano de 1935, sendo desmembrado de Ponta Porã em 1936. Expandiu suas terras com a anexação de 50.000 hectares das terras reservadas em 1923 para a Colônia Agrícola de Dourados (CAD), cuja criação se deu em 1943. Imigrantes brasileiros e estrangeiros, principalmente japoneses, foram atraídos para a região e se dedicaram notadamente ao cultivo de café. A partir dos anos 1950, com a abertura de rodovias, o município acelerou o seu desenvolvimento tornando-se um importante centro agropecuário. Nas décadas subsequentes, o fracasso da CAD e a chegada de novas levas de imigrantes sulinos levaram à ampliação da atividade agrícola (DOURADOS, 2012).

Figura 3- Localização geográfica do município de Dourados, MS



Fonte: IBGE (2011).

Esse processo de desenvolvimento da região levou à criação da Reserva Indígena de Dourados a apenas 5 quilômetros do centro da cidade, onde vivem hoje cerca de 12.500 índios. A falta de condições e perspectivas de vida na Reserva tem levado especialmente os Guarani-Kaiwa a reivindicar o retorno às suas terras de origem com o que a região tem sido palco de conflitos pela posse da terra (DOURADOS, 2012; IBGE/Cidades, 2010).

No setor econômico, o município de Dourados tem o segundo maior PIB do Estado (3.003.284), representando cerca de 8% do total das riquezas produzidas no estado, e o 158º maior Produto Interno Bruto (PIB) entre os municípios do Brasil (3.239.404.053) no ano de 2009 (IBGE, 2012). E, ainda, representou o 146º maior potencial de consumo entre todas as cidades brasileiras em 2010, com índice de 0,10%[12].

Após 1990, Dourados se consolidou como pólo regional de comércio, serviços e agropecuária para quase 1 milhão de habitantes, incluindo parte do Paraguai (DOURADOS, 2012).

[12] Disponível em <http://www.ipcmarketing.com.br/downpress/Ranking_IPC_2010_2009_500Maiores.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

A área de serviços representava em Reais, no ano de 2009 (IBGE/Cidades, 2010), 1.952.917 do PIB municipal, seguindo-a a indústria com PIB de 468.028 e a agropecuária com PIB de 123.753. Nesse mesmo ano, Dourados possuía um total de 4.604 empresas atuantes, 448 indústrias de transformação, sendo os principais ramos avicultura, suinocultura, frigoríficos e usinas de beneficiamento de leite e, mais recentemente, indústrias de alimentos (farelo, álcool e açúcar). Na atividade pecuária destaca-se criação suína e de aves da região. Também existem criações de bicho da seda e da pecuária bovina (DOURADOS, 2012).

No campo social, o município apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) de 0,788, sendo o 5º no *ranking* estadual (2009). O subíndice para a educação, que combina a taxa de alfabetização e a taxa bruta de frequência à escola, apresenta um IDHM-Educação de 0,787 (IPEA, 2011).

No campo político, merece menção situação atípica ocorrida nos anos de 2010 a 2011 e que impactou a política local. O prefeito eleito em 2009, Ari Valdecir Artuzi (PDT), foi preso para investigação em 2010, juntamente com seu vice-prefeito, nove vereadores e mais dezessete pessoas, acusados de um grande esquema de corrupção descoberto através da Operação Uragano, da Polícia Federal. Concluída a investigação, todos os envolvidos foram destituídos dos cargos públicos, inclusive os secretários de saúde e de educação. A representatividade do município passou então ao juiz Eduardo Rocha Machado e, em seguida, à presidente da Câmara, Délia Razuki, até a posse do novo Prefeito eleito em processo eleitoral suplementar, Murilo Zauith, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), na Coligação Dourados Unida por nossa Gente (PRB/ PDT/ PT/ PTB/ PMDB/ PSL/ PR/ PPS/ DEM/ PRTB/ PSB/ PV/ PRP/ PSDB/ PSD/ PC do B), sendo o mesmo reeleito no ano de 2012.

Considerado também como pólo universitário, o município sedia a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), o Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN), as Faculdades Anhanguera, Faculdade Teológica e Seminário Batista Ana Wollerman e, ainda, alguns pólos de apoio presencial da Universidade Paulista (UNIP), Faculdade Educacional da Lapa, Universidade do Sul de Santa Catarina, Universidade Anhanguera/UNIDERP, UNIGRAN, Universidade do Norte do Paraná (UNOPAR), Universidade Anhembi Morumbi e Universidade Federal de Santa Catarina.

Dourados apresenta uma ampla e crescente rede de ensino. No ano de 1973 a dependência administrativa municipal respondia por 11% do total da oferta do ensino fundamental no município (FREITAS, 1997), passando, em 2011, a responder por 62% da

oferta. Do total de 112 estabelecimentos (públicos e privados) existentes no município, 70 são de responsabilidade direta do setor público municipal (INEP, 2011).

No ano de 2011, a rede pública municipal era composta por 44 escolas, 29 urbanas e 15 rurais das quais 7 atendiam especificamente à população indígena. Esse quadro de escolas oferecia atendimento a 22.564 alunos, com a concentração de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental (58%), seguido dos anos finais (27%), da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (9%) e da pré-escola (6%) (SEMED, 2011).

Das 44 escolas, duas dedicam-se exclusivamente aos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), de modo que 42 atendem ao ensino fundamental completo (1º ao 9º ano). Desse universo, selecionamos seis escolas que são caracterizadas a seguir.

1.2 As escolas selecionadas

No ano de 2010, as escolas selecionadas se encontravam com as condições de atendimento mostradas pelos dados da tabela 6.

Tabela 6 - Características das escolas selecionadas quanto a condições de atendimento (2010)

Características	Escolas					
	Escola 1	Escola 2	Escola 3	Escola 4	Escola 5	Escola 6
Ano de criação	1992	1981	1990	1979	2007	1995
Nº total de alunos	524	179	1294	221	515	535
Nº de alunos (1º a 3º ano)	293	137	304	148	164	329
Nº de coordenadores pedagógicos	3	1	4	1	4	3
Nº de professores	27	11	71	14	51	25
Nº de técnicos administrativos	21	13	24	11	20	16
Nº de salas-aula	13	4	17	5	10	12
Quadra de esportes coberta	1	1	1	-	-	1
Quadra de esportes descoberta	-	-	-	1	1	-
Biblioteca	1	-	1	1	1	1
Sala de leitura	-	-	-	-	-	-
Sala de direção	1	1	1	1	1	1
Sala de professores	1	1	1	1	1	1
Laboratório de Informática	1	1	1	1	1	1
Laboratório de Ciências	-	-	-	-	-	-
Parque Infantil	1	-	-	1	-	-
Sala p/ atend. Especializado	1	-	1	-	-	-
Banheiro dentro do prédio	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Banheiro Adaptado	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Cozinha	1	1	1	1	1	1

Aparelho TV e DVD	1	1	1	1	1	1
Parabólica	1	-	1	-	-	1
Copiadora	-	-	1	1	-	-
Retroprojetor	1	-	1	1	-	-
Impressora	1	1	1	1	1	1
Nº computadores (uso dos alunos)	18	9	43	19	25	17
Acesso a internet	1	1	1	1	1	1
Acesso a internet c/ Banda larga	1	-	1	-	-	6
Água – rede pública	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Poço artesiano	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Energia – rede pública	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Coleta de lixo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

* Elaboração própria
Fonte: Inep/Microdados, 2010.

Os dados permitem-nos considerar que as escolas apresentam as condições mínimas necessárias para atendimento dos alunos, embora não seja possível avaliarmos aspectos qualitativos, entre outros, adequação e eficácia. Por meio de visitas *in loco* e de análise dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas (PPP) obtivemos informações complementares sobre suas condições de funcionamento.

As escolas funcionam em prédios próprios antigos que passaram por reformas recentes, com exceção da Escola 5, criada e construída no ano de 2005. A Escola 2 passou por reformas no ano de 2010, período em que as aulas foram ministradas na quadra de esportes onde as salas foram delimitadas por meio de divisórias de panos improvisadas. Segundo a coordenadora pedagógica dessa escola, a falta de espaço adequado comprometeu a aprendizagem dos alunos e influenciou negativamente os resultados do ensino nesse período.

Em alguns prédios a ventilação das salas de aula é insuficiente. Sobre isso, a Professora da Escola 4 (2012) destacou a sua iniciativa em comprar e instalar, por conta própria, dois ares-condicionados na sala de aula do segundo ano, o que, em sua opinião, acalma os alunos e surte melhores resultados na aprendizagem.

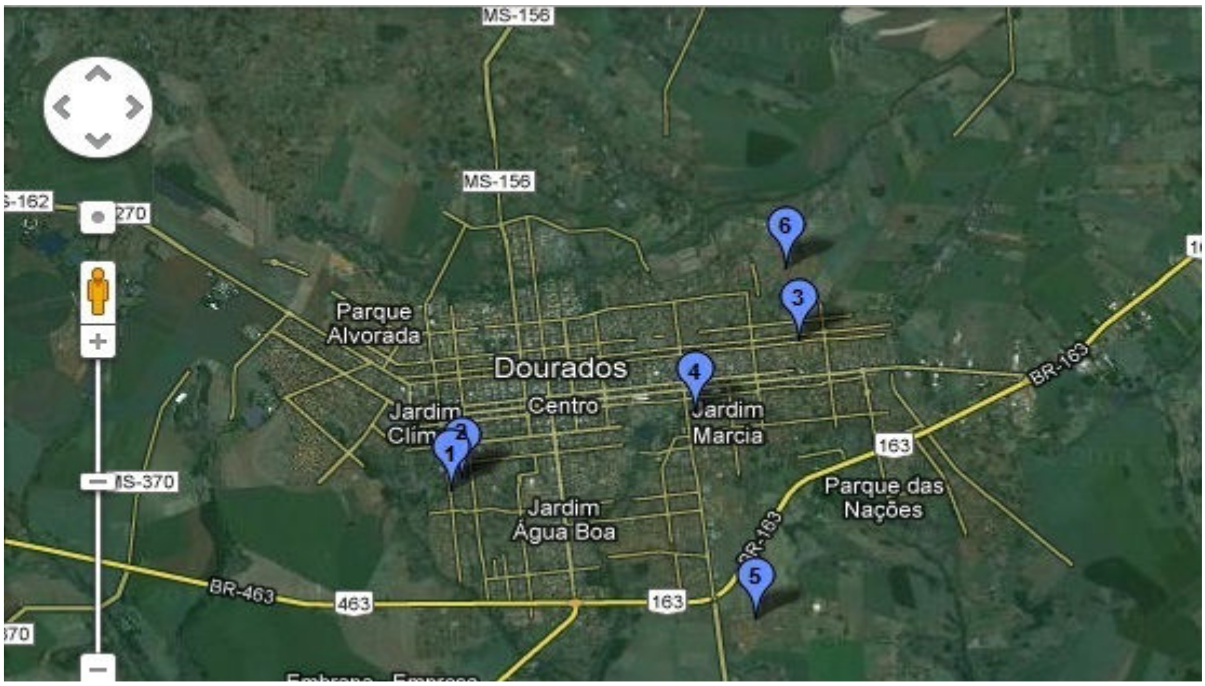
Na Escola 3, apontamos que a sala de vídeo vem sendo utilizada como sala de aula nos últimos anos devido à grande demanda do bairro. Sobre o que o PPP – Escola 3 (2010) considera: diante deste quadro, faz-se necessário a ampliação do número de salas de aulas ou remanejamento dos alunos excedentes para as escolas da região.

A Escola 2 ainda não dispunha de biblioteca para atendimento dos alunos. Tampouco, é desconhecida a diversidade e qualidade dos livros disponíveis nas demais escolas. Poucas são as escolas com laboratório de Ciências e, ainda, nenhuma dispõe de sala própria para

leitura. O número de computadores se mostra insuficiente para a quantidade de alunos nas escolas e o acesso à internet com banda larga é ainda reduzido.

Outro ponto a considerar das escolas é a localização urbana. A figura a seguir permite visualizar a disposição geográfica das escolas na cidade, sobre o que destacamos a característica periférica das mesmas, apontando ainda que a Escola 5, pela sua localização, até o ano de 2006, era considerada escola rural.

Figura 4 - Localização geográfica das escolas componentes da amostra da pesquisa, Dourados (2011)



Fonte: Mapa elaborado para esta pesquisa por David Amaral de Souza, utilizando ferramentas do *site* http://maps.google.com.br/ (2011).

Conforme Freitas (1997) apontou, coube ao município a tarefa de atender às populações de perfis socioeconômicos mais baixos, geralmente residentes nos bairros mais periféricos da área urbana.

Nas escolas selecionadas para esta pesquisa verificamos um quantitativo significativo de crianças (matriculadas na fase da alfabetização) que sobrevivem com uma renda *per capita* mensal familiar igual ou inferior a 70 Reais (tabela 7), o que lhes possibilita o cadastramento em programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família[13].

[13] O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM),

Através do Programa, a transferência de renda fica condicionada à frequência escolar do aluno. Sobre isso, Spozati (2000, p. 29) considera que "[...] ir a escola passa a fazer parte do orçamento da sobrevivência familiar". Estudos sobre essa questão apontam a relevância dos programas de transferência de renda no que diz respeito ao acesso, frequência e conclusão do ensino pelos atendidos, no entanto, apontam que pouco se sabe sobre os impactos dessa ação na qualidade da educação e na superação da situação de pobreza vivenciada pelas famílias (PIRES, 2012).

Tabela 7 - Porcentagem de alunos atendidos pelo Programa Bolsa Família, por Escola (2011)

Escolas	Total de matrículas - 1º a 3º ano	Total de alunos atendidos pelo do BF – 1º a 3º ano	Porcentagem atendida pelo BF – 1º a 3º ano
Escola 1	293	92	31%
Escola 2	122	27	22%
Escola 3	328	66	20%
Escola 4	145	15	10%
Escola 5	152	69	45%
Escola 6	320	132	41%

***** Elaboração própria.
Fonte: Escolas, 2012.

Cabe-nos salientar que os aspectos da localização e perfil das famílias atendidas pelas Escolas foram apontados por seus coordenadores pedagógicos como desafios à gestão da alfabetização, o que nos remete ao seguinte alerta de Spozati (2000): uma criança que nasce em condições desfavoráveis (pais com padrão instrucional abaixo de quatro anos de estudo ou analfabetos, renda mínima inferior a meio salário mínimo *per capita,* que tenha que auxiliar no orçamento da família, etc.) estaria fadada ao "fracasso premeditado".

Portanto, buscamos contextualizar o campo da pesquisa apontando alguns elementos que desafiam a gestão da alfabetização e que, ao mesmo tempo, caracterizam a adversidade do processo.

que tem como foco de atuação brasileiros com renda familiar per capita inferior a R$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços público (MDS, 2012).

1.3 Panorama e desafios dos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal e Escolas

Conforme vimos no capítulo 1, a alfabetização infantil é um problema histórico no país, associada aos altos índices e taxas de exclusão da e na escola, em especial, nas localidades mais pobres e menos desenvolvidas. No município de Dourados, apesar do crescimento social e econômico apresentado e da rede de atendimento, o cenário educacional não é muito diferente do nacional, sendo também marcado por múltiplos desafios no que compete à qualidade da educação e do ensino.

Apesar das investidas da política municipal em construção/criação/instalação de novas unidades educacionais, preferencialmente, na década de 1990 (FREITAS, POTT, GUSMÃO, 2013), registra-se o crescimento no número de matrículas entre os 6 e 14 anos, mais expressivamente na faixa dos 5 e 6 anos, juntamente com problemas no fluxo escolar que não permitiram assegurar o atendimento a toda população dessa idade (IBGE, 2010). Em 2010, 6,5% (202) das crianças de 6 anos (idade de ingresso obrigatório) estavam excluídas do processo escolar. Ainda, na idade entre 4 e 5 anos (matrícula que passará a ser obrigatória a partir de 2016), o quadro é ainda mais preocupante, registrando, em 2010, um percentual de 31,2% de crianças fora da escola (ibid.).

Para a educação infantil, etapa precedente ao ensino fundamental, estima-se que em 2010 cerca de 30% das crianças entre 0 e 4 anos ficaram privadas do seu direito de acesso no município (DOURADOS, 2012; IBGE, 2012). Além do que, nada encontramos sobre a qualidade do atendimento prestado àquelas que participaram desse processo.

Um aspecto positivo que verificamos é que na primeira década dos anos 2000 o município registrou um crescimento na taxa de alfabetização das crianças entre 5 e 9 anos de idade (tabela 8). Contudo, considerados os valores brutos, observa-se uma queda no total da população bem mais acentuada que um aumento no número de crianças alfabetizadas para a década.

No que se refere à idade entre 10 e 14 anos, o valor percentual na taxa de alfabetização permaneceu quase inalterado, sofrendo apenas uma pequena redução. No entanto, observando mais uma vez os valores brutos, nota-se que o número total aumentou proporcionalmente ao número de alfabetizados.

Tabela 8 - População residente e alfabetizada por grupo de idade, Dourados (2000 e 2010)

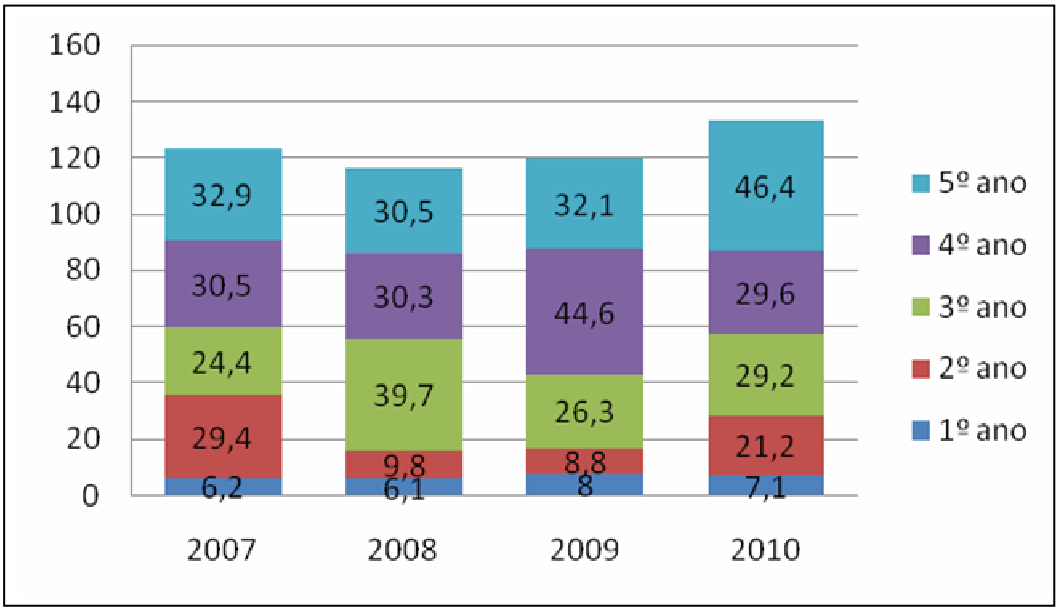
Grupos de idade	2000			2010		
	Total	Alfabetizada	% Alfabetizada	Total	Alfabetizada	% Alfabetizada
05 a 09 anos	16.899	11.486	67,96	15.307	11.713	76,52
10 a 14 anos	17.057	16.872	98,91	17.298	17.002	98,28

Fonte: IBGE, 2000 e 2010.

O rendimento e desempenho dos alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas públicas municipais, observado na perspectiva histórica entre os anos de 2007 a 2010, nos ajudam a elucidar esses desafios.

Considerando a distorção idade-série (gráfico 5), verificamos que o problema se apresenta desde o primeiro ano escolar, sendo agravado no município ao decorrer dos anos de ensino. Enquanto as taxas nacionais apresentaram o valor máximo de 35,6% para o 5º ano, em 2009 (gráfico 1, capítulo 1), o município supera em 10,8% esse percentual, chegando a atingir o valor de 46,4% para o 5º ano, registrado em 2010. Esse percentual acompanha um movimento crescente nas taxas conforme o ano letivo e ano escolar dos último três anos observados, ou seja, as maiores taxas de distorção registradas foram: em 2008, no 3º ano (39,7%); em 2009, no 4º ano (44,6%); em 2010, no 5º ano (46,4%). Com isso, a distorção idade-série apresenta-se como um desafio constante, crescente e complexo para a rede.

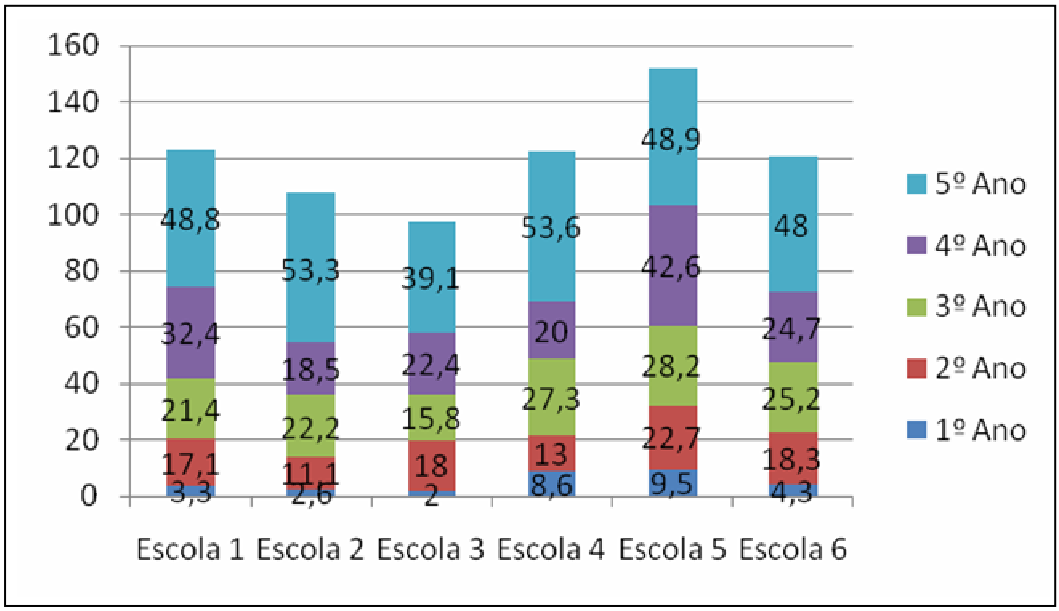
Gráfico 5 - Taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública municipal, Dourados (2007-2010)



* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2007-2010.

Na análise das Escolas (gráfico 6), observamos taxas ainda mais expressivas na distorção idade-série. Em 2010, as taxas exibidas pelo 5º ano ficaram acima das registradas na rede municipal, excetuada a Escola 3.

Gráfico 6 - Taxa de Distorção Idade-série, Escolas (2010)



* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2010.

No que tange à reprovação escolar (tabela 5), constatamos que a rede municipal obteve um movimento inverso ao nacional. Enquanto o país apresentou um movimento de decréscimo nas taxas referentes aos anos iniciais do ensino fundamental (tabela 1, capítulo 1), o município apresentou de 2007 a 2009 um aumento expressivo nas taxas de reprovação, com redução somente nos últimos dois anos.

Pela análise na trajetória das taxas de reprovação, verificamos um crescimento considerável no período de 2007 a 2011, em destaque o segundo ano, que passou de 4,9%, em 2007, para 25,4%, em 2011. Nos anos escolares subsequentes (3º a 5º ano), as taxas mantiveram-se igualmente elevadas. Cabe apontar ainda as taxas do primeiro ano, que mesmo em valor bem menor que os demais anos de ensino, indicam que uma parcela dos alunos não está avançando na aprendizagem escolar. Uma possível explicação para essa situação é a adoção do bloco único para os dois primeiros anos do ensino fundamental, o que veremos adiante.

Tabela 9 - Taxas de reprovação e abandono para os anos iniciais do ensino fundamental, Dourados (2007-2011)

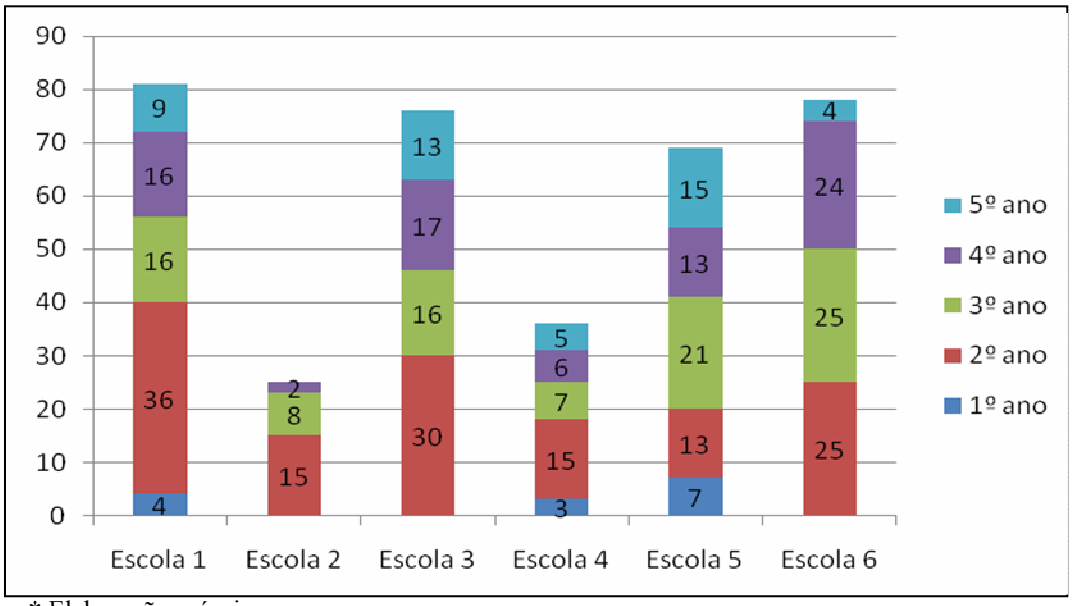
Ano	2007		2008		2009		2010		2011	
	R	Ab	R	Ab	R	Ab	R	Ab	R	Ab
1º ano	3,5	0,7	3,7	0,9	3,1	1,2	3,2	1,4	3,6	0,7
2º ano	4,9	2,0	3,7	1,0	22	1,9	24,3	1,5	25,4	1,4
3º ano	20,5	2,0	33,6	0,9	27,4	1,3	18,5	2,8	19,3	1,9
4º ano	19,3	1,3	20,5	0,6	20,5	0,6	19,8	1,1	16,9	2,2
5º ano	11,8	1,4	15,8	0,9	15,8	1,4	21,2	1,5	14,2	2,2
1º ao 5º ano	13,5	1,0	14,6	1,5	17,9	1,7	17,5	1,0	16,4	1,4

* Elaboração própria
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2007-2011.
Legenda: R: Reprovação; Ab: Abandono

Quanto à taxa de abandono, verificamos que as variações apresentadas pela rede municipal de Dourados são inferiores às variações nacionais, contudo, é preciso atentar ao registro do crescimento anual dessa taxa na rede douradense. Enquanto o cenário nacional registrou um movimento decrescente nas taxas de abandono entre os anos de 2000 a 2010, a rede municipal registrou a partir de 2009, especialmente, o crescimento nas taxas dos 3º, 4º e 5º anos. Dessa forma, torna-se desafiador e necessário fortalecer e promover medidas políticas que assegurem a permanência dos alunos na escola, o aumento na taxa de rendimento e, prioritariamente, o desenvolvimento do educando em sua totalidade.

Observando a reprovação nas Escolas (gráfico 7), destacamos que as Escolas 2 e 4, caracterizadas pelo oferta apenas dos anos iniciais do ensino fundamental, apresentaram taxas bem menos expressivas, se comparadas às demais escolas da pesquisa.

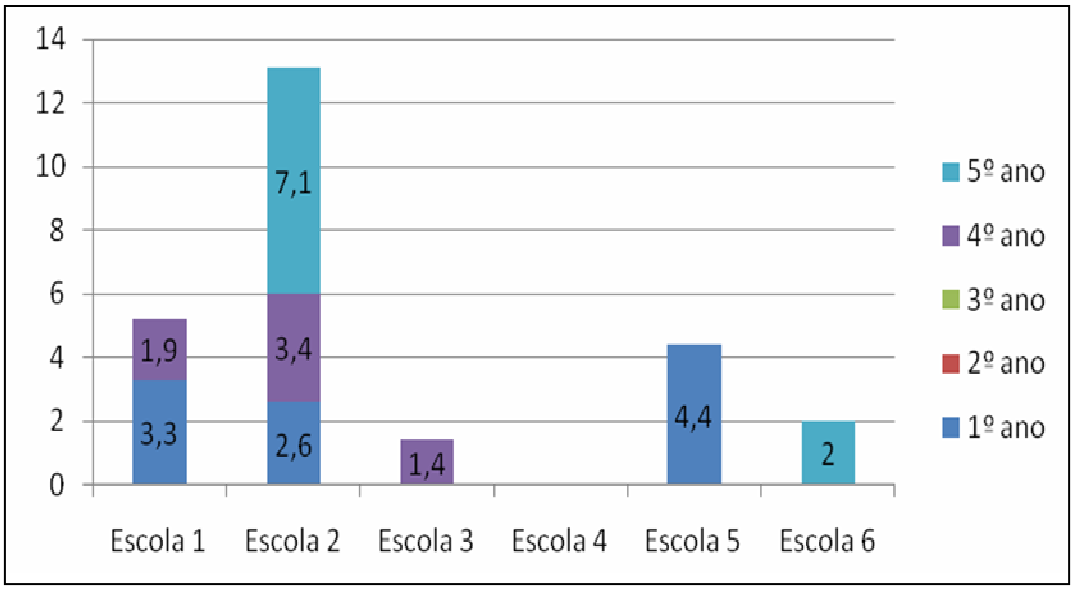
Gráfico 7 - Taxa de reprovação nos anos iniciais do ensino fundamental, Escolas (2010)



* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2010.

O abandono (gráfico 8) não se coloca como desafio a todas as escolas da rede, tampouco, a todos os anos escolares. Observamos que a Escola 4 não registrou nenhum número de abandono, bem como não há registros para os 2º e 3º anos das Escolas. Contudo, chama atenção o percentual de 7,1 no 5º ano, da Escola 2.

Gráfico 8 - Taxa de abandono nos anos iniciais do ensino fundamental, Escolas (2010)



* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2010.

Dessa forma, os dados observados (distorção idade-série, reprovação e abandono) indicam que para cada Escola, um desafio diferente se apresenta. Embora hajam os desafios colocados para rede, são necessários diagnósticos individuais para que se atendam as necessidades de cada gestão escolar. Não compete a Escola 4, por exemplo, combater o abandono, se para ela esta indicador não se apresenta mas, sim, buscar formas de superar a reprovação que acomete todos os anos escolares, a começar pelo 1º.

Outro ponto a se considerar é a qualidade presente no que tange ao desempenho cognitivo das crianças e adolescente da rede douradense, salvo as críticas já apresentadas no capítulo anterior.

O quadro observado corrobora o diagnóstico de uma qualidade insatisfatória das escolas públicas municipais. Comparado ao IDEB das escolas públicas brasileira, em 2011, a rede pública municipal de Dourados não difere muito da média nacional, ficando aquém em apenas 0,1. Comparado aos resultados alcançados pela rede pública do estado de Mato Grosso do Sul, esse percentual tem variação negativa em 0.3. Entre a rede municipal e estadual, no último IDEB, as escolas municipais tiveram resultado inferior em -0,6. Contudo, destacamos que o índice vem crescendo a cada biênio.

Tabela 10 - Resultados do IDEB para os anos iniciais, Dourados e escolas (2005, 2007, 2009 e 2011)

Rede	2005	2007	Metas projetada para 2007s	2009	Metas projetadas para 2009	2011	Metas projetadas para 2011
Pública	3.7	4.2	3.7	4.2	4.1	4.7	4.5
Municipal	3.6	4.1	3.7	4.0	4.0	4.6	4.4
Estadual	3.8	4.4	3.9	4.6	4.2	5.2	4.6
Escola 1	3.3	4.0	3.4	3.7	3.7	4.5	4.1
Escola 2	4.0	4.3	4.0	3.9	4.4	4.7	4.8
Escola 3	4.0	4.3	4.1	3.9	4.4	5.1	4.9
Escola 4	4.0	4.4	4.1	4.0	4.4	4.6	4.8
Escola 5	-	4.7	-	3.7	4.9	3.7	5.2
Escola 6	-	3.9	-	3.4	4.1	4.1	4.4

***** Elaboração própria.
Fonte: Inep/Prova Brasil e Censo Escolar, 2005, 2007, 2009 e 2011.

Quanto ao IDEB das escolas selecionadas, já foi mencionada na introdução deste trabalho a variação negativa do índice entre os anos de 2007 e 2009. No entanto, observamos que, no período posterior ao da seleção das escolas (2011), elas registraram avanços, melhorando os resultados até então apurados, exceto a Escola 5 cujo índice ficou estável.

Ainda, apontamos que apenas as Escolas 1 e 3 superaram as metas estabelecidas para o ano de 2011, estando todas ainda distante da meta nacional 6,0.

Os dados apresentados nos permitem considerar que o município de Dourados, apesar de ser destacado como pólo econômico, universitário e em franco desenvolvimento na região, ainda mantém atrasos quanto à qualidade da educação nas escolas públicas municipais. Os problemas com o fluxo escolar, já nos primeiros anos do ensino fundamental, acabam por repercutir nos anos seguintes e a gerar um número considerável de sujeitos não alfabetizados.

Contudo, o município não esteve inerte à situação. Diferentes medidas foram tomadas ao longo dos anos na tentativa de assegurar a qualidade do ensino e da educação douradense. Porém, as trocas sucessivas de governo acabam por marcar uma descontinuidade política, o que perpetua ganhos tímidos quanto aos resultados. A seguir, apresentamos algumas medidas adotadas pelo município, a partir dos anos 2000, implementadas na tentativa de superação dessa situação de fracasso.

1.4 Políticas para a alfabetização desenvolvidas na rede e Escolas

A alfabetização sistemática infantil na rede pública municipal, assim como aparece nas discussões nacionais, também foi marcada por um movimento descontínuo e passa por um processo de reinvenção e remetodização.

Fazendo uma breve retrospectiva nas abordagens assumidas pela Semed no que tange ao processo de alfabetização, Freitas, Pott e Gusmão (2013) apontam quatro fases distintas: (a) de 1989 a 1998 a Semed difundiu orientação de viés construtivista (Piaget) com acento na psicogênese da língua escrita (Emília Ferreiro); (b) de 1999 a 2001 passou a adotar no Pré-escolar orientação pedagógica referenciada em teoria de viés sócio-histórico; (c) de 2001 a 2005 a nova orientação político-administrativa, em parte referenciada em Paulo Freire, promoveu redefinições institucionais, curriculares e na gestão educacional por meio das iniciativas denominadas “Constituinte Escolar” e “Reestruturação Curricular”, que informaram as decisões e ações de formação continuada dos profissionais da educação; (d) a partir de 2005, optou-se pelo referencial do governo federal, presente nos Programas destinados à formação de professores (Pró-Letramento), avaliação da alfabetização (Provinha Brasil, Prova Brasil), do atendimento complementar (Mais educação), entre outros.

Cabe apontar que o município de Dourados ainda prescinde de um planejamento municipal que estabeleça as diretrizes e bases para a educação básica. O Plano Municipal de Educação, discutido a partir de 2001 e apresentado em 2005, não obteve aprovação Legislativa. Dessa forma, a organização do ensino no município encontra-se regulamentada por Decretos, Resoluções e Deliberações do Executivo municipal, principalmente da Semed e Comed e, na ausência dos mesmos, a rede se submete às orientações e normas estaduais e nacionais.

A seguir, tratamos dos programas, projetos e ações desenvolvidos nas escolas da rede pública municipal, com destaque para o período posterior a 2007, marcado pela introdução da alfabetização infantil na agenda nacional.

Optamos por agrupar as medidas políticas da seguinte forma: (a) Políticas de acesso e permanência e (b) Políticas para gerar condições de atendimento.

a) Políticas de acesso e permanência:

Em acordo com as normativas nacionais, o município aderiu à ampliação do ensino fundamental de nove anos a partir de 2006, garantindo o acesso no primeiro ano do ensino fundamental às crianças de seis anos de idade, o que pode ainda ser antecipado para os cinco anos, em conformidade à Liminar nº 001.07.041571-51 TJ/MS[14] (DOURADOS, 2011).

Em decorrência dessa ampliação e das discussões realizadas no âmbito do município sobre a qualidade da alfabetização, os anos iniciais foram reorganizados, constituindo-se os 1º e 2º anos num bloco único, denominado Bloco Inicial da Alfabetização (BIA) – regulamentado pela Deliberação do Comed n. 28, de 05 de dezembro de 2006 (DOURADOS, 2006). Com isso, predominam nos dois primeiros anos do ensino fundamental o regime de progressão continuada e, do terceiro ao nono ano, o regime de seriação (DOURADOS, 2006; 2008b)[15].

[14] A matrícula para o 1º ano – admitida para crianças de 6 anos de idade completos até 31 de março do ano letivo (BRASIL, 2010) – pode ocorrer em Dourados, excepcionalmente, em obediência à Liminar nº 001.07.041571-51 TJ/MS, ao aluno que completar 6 anos até o último dia do ano letivo em curso, desde que seja a vontade do responsável (DOURADOS, 2011, art. 49, parágrafo único).

[15] Está em fase de finalização a pesquisa que versa sobre a implementação do BIA no município de Dourados, sendo a mesma de autoria de Emiliana Cristina Rodrigues Nunes, sob orientação da professora doutora Elisângela Alves da Silva Scaff, desenvolvida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. Ainda, outro trabalho que incursiona sobre o tema é a dissertação de Mestrado de Bueno (2010), da mesma faculdade, a qual enfatiza a reorganização do

Dentro disso, também ficou definido o processo de mobilidade – Resolução da Semed n. 85, de 28 de fevereiro de 2007 – pelo qual a criança, mediante solicitação dos responsáveis e avaliação da equipe pedagógica (professor regente, coordenação pedagógica e Conselho Didático pedagógico da Unidade Escolar) poderia solicitar o avanço escolar do educando do 1º para o 2º ano do BIA (DOURADOS, 2007).

Estabelece ainda a Resolução supracitada (ibid, idem, art.4º) que o tempo efetivo de alfabetização e de letramento, acontecerá ao longo de todo o processo educativo, pautando sempre no respeito ao desenvolvimento acadêmico e social da criança.

As discussões locais sobre a alfabetização e o ensino fundamental de nove anos culminaram na elaboração do documento "Orientação Pedagógica para o Bloco Inicial de Alfabetização" (DOURADOS, 2008a), o qual foi elaborado e reelaborado com a participação de professores, e traz orientações quanto à organização da educação básica na rede municipal de ensino; conceitos norteadores que envolvem o BIA; função social das áreas de conhecimento; e, programa de avaliação formativa.

Conforme consta no documento (Idem, p 35) a alfabetização é compreendida como "[...] o processo de aquisição da técnica da escrita alfabética (uso da leitura e da escrita): compreender o funcionamento do alfabeto, memorizar letras, dominar traçados, usar instrumentos (lápis, papel e outros) [...]" e o letramento como "[...] o exercício efetivo e competente da tecnologia da escrita e da leitura: ler, escrever no contexto das práticas sociais". Esses processos devem favorecer a apropriação de diferentes formas de leitura do mundo. Assim, o entendimento adotado pelo município aproxima-se do conceito presente nos documentos nacionais.

No entanto, a implantação do BIA não foi medida suficiente para ocasionar mudanças significativas nas práticas pedagógicas. Constatamos, por exemplo, a permanência da reprovação ainda no primeiro ano, sendo registrada em 2011 a taxa de 3,6% para esse ano de ensino (tabela 5). Para os coordenadores pedagógicos, a reprovação é medida necessária mediante as faltas excessivas (excedendo o limite de 75% permitido nas normativas) e o desempenho insatisfatório nas atividades cotidianas (sobre o que professores, coordenadores e pais registram em ata o consentimento de retenção da criança). Contudo, esclarecimentos como esses levam-nos a considerar, assim como Sousa (2007), que a concepção de regime não-seriado, na prática, ainda não foi superada.

---

tempo, espaço e currículo a partir da implementação do ensino fundamental de nove anos e do BIA no município.

Da mesma forma, a organização do BIA em bloco único nos dois primeiros anos reduziu o entendimento do tempo para alfabetização. Enquanto as orientações nacionais colocam o tempo para alfabetização de três anos, há um entendimento local, por parte de alguns professores, que a alfabetização sistemática (entendida nesse momento em seu sentido restrito) compete, preferencialmente, ao período do bloco, fortalecida pela política de incentivo apenas aos professor desse ciclo.

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

O Programa visa combater diretamente a deficiência de qualidade da escolarização, minimizando os índices de fracasso escolar e aumentando os índices de inclusão de alunos no processo de aprendizagem. Através do programa são atendidas as crianças do primeiro e segundo ano que apresentam distorção idade-série e dificuldades de aprendizagem, considerando as diferentes áreas do conhecimento e a baixa produtividade na classe regular. As atividades acontecem em turno escolar complementar, em turmas compostas por cinco a oito alunos, de acordo com a especificidade das dificuldades detectadas (DOURADOS, 2006).

Os alunos do PAE são acompanhados por professores, preferencialmente, pedagogos, concursados atuantes nas escolas da rede. São critérios para seleção destes: experiência de no mínimo dois anos em alfabetização e participação em curso nas áreas de alfabetização ou em séries iniciais, verificando-se ainda para seleção o interesse pela alfabetização que vise uma metodologia diferenciada do ensino regular (DOURADOS, 2007).

A principal dificuldade enfrentada pela Semed na gestão do PAE foi a falta de condições operacionais, tais como: transporte para visitas de acompanhamento; materiais didáticos para atendimento dos alunos; materiais para a realização de oficinas previstas na formação continuada para os professores do Programa.

Tabela 11 - Resultado da produtividade do PAE, Dourados (2008-2010)

	N. de escolas com PAE em funcionamento	Total de crianças	Atendimento na Educação Especial	Transferidos ou evadidos	Número real de crianças	Produtividade				N. de crianças que continuarão atendimento no ano seguinte (entre retidos e aprovados)	
						AP*	%	RP**	%	N.	%
2008	19	1.667	56	110	1.557	1.227	78,8	330	19,7	677	40
2009	28	2.124	46	162	1.962	1.216	69	766	39	1.020	51
2010	17[1]	1.254	60	100	1.154	805	70	349	30	586	50

Fonte: Semed/2010 (Quadro elaborado pela Semed para reunião interna)
[1]Das trinta (30) escolas que desenvolveram o Programa de Acompanhamento Escolar/PAE em 2010 apenas dezessete (17) constam os resultados e produtividade na Semed.
*AP = Aprovado
**RP = Reprovado

Contudo, em 2011, ampliou-se o número de escolas atendidas, chegando a trinta e três escolas, incluídas as seis escolas desta pesquisa[16]. Através das entrevistas realizadas, ficou evidente o aceite e reconhecimento da efetividade do PAE na superação das dificuldades de alfabetização enfrentadas pelas crianças.

Ao lado das salas do PAE, encontramos as Salas de Recurso Multifuncionais (SRM), destinadas a atender, prioritariamente, os alunos encaminhados com laudo médico que diagnostica a criança com deficiência. Diferente do PAE, o atendimento é individualizado, com professor, preferencialmente, pedagogo com formação em educação especial. Nas SRM são disponibilizados diversos recursos materiais como: computador, softwares, jogos educativos e atrativos adquiridos com recursos do governo federal. Apesar do atendimento prioritário às crianças com deficiência, há registros de crianças sem laudo atendidas mediante a solicitação e encaminhamento das professoras da sala regular, uma vez reconhecida a morosidade, por motivos diversos (recusa da família pelo encaminhamento, demora na marcação, consultas e retornos médicos, entre outros), de se conseguir o laudo.

Ainda na promoção da aprendizagem dos alunos, algumas escolas recebem estagiárias integrantes do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), realizado em parceria entre a Semed e a UFGD. Através do Programa as alunas estagiárias do curso de Pedagogia acompanham as professoras, participando das atividades cotidianas em sala e prestando o atendimento individualizado aos alunos, quando necessário. No município, a proposta de estagiárias no período da alfabetização é motivada pela incidência de maior

[16] A Escola 2 passou a oferecer o Programa de Acompanhamento Escolar (PAE) a partir de agosto de 2011 (COORDENADORA 2, 2012).

dificuldade dessa etapa do ensino fundamental. a partir do discurso governamental, o programa visa aproximar as IES e as escolas públicas na busca pela melhoria da qualidade e, assim, elevar o IDEB das escolas com média abaixo da nacional (4,4), incentivando estagiários, professores e coordenadores do Programa com bolsas mensais nos valores de R$ 350,00, R$ 600,00 e R$ 1.200,00, respectivamente.

Outra medida desenvolvida no contra turno e que busca promover a permanência na escola é o Programa Mais Educação, também de iniciativa do governo federal. O Programa fornece a jornada ampliada com ações de reforço escolar em português e matemática, bem como atividades culturais e artísticas às crianças maiores de oito anos regularmente matriculadas. Contudo, não são todas as escolas da rede que desenvolvem o programa. Entre as escolas da amostra, apenas a Escola 1, Escola 3 e Escola 6 participam; havia perspectiva de implantação do Programa ainda no segundo semestre de 2012 nas Escolas 4 e 5, segundo relatos das próprias coordenadoras.

A seguir, apresentamos as atividades desenvolvidas no contra turno das escolas desta pesquisa que, direta ou indiretamente, incursionam no processo de alfabetização.

Quadro 5 – Programas e atividades complementares desenvolvidas pelas escolas da pesquisa (2010)

Programas e Atividades		Escola 1	Escola 2	Escola 3	Escola 4	Escola 5	Escola 6
Atendimento individual	Mais Educação	X	-	X	-	-	X
	PAE	X	-	X	X	X	X
	SEM	X	-	X	-	-	-
Atividades esportivas	Futsal	X	-	X	-	-	X
	Basquetebol	-	-	X	-	-	-
	Handebol	-	-	X	-	-	-
	Tênis de Mesa	-	X	-	-	-	-
Artes marciais	Judô	-	-	X	-	-	-
	Karatê	-	-	X	-	-	-
Lazer e Cultura	Xadrez	X	X	-	-	-	-
	Fanfarra	-	-	X	-	-	-

***** Elaboração própria.
Fonte: Inep/DataEscolaBrasil/Censo Escolar, 2010.
Legenda: PAE – Programa de Acompanhamento Escolar; SRM – Sala de Recursos Multifuncionais.

Cabe destacarmos no quadro acima a iniciativa da Escola 2, que, mesmo não tendo o Programa Mais Educação, oferta duas modalidades de atendimento no contra turno.

b) Políticas para gerar condições de atendimento:

Destacamos nesse grupo medidas direcionadas: à regulação do quantitativo de alunos por sala; à formação continuada e gratificação de professores alfabetizadores; às tecnologias de apoio ao professor; e, à avaliação da alfabetização. Ainda que não se constituam como políticas, apresentamos as ações de uma das Escolas na tentativa de promover a alfabetização entre seus alunos, destacada pelo Projeto desenvolvido e parcerias estabelecidas.

A primeira medida que apresentamos refere-se à iniciativa municipal de regulamentar o quantitativo mínimo e máximo permitido por aluno no espaço da sala de aula. No município de Dourados essa discussão se fez sempre presente, culminando em normativas, tais quais: Deliberação do Comed nº 028, de 05 de dezembro de 2006 e Deliberação do Comed nº 001, de 21 de outubro de 2008. A partir destas ficou estabelecida em 2006 a capacidade máxima de aluno por série do 1º ao 3º ano em 30 alunos, com indicativo para redução em 5 alunos por ano escolar até 2008 (DOURADOS, 2006). Na segunda, em acordo com a anterior, registra-se o limite de 25 alunos para o 1º ao 3º ano (DOURADOS, 2008a). Em decorrência, a Resolução da Semed n. 142, de 18 de janeiro de 2011 estabeleceu o mínimo de 20 e máximo de 25 alunos para os três primeiros anos do ensino fundamental (DOURADOS, 2011).

Sobre isso, verificamos a exemplo do ano de 2010, que a rede pública municipal não ultrapassou a máxima permitida pelo município, ainda que tenha apresentado média superior à nacional para os três primeiros anos do ensino fundamental. Contudo, se observado as escolas da amostra, verificamos que quatro, entre as seis Escolas, apresentam médias superiores ao que as normativas consideram toleráveis para uma boa qualidade do ensino.

Tabela 12 - Média de alunos por turma, por unidade administrativa, Dourados (2010)

Unidade administrativa	1º ano	2º ano	3º ano
Municipal	22,4	24,4	24,8
Escola 1	22,5	21	19,6
Escola 2	19	27	22,5
Escola 3	24,5	27,8	31,7
Escola 4	17,5	23	22
Escola 5	21	22	26
Escola 6	23,3	21,8	25,4

* Elaboração própria.
Fonte: Inep/Indicadores Educacionais, 2010.

O segundo aspecto que apresentamos refere-se à formação e benefícios aos professores alfabetizadores. Concomitante ao fato de que as escolas passaram por processo de ampliação/adaptação de turmas, registrou-se um aumento expressivo no número de professores alfabetizadores nos três primeiros anos escolares, em especial no 1º ano escolar no qual houve aumento em 7 vezes entre os anos de 2008 e 2010.

Para esses profissionais, a Semed promove desde 2008 a oferta do curso de capacitação Pró-Letramento. Trata-se de um programa do governo federal, no qual podem participar professores alfabetizadores que estão em exercício nos anos iniciais do ensino fundamental. Estima-se que apenas no ano de 2009 um total de 160 profissionais participou do curso em Dourados.

Conforme mencionado no capítulo 1 deste trabalho, os professores participantes intercalam as áreas de formação, realizando em um ano atividades na área de língua portuguesa e, no seguinte, em matemática. Segundo o Coordenador da Escola 6, as vagas para o curso têm sido estendidas gradativamente aos professores dos 4º e 5º anos, bem como foi formado em 2012 um grupo específico aos coordenadores escolares. As orientadoras educacionais são as próprias técnicas da Semed, responsáveis em organizar e promover os encontros conforme as orientações do próprio material de formação encaminhado pelo MEC.

Outra medida, de iniciativa local, é a parceira firmada entre a Semed e a UEMS, no sentido de propor àqueles que já passaram pelo Pró-letramento participar do Pós-Pró-Letramento, sobre o que nos informaram, sem mais detalhes, tratar de uma ação de continuidade nos mesmos moldes do Programa do governo federal.

Ainda, entre agosto de 2011 e fevereiro de 2013, registrou-se na rede a parceria com a UFGD, porém limitada a oferta de um curso específico e itinerante de formação continuada a professores alfabetizadores. O curso "Ampliação dos anos de escolaridade e redefinição do ensino fundamental: desafios à alfabetização" teve carga horária total de 80 horas, destinado a professores alfabetizadores e coordenadores das seis escolas participantes desta pesquisa.

Os objetivos do curso foram:

- Discutir as orientações do MEC a implantação do ensino fundamental de nove anos, buscando identificar e analisar as implicações para o trabalho pedagógico;

- Analisar o envolvimento e as contribuições das instituições, atores e processos de gestão escolar na busca da melhoria da qualidade do processo de alfabetização;

- Identificar e analisar as principais tendências no campo da alfabetização e letramento para os anos iniciais do ensino fundamental;

- Discutir o processo de avaliação da aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental;

- Analisar a alfabetização no contexto do processo de avaliação e monitoramento da educação.

O curso foi realizado no período noturno, o que dificultou a participação de alguns professores que já se encontram cansados depois de uma jornada de 40 horas de trabalho. Contudo, abarcou temas de interesse direto dos professores, promovendo discussões e intervenções daqueles que estavam presentes.

Ainda sobre a formação continuada, a Semed disponibiliza às escolas quatro encontros durante o ano letivo destinados à formação em serviço. Nesses dias, os alunos realizam aulas programadas, sendo dispensados de participar em sala, levando para casa atividades orientadas; enquanto isso, todos os profissionais da escola – magistério e administrativo –, participam de reunião *in lócus* sobre assunto de interesse comum. Entre as escolas pesquisadas, os assuntos em pautas foram, preferencialmente: IDEB, qualidade da educação, educação especial, alfabetização e relacionamento humano.

Outro ponto da política municipal que consideramos importante frisar é que os profissionais lotados e atuantes nos 1º e 2º anos do ensino fundamental têm por direito, assegurado no Plano de Cargos e Carreiras dos Profissionais do Magistério, a gratificação de 10% no salário (DOURADOS, 2007).

Somado a isso, verificamos que no ano de 2011, dos 582 professores dos anos iniciais 435 (75%) eram concursados contra 147 (25%) contratados (SEMED, 2011), o que nos permite as seguintes observações:

- a gratificação representa um atrativo aos profissionais efetivos e/ou contratados que nem sempre apresentam o perfil para o trabalho de alfabetizador;

- o vínculo contratual permite o investimento público no profissional, sem assegurar que o mesmo permaneça no quadro e atuando na mesma fase para a qual se voltou a formação.

Sobre isso, nos foi relatado em entrevista que não há uma política do município que assegure que os professores participantes das formações, como o Pró-Letramento, por

exemplo, sejam lotados exclusivamente nos anos destinados a alfabetização. Não houve até hoje critérios na seleção de professores temporários que assegurasse isso.

No terceiro aspecto, que concerne às tecnologias de apoio aos professores, destacamos que, entre os anos de 2007 a 2011, foram implantadas 43 salas de tecnologia educacional (STE) nas escolas da rede pública municipal, das quais 33 oferecem acesso à internet. Concomitante a implantação, 32 escolas receberam o Kit multimídia, composto por um notebook e um projetor multimídia (DOURADOS, 2011a), recursos advindos do governo federal em contrapartida à estrutura fornecida pelo município.

Esses recursos são utilizados semanalmente, a partir do rodízio de turmas que frequentam as STE. Conforme relatado pelas coordenadoras, o uso dos computadores auxilia os alunos no processo de alfabetização e representam um atrativo à aprendizagem das letras e números. Há registros de crianças que foram alfabetizadas a partir do uso do computador, conseguindo escrever palavras e frases com o recurso do teclado.

No que tange à avaliação da alfabetização, sobressaem as iniciativas do governo federal Provinha Brasil e Prova Brasil. A primeira é direcionada ao 2º ano do BIA, propondo uma avaliação formativa e pedagógica. A segunda, direcionada ao último ano dos anos iniciais (5º ano), compreende uma avaliação sistêmica externa de desempenho cognitivo dos alunos. Os resultados apontados, em especial pela Prova Brasil (tratados na seção anterior a partir do IDEB), indicaram uma média próxima à nacional, porém aquém da média considerada de qualidade.

Cabe destacarmos que o município promoveu no ano de 2008 uma avaliação sistêmica de iniciativa municipal. A "Avaliação de Desempenho do Aluno do 3º Ano do Ensino Fundamental" foi realizada em fevereiro de 2008 pela Semed, submetendo os alunos a dois testes de alfabetização, envolvendo as habilidades de leitura, escrita e de raciocínio lógico-matemático. Os testes incluíram itens que contemplam diferentes habilidades esperadas em um aluno alfabetizado:

1 – escrita de palavras, captada através de ditado;

2 – compreensão oral, com leitura dos textos e dos enunciados feita pelo aplicador;

3 – interpretação oral e escrita, quando o examinado foi convidado a interpretar um texto lido pelo aplicador, lendo, autonomamente, as alternativas;

4 – produção de texto.

Em matemática foi aplicado o ditado de números, com objetivo de avaliar a escrita numérica e suas formas de representação e itens cuja solução dependia do domínio de habilidades de interpretação de situações-problemas, envolvendo comparação, agrupamento e contagem.

Participaram da avaliação sessenta e nove (69) turmas de trinta e cinco (35) escolas da rede. Os resultados apurados em língua portuguesa ficaram assim definidos: 36,6 de alunos no nível 1; 42,6 no nível 2; e, 18,9 no nível 3. O número elevado de crianças ainda no primeiro nível preocupou os gestores locais. Considerando que o nível 1 representava o domínio de habilidades básicas necessárias no processo de aprendizagem da língua portuguesa, estimava-se que nenhum aluno estivesse nesse nível, uma vez que já haviam passado por dois anos de escolarização (SEMED, 2008).

Contudo, a continuidade desta ação ficou limitada à falta de recursos humanos e financeiros da Semed, que acabou adotando no final do ano de 2008 a avaliação Provinha Brasil.

Por fim, consideramos pertinente descrever a ação isolada, porém enfática na promoção da melhoria da qualidade da alfabetização realizada pela Escola 2.

A Escola 2 desenvolveu no ano de 2012 um Projeto de leitura que integrou toda a comunidade escolar e envolveu desde o 1º ao 5º ano – séries atendidas pela escola. O projeto foi adaptado para cada turma: no 1º ano seria trabalhado de forma lúdica em sala de aula a contação de histórias, estabelecendo a rotina diária de ouvir histórias logo no início das aulas; do 2º ao 5º ano seria feito atendimento na biblioteca, semanalmente seriam realizados empréstimos de livros, sendo os mesmos trabalhados em sala de aula a partir de um roteiro de leitura – destacados o nome da obra, do autor, enredo da história, personagens principais – enfatizando ora a oralidade, ora a escrita.

A previsão do projeto para o ano de 2012 consistia na realização de quatro momentos com visitas de escritores regionais à escola: no primeiro momento, noticiado em jornal de circulação local, registrou-se a visita de Ruth Hellmann – foram realizadas atividades de antecipação da visita, trabalhando prioritariamente as obras e biografia da autora, com leituras em sala de aula e atividades disponibilizadas no blog da escola e, assim, criando uma expectativa nas crianças para conhecerem a autora. Esse preparo foi essencial para promover trocas, intervenções e participações no momento da visita da autora à escola. Já estava confirmada a próxima visita do autor regional Manoel Marinho e, a confirmar, da escritora

Lori Gressler. Um quarto autor estava a ser definido, de forma que durante o ano pudessem ser trabalhados os diversos tipos textuais, entre poemas e poesias, além de lendas e os contos indígenas.

A partir da verba recebida pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), a escola adquiriu jogos educativos voltados à alfabetização e matemática e previu, para o ano de 2012, um passeio a diversos pontos turísticos na cidade de Campo Grande, entre eles: Parque dos Poderes, Museu e Morada dos Baís. Participariam dessa atividade 40 alunos: 20 que apresentassem bom desempenho em sala de aula e 20 que apresentassem baixa autoestima, assistidos pelo PAE e que a escola percebesse o não acompanhamento familiar.

A escola trabalhou no ano de 2011 e pretendia para 2012 parcerias com os diferentes segmentos sociais, dois quais destacam-se:

- biblioteca do Serviço Social da Indústria (Sesi): a escola disponibilizava o tema do projeto a ser trabalhado (higiene, alimentação,por exemplo) e a bibliotecária pesquisava e montava a história a ser contada e trabalhada;

- clínica psicológica da Unigran: a escola encaminhava os alunos que apresentassem dificuldades de aprendizagem para um acompanhamento especializado, em acordo com a família, na tentativa de promover a saúde emocional das crianças e realizar os diagnósticos necessários;

- centro de apoio da Igreja Católica: um grupo de profissionais atendia os alunos encaminhados, promovendo o acompanhamento escolar;

- curso de Turismo da UFGD: realizado no ano de 2011, acadêmicos do curso promoveram passeios com os alunos nos diversos pontos turísticos da cidade e, no retorno à escola, as crianças puderam registrar o que viram e aprenderam.

Pelas ações desenvolvidas na escola, constatamos a concepção de uma educação voltada aos ideais democráticos e humanos, já estabelecidos no ordenamento jurídico nacional.

Outros programas e ações, como o PNLD, TV Escola, por exemplo, não foram apontados pelos entrevistados como de contribuição para alfabetização, nem ao menos foram listados como programas de incentivo à gestão escolar.

Portanto, verificamos que a partir de 2007 predominam na rede pública municipal douradense programas voltados à alfabetização, de iniciativas do governo federal, implicando

em maiores recursos para o âmbito municipal. Da mesma forma, constatamos que as iniciativas de ordem municipal antecedem a normativa nacional em alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, o que implica considerarmos que a preocupação com a alfabetização/analfabetismo infantil é recorrente no município, bem como, as escolas têm procurado formas de promover melhorias na qualidade da alfabetização, elevar o IDEB e atingir a meta supracitada.

2 Gestão e monitoramento da alfabetização pela Semed e Escolas

Verificamos na seção anterior que o processo sistemático de alfabetização está envolto numa série de programas, projetos e ações desenvolvidas nas escolas da rede, são eles: PAE, Mais Educação, Pró-Letramento, Pós-Pró-Letramento, Formação em serviço, PIBID, Provinha Brasil e Prova Brasil, Projeto de leitura, parcerias com segmentos sociais, PDE Escola, Sala de tecnologia e medidas locais de incentivo, organização e regulação do sistema de ensino.

Na gestão desse processo, participam diferentes atores do contexto escolar, são eles: diretores, coordenadores pedagógicos, professores alfabetizadores, professores do PAE e Conselho Pedagógico[17]. Foi destacada, pelo Coordenador da Escola 5, a dificuldade em envolver os pais e a comunidade na gestão desse processo, apontando como entraves a falta de tempo e de compromisso dos mesmos, haja vista o contexto vulnerável de inserção das escolas. A participação dos pais no contexto das escolas limita-se ao atendimento a convocações para reuniões bimestrais visando entrega de notas ou festividades.

O acompanhamento do processo de alfabetização do aluno pela escola ocorre em três estágios: (a) primeiramente, pelos professores, em sala, através dos registros das atividades cotidianas no caderno dos alunos e atividades diagnósticas; (b) num segundo momento, é realizado pelo coordenador pedagógico, que acompanha o processo (semanalmente, se possível) a partir dos registros dos professores (caderno de planejamento e atividades diagnósticas desenvolvidas em sala) e de registros pessoais (caderno da turma e caderno de

[17] O Conselho Pedagógico é organizado com a participação do diretor, coordenador, professor regente, professor intérprete (quando for o caso), professor de educação física, professor de artes, representante do Conselho didático-pedagógico e professor do PAE de cada unidade escolar. Sobre esse Conselho, pesa a atribuição de acompanhamento do processo de ensino, de aprendizagem e de avaliação da criança e do trabalho de alfabetização desenvolvido na Escola, através de reuniões mensais de duas horas, preferencialmente na hora atividade do professor do PAE (PPP – Escola 5, 2010).

ocorrências). No caderno de turma é registrado o desempenho de cada aluno, individualmente, nos testes aplicados pelo próprio coordenador, sendo ditado e leitura para alunos do primeiro e segundo anos e produção de texto para os anos seguintes. No caderno de ocorrências, são descritas acontecimentos relacionados, em sua maioria, à indisciplina discente; (c) num terceiro momento, bimestralmente, realizam-se os conselhos de classe, nos quais é discutido o desempenho individual dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento.

No primeiro ano, professores, coordenadores e alunos dispõem, além dos recursos avaliativos apresentados acima, de outro recurso: a ficha descritiva de desempenho dos alunos contemplada no documento municipal de orientação do BIA. Pautada na concepção de avaliação formativa que envolve o BIA, a ficha contém as dimensões e os respectivos descritores da avaliação em língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, artes, educação física ou Movimento, e do Autoconceito do aluno (autoavaliação). Para os cinco primeiros traz quatro possibilidades de registro a cada bimestre do ano letivo, a saber: domínio com êxito, domínio parcial, não domínio e não exigido. Para Autoconceito e Educação Física traz as possibilidades sim, não, às vezes, acrescentando, para esta última, não exigido. Traz ainda espaços para observações e assinaturas do professor e responsável pelo aluno.

Registramos assim que o primeiro ano não realiza provas com atribuição de notas. Essa prática é recorrente a partir do segundo ano escolar, já marcado pelo regime de progressão seriada, através do qual há exigência de que, mediante avaliação somativa, seja atingida a média mínima para a progressão seriada, fazendo-se indispensáveis instrumentos como diários de classe e boletins de resultados bimestrais. Ainda, cabe apontarmos a medida adotada pelas escolas da rede quanto à atribuição das notas: a pontuação máxima a ser atribuída às atividades diárias, tarefas e diagnósticos formais é de 8,0 (oito) pontos, os outros 2,0 (dois), são atribuídos à avaliação de assiduidade, sociabilidade, organização e compromisso com materiais.

O trabalho do professor ainda é acompanhado pelo coordenador semanalmente, durante a hora-atividade, momento em que é discutido o planejamento do professor. Nas escolas que apresentam mais de uma turma do mesmo ano escolar, as horas-atividades são cumpridas preferencialmente em conjunto, promovendo troca de experiência entre os professores e o planejamento unificado, respeitado as especificidades de cada turma.

O acompanhamento do professor, por parte da coordenação pedagógica, é destacado pelos professores como aspecto positivo no trabalho como alfabetizador de crianças. O bom

relacionamento entre os profissionais permite que os professores acolham com maior respeito e compreensão as críticas quanto ao planejamento, sugestões de atividades diárias e avaliativas, visitas em sala e verificação dos cadernos.

Sobre a avaliação docente, o documento de orientação do BIA traz uma ficha, na qual são apresentados 15 descritores da dimensão "trabalho multidisciplinar" — a única contemplada no instrumento — que abarcam planejamento, metodologia, uso de recursos pedagógicos, prática avaliativa. Há espaço para registros a cada bimestre, para observação e assinaturas do professor, coordenador pedagógico e diretor. Contudo, nas entrevistas não foi feita qualquer menção a essa ficha, o que nos leva a questionar se ela estaria (ou não) sendo utilizada pela equipe escolar.

É importante frisar, até mesmo como política do município, que dos seis coordenadores entrevistados, três são concursados para essa função, enquanto os outros três estão cedidos para coordenação, sendo os mesmo concursados enquanto docentes. No que tange à formação dos coordenadores, destacamos que um tem formação em Normal Superior, outro em Letras, tendo cursado o Magistério, e os outros quatro são formados em Pedagogia. Todos possuem mais de 10 anos de experiência na educação básica.

Questionados sobre a participação em cursos de formação continuada voltados à alfabetização, os entrevistados apontaram que os cursos realizados por professores e coordenadores limitam-se, em grande medida, aos oferecidos pela própria Semed (Pró-Letramento, Pós-Pró-Letramento, reuniões do PAE e formação em serviço). Alguns coordenadores ainda apontam a busca por cursos on-line (Coordenador da Escola 5). Outros recorrem aos cursos disponíveis a partir de recursos do PDE-Escola (Coordenadores das Escolas 2 e 5). Sobre a temática dos cursos, apontam a indisciplina escolar, avaliação da aprendizagem, gênero e diversidade.

De modo geral, os coordenadores pedagógicos são unânimes em considerar que as escolas têm apresentado um bom empenho na busca pela melhoria do processo e dos resultados da alfabetização. Dentro dos limites de cada escola, eles têm procurado superar as dificuldades e garantir que o processo ocorra da melhor maneira possível. Contudo, consideram que há dificuldades que fogem à alçada do coordenador solucionar ou superar, no que apontam a necessidade da participação da Semed na gestão do processo de alfabetização.

No tocante às orientações da Semed para a alfabetização, os coordenadores e professores destacam que, no ano de 2011, a atuação das técnicas focalizou na readequação

do Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas, tendo início, também nesse período, discussões acerca da matriz curricular desenvolvida no estado de MS. No ano de 2012 registrou-se a imposição da nova matriz, desconsiderando as discussões realizadas e as próprias alterações elaboradas nos PPP em acordo com o BIA. Destaca ainda a Coordenadora da Escola 2 que a matriz não contempla os conteúdos dos livros didáticos adotados, que foram selecionados pela aproximação aos conteúdos do Pró-Letramento.

Consideramos que a medida adotada marca uma descontinuidade política e fere o princípio democrático assegurado nas normativas nacionais, municipais e escolares.

Outro ponto que damos destaque é a estrutura curricular adotada. A partir do que apregoa a Resolução da Semed n. 142, de 18 de fevereiro de 2011, os anos iniciais serão organizados por áreas de conhecimento em conformidade com a base nacional comum, sendo destinadas 5 aulas semanais para língua portuguesa e matemática e 2 aulas semanais para ciências, história, geografia, artes e educação física. Exige-se ainda o cumprimento de 200 dias letivos, com 800 horas anuais, divididas em 4 aulas diárias de 60 minutos para o 1º ao 5º ano. Sobre isso, apontamos que a forma de organização adotada exprime a permanência de uma concepção de educação marcada pela divisão de áreas de conhecimento, não apresentando maiores referências ou distinções para a organização dos dois primeiros anos componentes do bloco único, assim como podemos inferir que a opção pela matriz curricular do estado reforça essa ideia tradicional da organização.

Em consonância com isso, o Coordenador da Escola 2 complementa que não há uma política definida para a alfabetização, uma tendência pedagógica ou linha teórica a ser seguida. Aponta ainda a experiência de sua escola em trabalhar com projetos, não na perspectiva de uma pedagogia de projetos, mas na tentativa de realizar um trabalho interdisciplinar. Constatamos, assim, que a ausência de orientações tem levado as escolas a buscarem formas isoladas de atenderem suas necessidades pedagógicas.

Se por um lado, a escola exerce sua autonomia na busca de melhor oferta e processo de aprendizagem, por outro, mostra que as escolas estão desassistidas pela Semed, tendo que buscar sozinhas o melhor caminho para a melhoria da qualidade da alfabetização.

Cabe apontar que na gestão sistêmica da alfabetização, o quadro de técnicos da Semed apresenta um número reduzido de profissionais voltados especificamente para atendimento do processo de alfabetização que ocorre nas 42 escolas que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental. Três técnicas atuam diretamente no desenvolvimento dos programas, projetos e

ações desenvolvidos na rede, sendo estas: (1) uma técnica formada em Pedagogia, com especialização e mestrado na área de Educação, atuando prioritariamente na coordenação do PAE, do BIA e como tutora do Programa Pró-Letramento na área de alfabetização e Linguagem; (2) uma técnica formada em Letras e Pedagogia, com especialização em Metodologia de Ensino, atuando como gerente de núcleo dos anos iniciais, PAE, BIA, Provinha Brasil, Pró-Letramento e Pós-Pró-Letramento; (3) uma técnica formada em Matemática, tutora do Programa Pró-Letramento na área da alfabetização matemática.

A seguir, elencamos os entraves apontados por professores e coordenadores à melhoria do processo e resultado da alfabetização, sendo os mais recorrentes:

- falta de materiais escolares básicos como caderno, lápis e borracha[18];
- entrada precoce das crianças ainda no primeiro ano escolar, gerando imaturidade emocional e biológica das crianças para a série;
- contexto familiar marcado por reforços negativos e situações desfavoráveis (por exemplo: pais presos, traumas emocionais, testemunho de cenas chocantes)
- ausência de acompanhamento familiar nas atividades para casa, seja pelo contexto de pais analfabetos ou pela falta de tempo e comprometimento com a escolaridade dos filhos;
- rotatividade de professores;
- morosidade no diagnóstico das crianças com deficiência, no seu encaminhamento para atendimento educacional especializado ou no apoio ao professor em sala.

Com menor incidência, foram destacados os seguintes pontos:

- mudanças curriculares repentinas ocasionadas pela Semed, sem discussões prévias com professores e equipe escolar;
- desvalorização do profissional da educação, marcado pelo baixo salário mediante a grande responsabilidade e atribuições do cargo;
- estrutura física e recursos materiais insuficientes;

[18] A falta de materiais apontada como entrave refere-se à situação vivenciada no ano de 2012, quando o município noticiou a distribuição de materiais a todos os alunos da rede pública municipal ainda para o início do ano letivo, a exemplo do que ocorre na rede estadual, porém, o processo licitatório demorou mais que o esperado e os materiais foram entregues somente no mês de abril. Mediante a notícia, os pais e/ou responsáveis optaram não adquirir materiais, mas aguardar seu fornecimento pelo governo municipal.

- indisciplina na sala de aula;
- número reduzido de oferta de cursos de formação continuada;
- ausência de uma política e tendência pedagógica definida;

Nesse sentido, verificamos que os principais entraves se assentam em questões estruturais, de financiamento e de contexto. Na tentativa de superar as dificuldades elencadas, professores e coordenadores relatam as iniciativas em comprar materiais para os alunos com recurso próprio, convite aos pais para conversas, busca de materiais de apoio com profissionais de outras unidades escolares. Com isso, apontamos que o investimento público para a educação é insatisfatórios, gerando ônus aos próprios professores na aquisição de instrumentos mínimos necessários ao processo de escolarização, da mesma forma, apontamos a necessidade da articulação entre as políticas públicas de assistência social e saúde na promoção de condicionantes educacionais.

Constatamos que o trabalho do professor e coordenador está além do ensinar e alfabetizar. Mediante contextos de vulnerabilidade e imaturidade dos alunos, recai e sobressai à escola o papel de incentivar e motivar a aprendizagem, trabalhar questões como auto-estima, emocional e indisciplina. Nesse sentido, cada vez se faz mais necessário no espaço escolar a presença e/ou articulação de uma equipe multiprofissional, composta de psicólogos, psicopedagogos e assistentes sociais, que atendam de forma ampla as necessidades educacionais dos alunos.

Assim, recorrendo a Esteban (2008b), consideramos que escolas/salas de aulas heterogêneas, com predomínio de crianças de classes pobres, precisam ser analisadas em sua complexidade. Atenta a autora para o seguinte fato: quando o professor avalia o fracasso escolar, remete a dificuldades de aprendizagem do aluno; quando a avaliação é feita por atores fora do contexto, o insucesso recai ao ensino do professor. Respostas como essas são apontados pela autora como descontextualizadas: desconsideram a complexidade do processo, não indagam os limites, o contexto de inserção e os padrões utilizados.

No que tange às contribuições da Semed na gestão do processo de alfabetização, foram destaque dos coordenadores os seguintes pontos:

- o apoio dado aos professores a partir dos cursos de formação continuada (Pró-Letramento, Pós-Pró-Letramento) – o que permite à Semed acompanhar as atividades desenvolvidas em sala a partir dos relatos dos professores;

- o acompanhamento sistemático das crianças que apresentam dificuldades no processo de alfabetização, seja ocasionado por deficiência (atendimento educacional especializado na SRM), seja por motivos outros (atendimento no PAE)
- reuniões periódicas de orientação aos professores alfabetizadores do PAE;
- reunião ampliada no ano de 2011 sobre a Provinha Brasil de matemática.

Cabe destaque ao acompanhamento da alfabetização pela Semed nas escolas da rede ainda considerado insatisfatório pelos coordenadores e professores. As escolas cobram visitas mais frequentes das técnicas ao espaço escolar, não apenas quando solicitadas. Basicamente, o acompanhamento é realizado pelos relatórios dos Programas Pró-Letramento e PAE, sendo no primeiro organizado um portfólio e repassado ao MEC e, no segundo, dados quanti e qualitativos sobre o desempenho dos alunos atendidos, permanecendo os dados na própria Semed. Das turmas regulares, são encaminhados relatórios semestrais de desempenho dos alunos e, anualmente, resultados finais do ano letivo. Desde 2008, outro meio de obter o diagnóstico das escolas é através da Provinha Brasil, pouco citado nas entrevistas, sobre o que trataremos a seguir.

3 Provinha Brasil: implantação, usos e desafios para a gestão

A Provinha Brasil foi introduzida na rede pública municipal de Dourados a partir do segundo semestre de 2008, momento em que todos os municípios passaram a receber esse instrumental.

No momento de adesão de Dourados à Provinha (e até o final de 2008) o governo municipal estava a cargo do prefeito petista José Laerte Cecílio Tetila, em segundo mandato na Prefeitura. O cargo de Secretário da educação era ocupado por Antonio Leopoldo Van Suypene. A alfabetização infantil era assunto tratado junto ao Departamento de Ensino, formado por uma equipe multiprofissional, coordenada por uma Técnica graduada em Pedagogia, com especialização em Administração/Gestão Educacional, a qual geriu o primeiro ano de aplicação da Provinha nas escolas da rede.

Para os anos seguintes, entre 2009 e 2012, em face às mudanças ocorridas no quadro político já apresentadas, uma nova coordenação ficou estabelecida para tratamento da

Provinha. Assim, a coordenação ficou a cargo de nova Técnica, com formação em Letras, especialização em Linguística e atuante, desde 2005, na área de língua portuguesa na equipe pedagógica da Semed.

Cabe esclarecer que não obtivemos informações sobre o caráter voluntário da adesão à Provinha. Sobre isso, técnicos, coordenadores e professores entrevistados consideram que a adesão se deu de forma impositiva, assumindo caráter de obrigatoriedade tanto no repasse ao gestores pedagógicos da Semed quanto das escolas. Apontam que a partir do momento em que o governo federal apresenta uma política, as Secretarias vão assumindo e aderindo a essa política; da mesma forma teria acontecido com a Provinha Brasil. Assim, a opção da Secretaria em aplicá-la teria ocorrido por força normativa, sem um estudo prévio do kit Provinha Brasil que assegurasse a coerência com a política local. Logo, a adesão pelas escolas foi por imposição da secretaria municipal.

Nesse primeiro momento, o conhecimento e contato das equipes da Semed e escolas com a Provinha se deram unicamente através do material impresso (Kit Provinha Brasil, descrito no capítulo 2) enviado pelo MEC às Secretarias de Educação e, posteriormente, repassado aos coordenadores escolares. Ressaltou a Técnica responsável no ano de 2008 que a Secretaria não teve tempo suficiente para preparar uma formação anterior à primeira aplicação, bem como não há registros de que as escolas tenham preparado *in lócus* formação semelhante.

Na primeira aplicação do teste participaram todos os alunos do segundo ano do ensino fundamental de nove anos das escolas urbanas e rurais da rede pública municipal. Nos anos seguintes, 2009 e 2010, a aplicação não atingiu sua totalidade, uma vez que o número de cadernos de teste recebidos foi inferior ao número de alunos matriculados. Nesses dois anos a avaliação ocorreu de forma amostral, contudo, não obtivemos maiores esclarecimentos quanto aos critérios adotados na seleção dos participantes. No ano de 2011 e 2012, a aplicação atingiu novamente sua totalidade, sendo adotado o seguinte procedimento: os cadernos de testes dos alunos das escolas indígenas foram repassados aos alunos das escolas urbanas e, para os primeiros, foram adaptados e traduzidos os testes conforme a língua materna[19]; e, ainda, a Semed providencia a reprodução dos cadernos de teste faltosos para que todos os alunos matriculados no segundo ano possam participar.

[19] Os cadernos testes são adaptados pelos próprios professores das escolas indígenas, trazendo recortes da cultura local (por exemplo: ao representar um brinquedo, colocam a imagem de uma peteca) e a tradução para a língua materna (guarani-kaiowá e terena, conforme as etnias locais), em seguida são digitalizados pela equipe técnica da Semed, a qual providencia as cópias para cada aluno e turma.

Abrindo parênteses para a questão indígena local, a Semed manifestou a dificuldade em avaliar a fase da alfabetização para essa população, haja vista as peculiaridades das escolas indígenas e a presença de alunos dessa etnia nas escolas urbanas. Em reunião realizada em Brasília, ainda em 2008, cuja pauta era o IDEB, abrangendo as avaliações Prova Brasil, ENEM e Provinha Brasil, a Técnica responsável no ano de 2008 participou como representante do Secretário Municipal de Educação e pode relatar tal dificuldade, sobre o que foi orientada pela equipe do MEC que cada gestão local poderia providenciar as adaptações que julgasse necessárias, servindo o kit e provinhas como uma referência[20].

Na operacionalização da Provinha, a cada aplicação, a Semed recebe os kits do Inep, os quais já vêm separados nominalmente por escola conforme o número de alunos do censo escolar do ano anterior e, ainda, um pacote distinto com alguns cadernos de testes adicionais. Contudo, a aplicação censitária exige ônus ao município, uma vez descrito o processo de adaptação e reprodução do material.

Desde a primeira aplicação, o procedimento de repasse do kit às escolas tem sido o mesmo: realiza-se uma reunião com os diretores e coordenadores das escolas, na qual são entregues os materiais e também são repassados informes referentes à aplicação, tabulação e devolutiva dos resultados de cada escola à Semed, conforme modelo de tabela constante no próprio kit Provinha Brasil. Destacamos que um momento diferente foi vivenciado apenas no segundo semestre de 2011, quando a Provinha passou a contar com a avaliação de alfabetização matemática e a nova equipe responsável optou por ampliar a participação dos professores alfabetizadores na reunião tirando dúvidas e promovendo uma formação sobre a Provinha Brasil.

A participação-observação enquanto pesquisadora nesta reunião nos permitiu constatar que, passados três anos da primeira aplicação, ainda há, por parte de diversos professores, desconhecimento do material componente do kit, bem como falta de maiores esclarecimentos sobre o encaminhamento dado aos resultados dos alunos nos testes. Um dos coordenadores escolares partilhava a ideia de que os resultados da Provinha Brasil compunham o IDEB e, por isso, seriam encaminhados ao MEC. Fatos como esses nos levam a considerar que a gestão da Provinha por parte da Semed e escolas tem tido falha no sentido de promover

[20] Outro ponto agravante é o fato de que, para além das matrículas das escolas indígenas, há um numero crescente de crianças e adolescentes indígenas matriculados e freqüentando as escolas urbanas. Dessa forma, há de se questionar também a inclusão destes na escola regular e o direito de serem alfabetizados em sua primeira língua,bem como uma avaliação que leve em conta suas especificidades.

estudo mais detalhado sobre o instrumental e os objetivos a que se destina, o que pode limitar o uso da Provinha pelas escolas da rede.

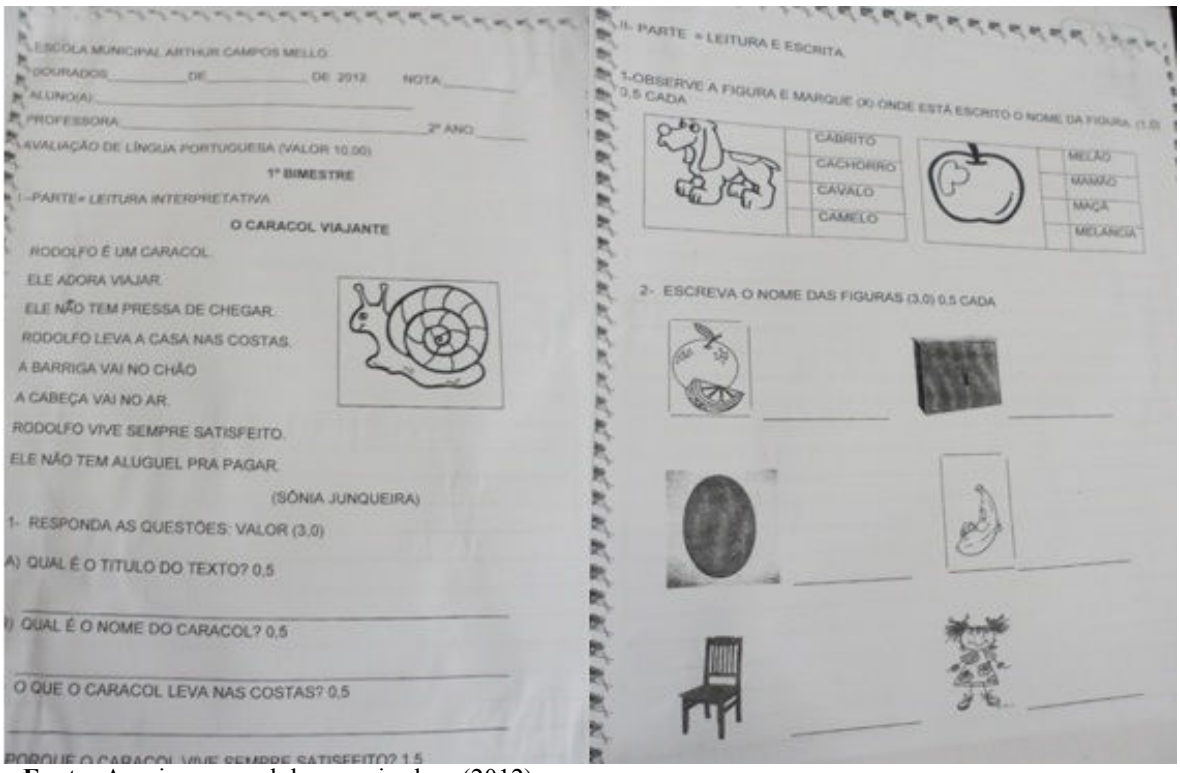
Em todas as aplicações, as orientações repassadas aos coordenadores pelos técnicos da Semed eram de que cada escola teria autonomia para decidir quem (professor e/ou coordenador) e quando (dentro do prazo previamente estabelecido pela Semed) aplicaria os testes. Coerente às orientações do kit Provinha Brasil, os técnicos relataram que, sendo a Provinha um instrumento diagnóstico para uso da escola, o próprio professor de turma poderia aplicá-la, desde que o mesmo tivesse a consciência e comprometimento em apenas orientar e não dar as respostas aos itens.

Dessa forma, apontamos que, em 2011, entre as seis escolas pesquisadas quatro (Escolas 1, 2, 3 e 5) realizaram a aplicação pelo próprio professor da sala, enquanto em duas (Escolas 4 e 6) ela foi realizada pelo coordenador pedagógico, com auxílio do professor, em sala. Contudo, no ano de 2012 a Escola 6 optou pela aplicação pelos próprios professores, tirando-os de suas salas de origem.

Constatamos ainda que as escolas têm se organizado de diferentes maneiras para lidar com a Provinha. Os coordenadores das Escolas 1, 2, 3, 4 e 6 relataram que as provas são repassadas anteriormente aos professores e, ainda, na Escola 1, eles levam para casa para estudos. Em alguns casos (Escolas 1, 2 e 4) busca-se trabalhar anteriormente exercícios semelhantes aos da prova, para que o teste não gere estranheza nos alunos, uma vez que não são acostumados a realizar atividades de marcar "x". Outra medida é antecipar alguns conteúdos exigidos na Provinha, a fim de que os alunos consigam realizar o teste e não se sintam frustrados por não realizá-lo satisfatoriamente.

A seguir, apresentamos um exemplo de atividade avaliativa desenvolvida pela professora do 2º ano (figura 5). Sobre o que nos foi relatado, é possível observar na parte II, referente à leitura e escrita, a inclusão de questões de marcar "x", propondo relacionar figura e palavra. Observamos, ainda, que a atividade elaborada pela professora contempla as habilidades de escrita, a partir do registro do nome de figuras comuns ao cotidiano das crianças, e de leitura, buscando inferências no texto de elementos pontuais.

Figura 5 - Exemplo de atividade avaliativa de língua portuguesa desenvolvida pela escola



ESCOLA MUNICIPAL ARTHUR CAMPOS MELLO
DOURADOS, ____ DE ____ DE 2012 NOTA ____
ALUNO(A): ____
PROFESSORA ____ 2º ANO ____
AVALIAÇÃO DE LÍNGUA PORTUGUESA (VALOR 10,00)
1º BIMESTRE
I –PARTE= LEITURA INTERPRETATIVA
O CARACOL VIAJANTE
RODOLFO É UM CARACOL.
ELE ADORA VIAJAR.
ELE NÃO TEM PRESSA DE CHEGAR.
RODOLFO LEVA A CASA NAS COSTAS.
A BARRIGA VAI NO CHÃO.
A CABEÇA VAI NO AR.
RODOLFO VIVE SEMPRE SATISFEITO.
ELE NÃO TEM ALUGUEL PRA PAGAR.
(SÔNIA JUNQUEIRA)
1- RESPONDA AS QUESTÕES: VALOR (3,0)
A) QUAL É O TITULO DO TEXTO? 0,5
) QUAL É O NOME DO CARACOL? 0,5
O QUE O CARACOL LEVA NAS COSTAS? 0,5
II- PARTE = LEITURA E ESCRITA
1-OBSERVE A FIGURA E MARQUE (X) ONDE ESTÁ ESCRITO O NOME DA FIGURA. (1,0) 0,5 CADA
CABRITO
CACHORRO
CAVALO
CAMELO
MELÃO
MAMÃO
MAÇÃ
MELANCIA
2- ESCREVA O NOME DAS FIGURAS (3,0) 0,5 CADA

Fonte: Arquivo pessoal da pesquisadora (2012).

As ações destacadas pelos coordenadores indicam que a Provinha Brasil tem gerado mudanças cotidianas e procedimentos de treinamento nos alunos para lidar com avaliações do tipo em larga escala. Os exercícios de teste da Provinha Brasil diferenciam-se das atividades rotineiras e diagnósticas desenvolvidas no período do BIA, o que tem implicado também em alterações no currículo escolar, enfatizando aspectos da leitura e interpretação, o que, segundo a Coordenadora 6, era pouco trabalhado na escola. Sobre isso, consideramos a necessidade de maiores estudos.

Quanto à correção das Provinhas, destaca-se que é realizada, em sua maioria, pelos coordenadores. Nas Escolas 1, 2, 3 e 6 a correção e tabulação são realizadas pelo coordenador, enquanto nas Escolas 4 e 5, a correção é feita pelo professor da turma e tabulado pelo coordenador.

Os resultados apurados pelos coordenadores são repassados aos professores – informando os níveis que as crianças da turma se encontram – e, junto disso, a responsabilidade em promover as intervenções no próprio cotidiano da sala de aula. O coordenador da Escola 2 acrescenta que o diagnóstico de reincidência em determinada dificuldade na Provinha Brasil pode servir de subsídio para o encaminhamento das crianças para atendimento no PAE. Os Coordenadores das Escolas 3 e 6 apontam que as questões que

obtiveram menor número de acertos são retomadas em sala. O coordenador da Escola 5 considera ainda que os resultados implicam na revisão do planejamento do professor e do coordenador, haja vista que se a maioria da turma obtém desempenho insatisfatório, o problema é atribuído ao professor. Sobre isso, o coordenador aponta a necessidade da Semed proceder de forma mais incisiva nos resultados, realizando uma devolutiva às escolas, uma vez que a Secretaria representa a instância maior que irá recebê-los.

Portanto, verificamos que os resultados não são utilizados na perspectiva de estabelecer estratégias no conjunto escolar para superação das dificuldades, como sugerido no capítulo 2 e que o aproximaria de um monitoramento de diagnose. A Provinha, da forma como vem sendo utilizada pelas escolas, tem servido de instrumento de responsabilização e culpabilização dos professores pelo não alcance de resultados satisfatórios, priorizando na relação escola e Semed o repasse dos resultados. Assim, torna-se mais um instrumento útil a um monitoramento de resultado (FLETCHER, 1995).

Após a aplicação, os cadernos de teste permanecem na própria unidade escolar, em alguns casos eles são distribuídos para que as crianças os levem para casa. As orientações da Semed nas primeiras aplicações foram no sentido de devolvê-los à Secretaria após seu uso. Foi-nos relatado o interesse do curso de Letras da UFGD em promover pesquisa com o material, no entanto, não houve desdobramento da atividade e o material permanecia na Semed. Para os anos anteriores, ficou a critério das escolas estabelecer a destinação dos materiais.

Cabe destacarmos que a realização da Provinha Brasil não é uma ação compartilhada com a família, tampouco esta fica sabendo dos resultados. A interação que há nesse sentido é o envio por parte da escola de bilhete aos pais ou responsáveis informando a data de realização do teste e solicitando que os alunos não faltem no dia. A criança que por ventura venha a faltar poderá realizar o teste em nova data.

No que tange à realização da Provinha e ao uso de seus resultados pela escola, os coordenadores questionaram aspectos como:

- veracidade dos resultados — os alunos são orientados a não deixar nenhuma questão em branco o que pode propiciar a ocorrência de acertos fortuitos;
- o ano escolar de aplicação do teste — no primeiro semestre do segundo ano as crianças ainda não estão preparadas emocional e cognitivamente para lidar com testes, situação agravada pela questão judicial do estado, em que há a antecipação

do ingresso das crianças aos 5 anos de idade no primeiro ano escolar a partir de liminar judicial;

- habilidade avaliada — o teste prioriza a leitura, habilidade ainda não adquirida pelos alunos no início do segundo ano escolar;

Com menor incidência, foram também destacados aspectos relativos a:

- cotidiano escolar: as rotinas escolares limitam e reduzem o tempo de professores e coordenadores na busca por melhorias na qualidade do processo de alfabetização;
- gestão da Provinha: o desconhecimento dos objetivos da avaliação da alfabetização por alguns professores importa no não aceite da avaliação.

Apesar dos desafios elencados, a Provinha Brasil continua a ser realizada no espaço escolar, sobre o que os coordenadores avaliam as contribuições que ela traz para o processo da alfabetização. Como aspectos positivos apontaram:

- a característica diagnóstica do teste, medindo o nível de desempenho das turmas;
- a ênfase que o teste coloca na leitura, aspecto até então pouco trabalhado no processo de alfabetização das crianças;
- a possibilidade de se constituir subsídio ao trabalho pedagógico e instrumento a ser explorado nas atividades diárias;
- a disponibilidade de mais uma forma de avaliar o aluno, o professor, a metodologia, trabalho e atividades desenvolvidas.

Como aspectos negativos, dois coordenadores apontaram que a Prova não contribui, servindo apenas de medida do conhecimento, como um "mini-vestibular" (Coordenadora da Escola 1) e, ainda, não considera a realidade em relação à idade das crianças.

Portanto, constatou-se que a Provinha Brasil, mesmo destacados alguns pontos favoráveis, não é vista como um instrumento de peso na gestão do processo de alfabetização pelas escolas e Semed. O uso real da Provinha não foi sentido, do que concluímos que a presença/ausência desse instrumental nas escolas da rede indifere na gestão local e na avaliação e monitoramento da alfabetização realizado pelo Semed e escolas.

Os resultados tabulados pelas escolas são repassados ainda à Semed. De posse dos mesmos, a Secretaria tem autonomia para realizar os encaminhados julgados necessários em acordo com o tipo de avaliação que pretende com o uso do instrumental.

Como na primeira aplicação, em 2008, só foi realizada a avaliação do segundo semestre, não foi possível à equipe fazer um acompanhamento evolutivo das turmas. Contudo, cabe registrarmos que somente no ano de 2008 foi realizada, por iniciativa da equipe da Semed, uma reunião geral com todos os coordenadores e diretores para repasse e discussão dos resultados alcançados pelo município na avaliação da alfabetização Provinha Brasil.

Na ocasião não participaram os professores alfabetizadores, ficando a sua formação para outro momento, o que não aconteceu em razão da transição de governos, o que acabou alterando a equipe técnica e interrompendo ações em andamento.

Relata-nos uma das técnicas entrevistadas que, na ocasião da reunião, o município havia registrado um nível mediano de desempenho, atingindo aproximadamente 55 pontos percentuais, ficando aquém do esperado pela gestão local. Considerou a técnica que o fato de ser "pública" não é condição para as escolas obterem resultados insatisfatórios. A situação de contexto desfavorável que se imprime nas escolas públicas da rede não serve de justificativa ou empecilho para o alcance de melhorias quanto ao ganho cognitivo dos alunos. A rede, com destaque aos professores e coordenadores, deveriam trabalhar em busca desses resultados melhores, apontou a Técnica (2012).

Concordamos com a Técnica que o fator "público" não é condicionante, uma vez que no capítulo 1 fora apresentado a tendência de alguns trabalhos em incursionar sobre o efeito escola e escola eficaz, apontando experiências de escolas públicas exitosas na qualidade educacional. Contudo, é preciso considerar a complexidade do processo escolar para que não se reduza a baixa qualidade aferida pelas avaliações de desempenho como restritas à competência do professor e coordenador escolar, culminando na culpabilização desses profissionais, conforme exposto no capítulo 2.

Ainda em 2008, a partir da reunião geral, uma das escolas que obteve baixo desempenho solicitou à equipe da Semed uma visita *in lócus,* para discutir com os professores os resultados alcançados pela escola e para apontar caminhos para melhoria da qualidade do ensino e do desempenho dos alunos no teste.

Este trabalho posterior de estudo dos resultados por parte da gestão escolar e municipal, ainda em 2012, representa um desafio. Conforme constatamos, há uma intenção para os anos seguintes que ocorra uma formação para melhor entendimento sobre a Provinha, qual o objetivo e como a escola pode se apropriar dos resultados para fazer um trabalho

diferenciado, contudo, não identificamos ações concretas em face dos resultados alcançados pelas escolas e posterior discussão.

Nesse sentido, os coordenadores avaliam que a Semed deve promover maiores ações de formação e orientação dos professores alfabetizadores quanto à Provinha (objetivos, aplicação, metodologia, uso dos resultados). Outro aspecto é a devolutiva dos resultados, sobre o que destacam a nulidade da Semed no trato dos resultados alcançados pela rede na avaliação da alfabetização Provinha Brasil. A partir das ações ou ausência destas, os coordenadores consideram que a atuação da Semed em relação à Provinha é apenas no sentido de cumprir uma exigência técnica.

Sobre esses aspectos, constatamos que a autonomia da escola na implementação e uso dos resultados imprime um distanciamento e desmotivação escolares por perceberem que as informações passadas e ações sugeridas para a Secretaria municipal local demoram a se concretizar, isso quando ocorrem. No entanto, a presença da avaliação no espaço escolar sugeriu uma nova vivência e refletiu questionamentos curriculares e didáticos. Mesma situação evidenciada por Dantas (2008) para a realidade das escolas baianas.

Outro ponto ainda em destaque é a ausência de um núcleo de alfabetização na Semed que promova uma política para a alfabetização, integrando os programas, projetos e ações municipais e federais na busca da melhoria da qualidade do processo e resultado da alfabetização. Da mesma forma, não há uma equipe que favoreça a avaliação da educação básica, como um todo. É de se destacar, também, que as trocas sucessivas na gestão educacional surtiram efeitos negativos para a educação. Fora constatada a descontinuidade de ações interventivas, sendo elas fragmentadas e inconclusivas.

Ovando e Freitas (2011; 2012), a partir dos estudos realizados pela pesquisa "Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos" apontaram que a presença de um núcleo avaliativo nas Secretarias municipais é um fator favorável ao bom desempenho aferido pelo IDEB. A exemplo das redes de Campo Grande e Naviraí, que desenvolvem avaliações para o ciclo da alfabetização desde 1999 e 2005, respectivamente, o núcleo incide sobre questões pontuais das dificuldades, auxiliando escolas e rede na promoção de políticas para formação de professores, no (re)planejamento do ensino e de atividades de recuperação, bem como desenvolvem trabalhos junto aos profissionais das escolas, o que torna a avaliação externa próxima aos atores educacionais, assegurando-lhe legitimidade.

Constata-se da realidade douradense que as avaliações do cotidiano escolar e a Provinha Brasil, assim como sugere Luckesi (2011) e Esteban (2008a; 2009), reforçam a prática de exames em detrimento de avaliações. A prática avaliativa ainda não foi modificada no cotidiano escolar. Mesmo havendo esforços no sentido de superar a avaliação somativa, predominam atitudes de reforço à ela.

Conforme vimos, faltam condições estruturais, culturais, econômicas e políticas que assegurem um processo de alfabetização de qualidade às crianças da rede, no município. Os gestores escolares e professores alfabetizadores têm se esforçado para cumprir a meta nacional de alfabetizar todas as crianças até os oito anos, mas o alcance desta não depende única e exclusivamente de seus esforços.

Portanto, a indução de políticas avaliativas pela União, focadas no gerenciamento, na formação de professores e na aferição de resultados, não tem surtido, nos contextos subnacionais, uma efetiva e eficaz gestão do processo de alfabetização. A Provinha Brasil, enquanto uma avaliação externa, não assume legitimidade entre os atores educacionais. Sua presença no espaço escolar incita questões sobre a qualidade do ensino, currículos e práticas didáticas, contudo, não correspondem a usos efetivos que gerem mudanças significativas. Os problemas que envolvem as escolas públicas estão além de questões mensuráveis em testes em larga escala ou indicadores e índices nacionais. A complexidade que envolve esse processo não se reduz a valores quantificáveis, do que se faz necessário, a articulação entre as diversas políticas públicas sociais (educação, cultura, habitação, saúde, assistência social, lazer) na promoção de melhorias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da alfabetização/analfabetismo infantil foi introduzida na agenda política mundial ainda em 1990, no entanto, na agenda política brasileira mereceu destaque somente no final da primeira década de 2000. Tornou-se recorrente nas diretrizes para a educação básica a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, obrigatoriamente, e acompanhar o processo com exames periódicos específicos. Isso nos permitiu identificá-lo, nesta pesquisa, como importante eixo das políticas para o ensino fundamental, ao lado de questão como a universalização, a correção do fluxo e a melhoria da qualidade da educação.

Começamos por constatar que as preocupações com a baixa qualidade da educação e a situação de fracasso em que se encontra o ensino público brasileiro levaram a União a dar ênfase à alfabetização infantil sistemática na política educacional nacional. Constatamos que a complexidade da questão envolve polêmicas de ordem conceitual e metodológica, além de dificuldades políticas especialmente acentuadas pelas desigualdades sociais, étnicas, culturais e econômicas.

Observamos que a atuação da União na formulação e indução de políticas para o ensino fundamental teve por eixos prioritários a universalização do acesso, a correção do fluxo escolar, a melhoria da qualidade do ensino e da alfabetização infantil. No enfrentamento dessas prioridades as estratégias adotadas foram, principalmente, as de priorização e municipalização do ensino fundamental, busca da colaboração federativa e coordenação da política para o ensino fundamental/alfabetização pela União. Entre os meios e condições utilizados destacamos o financiamento, o planejamento decenal, a regulação centralizada, a avaliação, o monitoramento e o gerenciamento. Destarte que as políticas resultaram em programas e ações que buscam promover a melhoria da qualidade da alfabetização infantil sistemática. Iniciativas do governo FHC acabaram por impulsionar no governo Lula iniciativas voltadas à fase da alfabetização.

Constatamos a prioridade de atuação da União na instrumentalização e gerenciamento da alfabetização. Configurou-se na organização do ensino público brasileiro o ciclo da alfabetização (três primeiros anos do ensino fundamental). Em 2007, foram introduzidos e implementados programas e ações que incursionam direta e indiretamente sobre o ciclo, tais como o PDE, o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, o PDE-Escola, o Pró-Letramento e a Provinha Brasil.

Tendo como objeto de pesquisa a relação entre avaliação e gestão da alfabetização com vistas à regulação para alcance da meta nacional de alfabetizar toda criança até os oito anos de idade, escolhemos investigar os usos da Provinha Brasil no município de Dourados (em nível de rede e de escolas). Mas, consideramos pertinente antes contextualizar a questão da avaliação e do monitoramento no país. Com base na literatura da área e limitado pelo tempo de realização da pesquisa, fizemos aproximações aos conceitos de avaliação e monitoramento, este último muito recente no país. Para apreender características e especificidades da Provinha Brasil, passamos por outras iniciativas de avaliação da União (SAEB e Prova Brasil) e de monitoramento de metas (IDEB). Basicamente, o SAEB, por ser amostral, constituiu-se uma avaliação de sistema, externa e em larga escala. A Prova Brasil, ao ser censitária, estendeu a avaliação externa e em larga escala do sistema para a escola e turmas de alunos. Com isso foi possível à União criar e instituir o Ideb, índice que sintetiza dados de fluxo escolar (obtidos por meio do Censo Escolar) com dados de desempenho cognitivo dos alunos (proficiência em leitura, cálculos e resolução de problemas) obtidos por meio da Prova Brasil. Esse índice tem sido usado como principal ferramenta de medida da qualidade do ensino público brasileiro que tem sido aliada a outros instrumentos de regulação e indução das políticas educacionais principalmente as voltadas para os anos iniciais do ensino fundamental e, por conseguinte, para a alfabetização.

No discurso oficial, o argumento é o de que a avaliação e o monitoramento, propiciado pelos instrumentos acima mencionados, permitem estabelecer metas tangíveis para sistemas de ensinos e unidades escolares, diagnosticar deficiências cuja superação requeira maior atenção e apoio técnico e financeiro da União. Mas, vários autores criticam a racionalidade dessas iniciativas, assim como as suas limitações, problemas, desdobramentos e consequências negativas na política, gestão e prática educacional. Casassus (2007) e Freitas (L., 2011) apontaram o reducionismo que isso gera à qualidade da educação. Ainda em Freitas (L., 2011) encontramos a avaliação como propulsora de ideias tecnicistas, meritocráticas e de culpabilização de professores e escola pelo fracasso produzido. Sousa (2009), por sua vez, apontou que as avaliações servem à competição e, nos últimos anos, alguns sistemas têm adotadas práticas de incentivo, com oferta de premiações, aos melhores classificados, entre outros pontos críticos que se colocam.

Damos destaque à característica somatória e classificatória que se imprimiu sobre a avaliação, fortalecida pela influência da mídia na divulgação dos resultados. Com isso, os autores apontaram que os usos feitos das avaliações têm culminado na seletividade,

contrariando o desejo da democratização do ensino público brasileiro e o direito de todos à educação.

Nesse contexto, foi introduzida (ano de 2008) a avaliação da alfabetização, Provinha Brasil, nas redes de oferta do ensino fundamental. A Provinha caracteriza-se no discurso oficial pela não obrigatoriedade, sendo apresentada como uma avaliação pedagógica e diagnóstica do nível de alfabetização dos alunos no segundo ano escolar. Pretende contribuir para a avaliação formativa, servindo como recurso à gestão da alfabetização local na promoção de políticas de formação de professores, programas de recuperação paralela e melhorias na/da qualidade do ensino.

Os resultados apurados pela Provinha seriam de uso local, não servindo de indicador ao IDEB. Até 2012, as orientações eram de que os resultados permanecessem na própria rede, o que nos levou a perceber indução do monitoramento de diagnose (FLETCHER, 1995). Contudo, mudanças são sentidas e observadas para o ano de 2013. A instituição do PNAIC, no governo Dilma, estabeleceu a obrigatoriedade da devolutiva dos resultados tabulados da Provinha ao MEC e, ainda, a realização, ao final do ciclo da alfabetização, de uma avaliação externa, que permita verificar o alcance (ou não) da meta supramencionada. Considerado o período que se limita a pesquisa, trazemos essas informações a título de ilustração, sem descartar a necessidade de retomá-las em novos estudos.

Em sequência, tratamos da investigação de campo realizada no município de Dourados, tanto em nível de sistema de ensino como em nível de escola. Iniciamos pela descrição do contexto municipal, destacando que Dourados é o segundo município mais populoso do estado, apresentava no ano 2009 o segundo maior PIB e o 5º melhor IDH-M do estado. Sua história é marcada fortemente pela questão indígena, sendo presente ainda hoje discussões sobre a demarcação de terras. A região apresentou aceleração no desenvolvimento a partir de 1950, culminando em 1990 como um pólo regional de comércio, serviços e agropecuária. É referência também na área educacional, sendo destacado como pólo universitário. Na questão política, o município vivenciou na segunda metade da primeira década dos anos 2000 uma situação atípica, que resultou em trocas sucessivas de governantes e um movimento descontínuo de políticas educacionais.

O município conta com uma rede pública municipal com 44 escolas, entre urbanas e rurais, tendo atendido, no ano de 2011, um total de 22.564 alunos. Desse contexto, destacamos as seis escolas da pesquisa que, no momento da seleção, apresentaram as maiores

variações negativas do IDEB e que se caracterizam por um contexto adverso do processo de alfabetização.

O panorama da alfabetização no município mostrou-nos que os desafios não são poucos. A educação infantil apresenta uma demanda expressiva por vagas. As taxas do fluxo apontaram um crescimento em 20% na reprovação entre os anos de 2007 e 2011, sendo preocupante o aumento registrado a partir de 2009 para o 2º ano escolar. As taxas de abandono e distorção idade-série apresentam resultados insatisfatórios desde o 1º ano escolar, assim como os resultados nas avaliações de rendimento.

Entre os programas e ações para alfabetização desenvolvidos nas escolas da rede pública municipal, mereceram destaque as iniciativas locais: BIA e PAE. O BIA representa a forma de organização dos dois primeiros anos em um bloco único, resultado de discussões locais sobre a infância, a alfabetização, a organização do ensino e a avaliação. No entanto, as discussões foram abandonadas e não incorporadas na política e gestão locais. Predomina a forma de organização, embora com continuidade das práticas de reprovação e de retenção. O PAE promoveu o acompanhamento pedagógico das crianças que apresentavam dificuldade de aprendizagem até o ano de 2012. Foi destacado pelos profissionais da educação (professores, coordenadores e técnicos pedagógicos da Semed) como importante programa na melhoria da qualidade da alfabetização e da educação.

No entanto, os dados levantados demonstram que não há uma inter-relação entre os programas municipais BIA e PAE e o programa nacional Provinha Brasil. Os resultados da provinha pouco contribuem para direcionar ou avaliar a qualidade do processo da alfabetização, selecionar os alunos com maiores dificuldades, promover a aprendizagem.

Com esses programas, registrou-se nos últimos anos a tendência na política educacional local de desenvolver programas ofertados pela União. Constatou-se que o financiamento, formação dos professores e avaliação têm se dado pela via federal em detrimento da local.

Na gestão sistêmica da alfabetização, observamos uma equipe reduzida para o tratamento da questão, encontrando limites quanto à quantidade e qualidade da formação técnica. Não há uma articulação entre o departamento de ensino e o departamento de estatísticas. Assim, no período pesquisado, não verificamos uma avaliação do processo de alfabetização sistêmica e recorrente, nem metas precisas colocadas para a rede e que pudessem viabilizar um monitoramento dessa fase. Registrou-se, pelas falas nas entrevistas,

que a avaliação pela Semed ocorre a partir dos portfólios do curso Pró-Letramento, dos relatórios anuais elaborados pelas escolas e, com maior destaque, pelo acompanhamento quinzenal dos professores do PAE.

Na gestão escolar, segundo os atores educacionais, participam conselhos escolares, professores do PAE, professores da sala, diretores e coordenadores. A presença de pais ou responsáveis ainda é limitada, principalmente pelo contexto pobre de inserção das escolas. Contudo, emerge das entrevistas o entendimento de que na prática, a gestão da alfabetização é centrada no professor e no coordenador, sendo este último limitado pela formação e pela rotina complexa que envolve as escolas inseridas em contextos socioeconômicos e culturais adversos. Entre os recursos que se colocam à gestão da alfabetização, destacaram-se as avaliações dos professores e as avaliações realizadas pelos coordenadores.

Destacamos que a avaliação da alfabetização Provinha Brasil não foi apontada por nenhum dos atores educacionais como recurso da gestão da alfabetização e instrumentos de acompanhamento do processo ou de resultado. Apontamos como possíveis causas disso: a forma truncada como a avaliação foi introduzida na rede, marcada pelo contexto de mudanças sucessivas de gestores, o que impossibilitou maiores discussões sobre a Provinha; o não aceite/entendimento do instrumental como recurso da gestão pelos próprios técnicos pedagógicos da Semed; o distanciamento da avaliação/avaliador/avaliado; a forma impositiva que foi direcionada a tal instrumental; a ausência de ações de melhorias advindas das informações obtidas com a Provinha.

Portanto, os dados coletados nos permitem concluir que a avaliação da alfabetização Provinha Brasil, até este momento, não foi incorporada e assumida de forma significativa pela política e gestão locais. Destarte, ela acaba correspondendo a um procedimento burocrático. Fica a cargo das escolas fazer uso de seus resultados.

As avaliações, como vêm ocorrendo no município, têm gerado mais rejeição à aceitação por parte dos professores, uma vez que a ação da avaliação tem parado no diagnóstico, não propondo junto aos professores possibilidades de melhoria. Encontrar as respostas para superação de um problema tão complexo tem ficado a cargo do professor, também exausto de tentar por todos os lados e não encontrar as respostas.

Consideramos que o sucesso da alfabetização não se limita à avaliação do nível da aprendizagem. O que falta, portanto, é a reflexão sobre os resultados alcançados nas respectivas habilidades, o que requer tempo e preparo dos gestores da alfabetização. Cabe

lembrar que a alfabetização não se limita ao ciclo da alfabetização (1º, 2º e 3º ano), estendendo-se por todo o processo escolar. Portanto, é compromisso de todos a discussão e proposição de soluções para superação da situação de fracasso e baixa qualidade do ensino público do município e do país.

Cumprir a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade não será tarefa fácil considerada a política municipal voltada à alfabetização. Medidas como PAE se fazem necessárias, mas também não suficientes. O município precisa de políticas sociais que contribuam para melhoria da qualidade de vida, que proporcione um ambiente estimulador e propício à aprendizagem das letras, no qual o interesse dos alunos ao ir para escola seja aprender e não apenas garantir uma alimentação ou o benefício do Bolsa Família.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* Trad.Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a Sociologia da Educação. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 435-473, maio/ago. 2007.

AMORIM, Milene Dias. *A qualidade da educação básica no PDE*: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas. Dourados, MS: UFGD, 2011. 179f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011.

ANDRADE Francisco de; TAVARES, Heliton Riberiro; VALLE, Raquel da Cunha. *Teoria de Resposta ao item*: conceitos e aplicações. São Paulo: ABE – Associação Brasileira de Estatística, 2000.

ANGELUCCI, Carla Biancha [et al.] O estado da arte da pesquisa sobre o "fracasso escolar" (1991-2002): um estudo introdutório. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 51-72, jan./abr. 2004.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. *A Constituinte escolar da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001):* uma proposta de gestão democrática. 2004. 184f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004.

ARROYO, Miguel Gonzáles. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto,* Brasília, v. 17, n. 71, p. 33-40, jan. 2000.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BARBOZA, Edir Neves. *A constituinte escolar em Dourados (2000-2004)*: um movimento , em busca da democratização da escola pública. 2008. 205f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2008.

BAUER, Adriana. Estudos sobre Sistemas de Avaliação Educacional no Brasil: um retrato em preto e branco. *Revista @mbienteeducação*,São Paulo, v. 5, n. 1, p. 7-31, jan./jun. 2012
BARRETO, Elba Siqueira de Sá; SOUSA, Sandra Zákia. Estudos sobre ciclos e progressão continuada no Brasil: uma revisão. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *A qualidade do ensino na escola pública.* Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

_____. Considerações a propósito de um projeto educacional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 1, v. 7, p. 38-49, jan./mar. 1993.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. *Tempos de avaliação educacional*: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Brasília: Casa Civil, 1990.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. *Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.* Brasília: Casa Civil: 1996a.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.* Brasília: Casa Civil, 1996b.

_____. *Programa de desenvolvimento profissional continuado: alfabetização*. Brasília: MEC/SEF, 1999.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providencias*. Brasília: Casa Civil, 2001a.

_____. *Programa de Formação de Professores Alfabetizadores: documento de apresentação*. Brasília: MEC/SEF, 2001b.

_____. Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005. *Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade*. Brasília: Casa Civil, 2005a.

_____. Portaria Normativa Ministerial n. 931, de 21 de março de 2005. *Diário Oficial da União,* n. 55, seção 1, p. 16-17, 22 mar. 2005b.

_____. Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. *Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.* Brasília: Casa Civil, 2006a.

_____. *Ampliação do ensino fundamental para nove anos:* 3º relatório do programa. Brasília: MEC/SEB, 2006b.

_____. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. *Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Brasília: Casa Civil, 2006c.

_____. *O Plano de Desenvolvimento da Educação:* razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <http://portal.MEC.gov.br/arquivos/livro/index.htm>. Acesso em 09 nov. 2011.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. *Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.* Brasília: Casa Civil, 2007b.

_____. Portaria Normativa Ministerial n. 10, de 24 de abril de 2007. *Institui a avaliação da alfabetização Provinha Brasil.* Brasília: MEC, 2007c.

_____. Portaria Normativa Ministerial n. 27, de 21 de junho de 2007. *Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola.* Brasília: MEC, 2007d.

_____. *Pró-Letramento.* Programa de formação continuada de professores das séries inicias do ensino fundamental: guia geral. Brasília: MEC/SEB/SEED, 2007e.

_____. Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.* Brasília: Casa Civil, 2007f.

_____. Comissão de Educação e Cultura. Projeto de Lei n. 597, de 2007. *Altera o art. 25 da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que "Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2007g.

_____. Lei n. 11.700, de 13 de junho de 2008. *Acrescenta inciso X ao caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade.* Brasília: Casa Civil, 2008a.

_____. Parecer n. 04, de 20 de fevereiro de 2008. *Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos.* Brasília: MEC/CNE/CEB, 2008b.
_____. *Pró-Letramento*: programa de formação continuada de professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental: alfabetização e linguagem. Brasília: MEC/SEB/SEED, 2008c.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. *Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.* Brasília: Casa Civil, 2009.

_____. Resolução n. 4, de 13 de julho de 2010. *Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.* Brasília: MEC/CNE/CEB, 2010.

_____. Projeto de Lei Ordinária nº 8.035. *Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.* Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso 10 nov. 2012.

_____. Resolução n. 25, de 24 de maio de 2011. *Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, a escolas públicas da educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).* Brasília: MEC/CD/FNDE, 2011a.

_____. *Proposta de Emenda n. 189/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011b.

_____. *Proposta de Emenda n. 888/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011c.

_____. *Proposta de Emenda n. 952/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011d.

_____. *Proposta de Emenda n. 1154/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011e.

_____. *Proposta de Emenda n. 1427/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011f.

_____. *Proposta de Emenda n. 1636/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011g.

_____. *Proposta de Emenda n. 2365/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011h.

_____. *Proposta de Emenda n. 2395/2011, que altera o Projeto de Lei n. 8035, de 2010, do Poder Executivo, que "Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências".* Brasília: Câmara dos Deputados, 2011i.

_____. Portaria Normativa n. 867, de 04 de julho de 2012. *Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.* Brasília: MEC, 2012.

_____. Lei n. 12.796, de 04 de abril de 2013. *Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências*. Brasília: Casa Civil, 2013.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.* Trad.Viamundi Idiomas e Traduções; Cleusa Aguiar Brooke; Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BUENO, Mara Lucinéia Marques Corrêa. *Ensino fundamental de nove anos*: implementação e organização escolar em Dourados – MS. Dourados, MS: UFGD, 2010. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

CAMPOS, Maria Malta et al. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. *Educação e Pesquisa,* São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, jan./abr. 2011.

CARVALHO, Gisele Francisca da Silva; MACEDO, Maria do Socorro Alencar Nunes. Avaliação oficial: o que dizem os professores sobre o impacto na prática docente. *Educação e Pesquisa,* São Paulo, v. 37, n. 3, p. 549-564, set./dez. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n3/a07v37n3.pdf

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 9, p. 71-78, maio/ago. 2009.

_____. *A escola e a desigualdade*. 2ª ed. Brasília: Líber Livro Editora, UNESCO, 2007.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et. al. *A pesquisa qualitativa*: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2010.

COSTA, Sérgio Francisco. *Estatística aplicada à pesquisa em educação.* Brasília: PlanoEditora, 2004. (Série Pesquisa em Educação).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 831-853, out. 2007.

_____. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 48, p. 205-222, dez. 2008.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DANTAS, Lys Maria Vinhares. *As contribuições das políticas de avaliação educacional em larga escala*: o caso da avaliação de aprendizagem na Bahia. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

_____. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n. 028, de 05 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Funcionamento da Educação Básica, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, no Sistema Municipal de Ensino de Dourados. Revoga as Deliberações COMED nº 006, 014 e 020 e dá outras providências. *Diário Oficial*, Dourados, ano VIII, n. 1.928, de 14 dez. 2006a.

_____. Decreto n. 4.099, de 27 de dezembro de 2006. Institui o Programa Acompanhamento Escolar no âmbito das escolas da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. *Diário Oficial*, ano IX, n. 1.951, p. 3, 19 jan. 2007a.

_____. *Lei Complementar n. 118, de 31 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e remuneração do Profissional da Educação Municipal de Dourados-MS e dá outras providências. Dourados: Câmara Municipal, 2007b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 085, de 28 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre os dispositivos legais da Mobilidade permitida somente ao BIA – Bloco Inicial de Alfabetização e dá outras providências. *Diário Oficial*, ano IX, n. 1.983, de 08 de mar. 2001.

_____. Conselho Municipal de Educação. Deliberação n. 001, de 21 de outubro de 2008. Dispõe sobre a Organização e o Funcionamento da Educação Básica, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, no Sistema Municipal de Ensino de Dourados e dá outras providências. *Diário Oficial,* Dourados, ano X, n. 2.401, p. 7, 19 nov. 2008a.

_____. Orientação pedagógica para o Bloco Inicial de Alfabetização: ensino fundamental de nove anos da Rede Municipal de Ensino Dourados/MS. Dourados: Semed, 2008b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 142, de 18 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a Organização Curricular e o Regime Escolar da Educação Básica na Rede Municipal de Educação – REME, no âmbito do Município de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. *Diário Oficial,* Dourados, ano XIII, n 2.946, p. 4-13, 23 fev. 2011.

_____. *Perfil Socioeconômico.* Dourados, 2012.

DUARTE, Jaina Garcia; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Cenário, políticas e debate sobre o "fracasso escolar" no Brasil. In: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FEDATTO, Nilce Aparecida da Silva (Orgs.). *Educação básica:* discursos e práticas político-normativas e interpretativas. Dourados: Editora UFGD, 2008.

ESTEBAN, Maria Paz Sandín. *Pesquisa qualitativa em educação:* fundamentos e tradições. Tradução Miguel Cabrera. Porto Alegre: AMGH, 2010.

ESTEBAN, Maria Teresa. Provinha Brasil: reeditando a velha confusão entre avaliação e exame. *Nuevamerica*, Rio de Janeiro, v. 118, p. 72-75, 2008a.

_____. Diferença na sala de aula: desafios e possibilidades para a aprendizagem. In: GARCIA, Regina Leite (Org.). *Alfabetização:* reflexões sobre saberes docentes e saberes discentes. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____. Provinha Brasil: desempenho escolar e discurso normativo sobre a infância. *Sísifo*. *Revista de Ciências da Educação.* Lisboa, n. 9, maio/ago. 2009.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. *A gestão democrática dos recursos financeiros nas escolas do município de Dourados (MS) 2005-2008.* 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourados/Mato Grosso do Sul*: uma proposta (re)centralizadora. 2006. 264f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifica Unificada Católica, São Paulo, 2006.

FERRARO, Alceu Ravanello. A trajetória das taxas de alfabetização no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 117, p. 989-1013, out./dez. 2011.

FERRARO, Alceu Ravanello; MACHADO, Náde Christina Ferreira. Da universalização do acesso à escola no brasil. *Educação e Sociedade*, ano XXIII, n. 79, p. 213-241, ago. 2002.

FERREIRO, Emilia. *Reflexões sobre alfabetização.* 24 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Anál. & Conj*., Belho Horizonte, 1(3), p. 107-127, set./dez. 1986.

FLETCHER, Philip. R. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.

FLETCHER, Philip R.; CASTRO, Claudio de Moura. Mitos, estratégias e prioridades para o ensino de 1º grau. *Estudos em Avaliação Educacional,* São Paulo, n. 8, p. 39-56, jul./dez. 2003.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 989-1014, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 09 nov. 2011.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. *Análise de conteúdo*. 3º ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal.* 1997. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.

_____. *A avaliação da educação básica no Brasil*: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007. (Coleção educação contemporânea).

_____. A concepção de educação básica no discurso político-normativo brasileiro. In: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FEDATTO, Nilce Aparecida da Silva (Orgs.). *Educação*

básica: discursos e práticas político-normativas e interpretativas. Dourados: Editora da UFGD, 2008.

_____. Noções introdutórias sobre avaliação educacional. 2009. [Inédito]. Texto elaborado para fins didáticos. Trabalhado na Formação continuada para Coordenadores Pedagógicos da REME/Dourados em 30 e 31 de julho de 2012, pela Prof. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda.

_____. Reflexos da avaliação centralizada na educação municipal. In: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação: Jubileu de Ouro da Anpae (1961-2011), 2., 2011, São Paulo.*Anais*.... São Paulo: Anpae/PUC-SP/USP, 2011. p. 1-14.

_____. A colaboração federativa e a avaliação da educação básica. *Retratos da Escola,* Brasília, v. 6, n. 10, p. 173-184, jan./jun. 2012. Disponível em: <http//www.esforce.org.br>.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Educação municipal e efetivação do direito à educação. *Ensaio:* avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 555-574, jul./set. 2011.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; POTT, Francielle Priscyla; GUSMÃO, Milena Pontes. Alfabetização de crianças no ensino fundamental: políticas nacionais e municipais. In: SCAFF, Elisângela Alves da Silva; LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda. (Orgs.). *Política e gestão da educação básica: desafios à alfabetização.* São Paulo: Expressão & Arte, 2013. [no prelo].

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? *Texto apresentado no III CEDES Unicamp*, p. 1-35, fev. 2011. Disponível em <www.cedes.unicamp.br/seminaio3/luiz_freitas.pdf.2011>. Acesso em 10 fev. 2011.

FONTANIVE, Nilma [et. al.] A alfabetização de crianças com seis anos: uma contribuição para o debate sobre aquisição de habilidades de leitura escrita e matemática no primeiro ano do ensino fundamental. *Ensaio*: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 543-560, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 16 nov. 2011.

FONTANIVE, Nilma [et.al.] A alfabetização de crianças de 1° e 2° ano do ensino fundamental de 9 anos: uma contribuição para a definição de uma matriz de competências e habilidades de leitura, escrita e matemática. *Ensaio*: avaliação de políticas públicas educacionais, Rio de Janeiro, v.18, n. 68, p. 527-548, set. 2010.

GATTI, Bernadete Angelina. Avaliação educacional no Brasil: pontuando uma história de ações. *EccoS revista científica*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 17-41, jun. 2002.

GOULART, Cecília; KRAMER, Sonia. Alfabetização, leitura, escrita: 25 anos da Anped e 100 anos de Drummond. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 21, set./dez. 2002.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: do CONAE a um novo PDE. *Educação e Sociedade,* Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul./set. 2010.

GRACINDO, Regina Vinhaes. PNE e PDE: aproximações possíveis. In: DOURADO, Luiz Fernando (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil*: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

GUMIEIRO, Angela Hess. *Organização e gestão da formação continuada dos professores de língua portuguesa no âmbito municipal*: impasses e possibilidades. Dourados, MS: UFGD, 2010. 124p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. *Qualidade da educação no Brasil:* consenso e diversidade de significados. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HORTA, José Silveira Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. Brasília: IBGE, 2010.

_____. *Censo Demográfico*. Brasília: IBGE, 2012.

_____. *PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Brasília: IBGE, 2010.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Passo a passo* - Teste 2. Brasília: INEP/DAEB, 2008.

_____. *Passo a passo* - Teste 2. Brasília: INEP/DAEB, 2009

_____. *Guia de Elaboração de correção e interpretação de resultados* – Teste 1. Brasília: INEP/DAEB, 2011a.

_____. *Reflexões sobre a prática* – Teste 1. Brasília: INEP/DAEB, 2011b.

_____. *Guia de Elaboração de Itens Provinha Brasil*. Brasília: INEP, 2012.

_____. *Indicadores Educacionais.* Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://portal.Inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. *DataEscolaBrasil*. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.Inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. *Consulta IDEB*. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://sistemasideb.Inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 12 nov. 2012.
_____. *Sinopses Estatísticas da Educação Básica*. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://portal.Inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em: 12 nov. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2001.

JEFFREY, Debora Cristina. *O regime de progressão continuada*: o caso paulista (1998-2004). São Paulo: Editora Unesp, 2011.

KLEIN, Ruben. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio:* avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v.14, n.51, p. 139-172, abr./jun. 2006.

KLEIN, Ruben; RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência ao longo dos anos. *Ensaio:* avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 55-62, jan./mar. 1995.

LAPERRIÈRE, A. A teoria enraizada (grounded theory): procedimento analítico e comparação com outras abordagens. In : POUPART, Jean [et al.] *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução Ana Cristina Nasser. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LEE, Valeire E. Dados longitudinais em educação: um componente essencial da abordagem de valor agregado no que se refere à avaliação de desempenho escolar. *Estudos em Avaliação. Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 531-542, set./dez. 2010.

LUCKESI, Cipriano Carlos. *Avaliação da aprendizagem*: componente do ato pedagógico. São Paulo, Cortez, 2011.

MAINARDES, Jefferson. A promoção automática em questão: argumentos, implicações e possibilidade. *Revista Brasileira em Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 79, n. 192, p. 18-29, maio/ago. 1998.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa Bolsa Família.* 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MORAIS, Artur Gomes de; LEAL, Telma Ferraz; ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia. "Provinha Brasil": monitoramento da aprendizagem e formulação de políticas educacionais. *RBPAE – Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação*, Recife, v. 25, n. 2, p. 301-322, mai./ago., 2009. Disponível em <http://www.Anped.br>. Acesso em 16 nov. 2011.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. 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.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, governança e regulação. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Política e gestão da Educação no Brasil:* novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e. Avaliação em alfabetização. *Ensaio:* avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 375-382, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 06 set 2011.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e; SILVA, Luiz Carlos Faria da. Para que servem os testes de alfabetização? *Ensaio:* avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 827-840, out./dez. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/06.pdf

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.174-198.

_____. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 22, p. 139-151, 2003.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OVANDO, Nataly Gomes; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. As iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais. In: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; REAL, Giselle Cristina Martins (Orgs.).*Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental*: cenários municipais. Dourados: Ed. UFGD, 2011. p. 291-322.

_____. A avaliação no contexto de políticas educacionais municipais. *Revista @mbienteeducação*,São Paulo, v. 5, n. 1, p. 51-69, jan./jun. 2012

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: Política de capacitação dos profissionais da educação. Belo Horizonte:

FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da educação nacional. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais:* uma questão em debate. São Paulo: Cortez/IEE, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

PIRES, André. Algumas reflexões sobre as condicionalidades em educação presentes no programa bolsa família. *Texto apresentado na 35ª Reunião anual da Anped*, Porto de Galinhas, 2012, p. 1-15. Disponível em <http://35reuniao.Anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT05%20Trabalhos/GT05-1348_int.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas metodológicas. In: POUPART, Jean [et al.] *A pesquisa qualitativa:* enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução Ana Cristina Nasser. 2ª ed. Petrópolis:Vozes, 2010. p. 215-253.

REGO, Lúcia Lins Browne. *Alfabetização e Letramento:* Refletindo sobre as atuais controvérsias. Artigo, 2002.

RELATÓRIO de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? Brasília: UNESCO, 2008.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos avançados,* São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v5n12/v5n12a02.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2012.

ROCHA, Luciene Martins Ferreira. *A concepção de formação continuada nos programas da União de repercussões no âmbito municipal.* Dourados, MS: UFGD, 2010. 139f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

SANTIAGO, Anna Rosa Fontella. A viabilidade dos PCN como política pública de intervenção no currículo escolar. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduandos em Educação, 23, 2000. Caxambu. *Anais...* Caxambu: UFMG, 2000. p. 1-19.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. *Planejamento da educação e cooperação internacional:* uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2007. 255f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SEMED. Secretaria Municipal de Educação. *Departamento de Estatísticas*. 2011.

SOARES, José Francisco. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Caderno de Pesquisa,* São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan.-abr. 2007.

SOARES, Magda. Em busca da qualidade em alfabetização: em busca... de quê? In: SOARES, Magda. *Alfabetização e letramento*. 6ª ed., 1ª reimp. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 5-17, jan./abr. 2004.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação, ciclos e qualidade do Ensino Fundamental: uma relação a ser construída. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 27-44, maio/ago. 2007.

_____. Avaliação e gestão da educação básica: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (org.). *Políticas e festão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios.* São Paulo: Xamã, 2009.

SPOZATI, Aldaíza. Exclusão social e "fracasso escolar". *Em aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 21-32, jan. 2000.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Parâmetros Curriculares Nacionais, Plano Nacional de Educação e a autonomia da escola. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduandos em Educação, 23, 2000. Caxambu. *Anais*... Caxambu: UFMG, 2000. p. 1-18.

VASCONCELOS, Sonia Solange Ferrerira. *A(s) política(s) para a formação continuada de professores na rede municipal de ensino de Dourados/Mato Grosso do Sul (1997-2004)*. 2007. 188f. Orientadora Dra. Silvia Helena Andrade de Brito. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

VIANNA, Heraldo Marelim. *Avaliação educacional e o avaliador.* São Paulo: IBRASA, 2000.

_____. *Pesquisa em educação:* a observação. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de apresentação e aceite de participação da pesquisa

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (UFGD)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FAED)

Dourados, MS, __/__/__

A PROFESSOR(A)

_____

_____

Assunto: pesquisa "Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais"

Com vistas à pesquisa "Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais", solicitamos a gentileza de nos conceder entrevista sobre o período de sua atuação na Secretaria Municipal de Educação de Dourados (SEMED), considerando que a rede escolar municipal douradense é campo da pesquisa supramencionada.

A pesquisa se limita a investigar os usos e impactos da Provinha Brasil na gestão e monitoramento do processo de alfabetização na Semed e escolas selecionadas, considerando o período 2008-2011, o que torna valiosa a sua colaboração.

Integrando as iniciativas do "Observatório da Educação" da Capes/Inep/MEC, essa pesquisa é vinculada a outra, intitulada: "Política, gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos", sob a coordenação da professora doutora Elisangela Alves da Silva Scaff, da Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados.

Assim, solicitamos o agendamento de um momento para a entrevista.

Maiores informações sobre a pesquisa e nossos compromissos éticos constam no documento anexo.

Agradecemos a atenção.

Cordialmente,

Francielle Priscyla Pott
Mestranda executora

Profª. Francielle Priscyla Pott
Universidade Federal da Grande Dourados
Telefones: 3426-1558 e 9958-0388
E-mail francipott@hotmail.com
Endereço Postal:
Avenida Guaicurus, 1870 – Parque Alvorada
CEP 79823-490, Dourados, MS

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

1. Título do projeto: "Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais"

2. Pesquisadora: Francielle Priscyla Pott

3. Orientadora: Profª. Drª. Dirce Nei Teixeira de Freitas (FAED/UFGD)

4. Vigência: 2011 a 2013

5. Objetivo geral: Analisar usos e impactos da Provinha Brasil na gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos observados da perspectiva da ação escolar e da Semed.

6. Metodologia:

a) Amostra: Semed e seis escolas da rede selecionados por meio dos seguintes critérios:

- atendimento a mais de 100 alunos nos três primeiros anos do ensino fundamental;
- número de docentes responsáveis pelo atendimento referido no item anterior igual ou superior a quatro;
- coordenador pedagógico bolsista da pesquisa;
- localização urbana da escola;
- baixo nível sócio-econômico da população dos bairros atendidos pela escola;
- baixa variação positiva ou variação negativa no Ideb 2007-2009

b) Procedimentos:

- caracterização das políticas nacionais, municipais e escolares para alfabetização;
- entrevistas com os responsáveis na Semed, professores coordenadores e professores alfabetizadores com vistas a levantar dados sobre os usos e impactos da Provinha Brasil na gestão e monitoramento da alfabetização em escolas com contextos adversos;
- diálogo entre os dados coletados em campo com os disponíveis em bases de dados, normativas e documentos nacionais;
- levantamento de dados sobre questões específicas: Provinha Brasil, gestão da alfabetização, política de alfabetização, iniciativas de avaliação e de monitoramento local entre outros.

6. Equipe de pesquisadores

Docentes pesquisadores	**Orientandos**
Dirce Nei Teixeira de Freitas	Francielle Priscyla Pott (Mestranda)

TERMO DE COMPROMISSO

Eu, que abaixo assino, acadêmica da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, RG 001.553.958, SSP-MS, moradora à Avenida Guaicurus, 1870 – Parque Alvorada, CEP 79823-490, Dourados, MS, mestranda executora da pesquisa "Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais" me compromete a:

1. fazer uso de dados, informações e documentos obtidos com a Vossa Senhoria para fins exclusivos da pesquisa supramencionada;
2. preservar a identidade das pessoas envolvidas como informantes e eventualmente mencionadas nas informações;
3. respeitar o direito dos informantes de não se pronunciarem a respeito de assuntos que lhe ocasionem constrangimentos de qualquer natureza;
4. prestar esclarecimentos sobre a pesquisa, a divulgação e uso de seus resultados, quando solicitados;
5. disponibilizar os resultados da pesquisa, por meio de arquivos eletrônicos.

Dourados, __/__/__.

Francielle Priscyla Pott

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo ciência do objetivo e da metodologia da pesquisa "Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais", bem como dos compromissos dos pesquisadores envolvidos, consentimos livremente em fornecer informações e dados solicitados pelos pesquisadores por meio de entrevistas, questionários, depoimentos, contatos telefônicos e eletrônicos e documentos escritos.

Dourados, __/__/__.

_____

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista individual à técnica da Semed

Pesquisa UFGD/OBSERVATORIO DA EDUCACAO

Política, gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos

Subprojetos:

- A introdução da Provinha Brasil no município de Dourados: impactos inicial
- Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais

Entrevistadora:

Entrevistada:

Dia da entrevista:

Local:

I – Dados da entrevista

a) Idade

b) Formação

c) Experiência profissional

d) Vinculo profissional na REME

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Como você tomou conhecimento da Provinha Brasil? Em que ano?
2. Quem estava na coordenação geral?
3. Que material sobre a Provinha a secretaria recebe?
4. Como se realizou a adesão do município à Provinha Brasil?
5. Como se procedeu a operacionalização da Provinha junto às escolas da rede?
6. Quais as orientações quanto à aplicação e apuração dos resultados da Provinha?
7. Que uso é feito dos resultados apurados na Provinha pelas escolas? E pela Secretaria?

8. Como relacionam a Provinha Brasil e os demais programas voltados à alfabetização desenvolvidos nas escolas da rede?

9. Como os coordenadores vêem a Provinha Brasil?

10. Como os professores vêem a Provinha Brasil?

11. Como você avalia a avaliação da alfabetização Provinha Brasil?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista aos professores-coordenadores

Pesquisa UFGD/OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO
"Política, gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos"

Subprojeto:

- Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais

ROTEIRO DE ENTREVISTA – COORDENADORES ALFABETIZADORES

1. Dados do entrevistado

a) Nome:

b) Idade:

c) Formação:

d) Experiência profissional:

2. Questões de base

Bloco 1 – Gestão e monitoramento da alfabetização pela escola

a) Quais programas, projetos e ações voltados à fase da alfabetização a escola desenvolve?

b) Como é realizada a gestão do processo de alfabetização na sua escola?

c) Como é realizado o acompanhamento do andamento do processo de alfabetização na sua escola?

d) Quais são os meios utilizados pela escola para avaliar a alfabetização no decorrer do ano letivo?

e) Que trabalho é desenvolvido pela sua escola com os professores alfabetizadores?

f) Que estudos você fez desde 2008 relativos à alfabetização?

g) Como você avalia o trabalho realizado pela sua escola com vistas à melhoria do processo e dos resultados da alfabetização?

Bloco 2 – Gestão e monitoramento da alfabetização pela Semed

a) Que medidas relativas à alfabetização são tomadas na REME de Dourados?
b) Que orientações para a gestão da alfabetização são dadas pela Semed?
c) Quais são as formas de apoio da Semed ao processo de alfabetização realizado pelas escolas de sua rede escolar?
d) Como se dá na REME o acompanhamento do processo de alfabetização?
e) Como a Secretaria Municipal de Educação atua junto a sua escola no tocante à alfabetização?
f) Como a Secretaria Municipal de Educação acompanha o processo de alfabetização na sua escola?
g) Como você avalia a política e gestão municipais da alfabetização?

Bloco 3 - A Provinha Brasil na escola

a) Quando e como sua escola adotou a Provinha Brasil?
b) Como sua escola tem se organizado para lidar com a Provinha Brasil?
c) Quais materiais de apoio à Provinha Brasil a escola recebe? Como eles têm sido utilizados?
d) Como tem se dado a gestão da aplicação da Provinha Brasil na sua escola?
e) Como sua escola tem realizado a apuração dos resultados da Provinha Brasil? Que tem feito após essa apuração?
f) Como sua escola tem usado as informações obtidas com a aplicação da Provinha Brasil?
g) Que destino é dado ao material de aplicação ao término de cada edição da Provinha?
h) Quais dificuldades sua escola tem encontrado para lidar com a Provinha Brasil e usar seus resultados?
i) Como você conheceu a Provinha Brasil? Que estudos realizou sobre avaliação e sobre a Provinha Brasil?
j) Como a coordenação pedagógica atua em relação à Provinha Brasil?
k) Como você avalia a contribuição da Provinha Brasil para o processo de alfabetização realizado pela sua escola?
l) Como os professores alfabetizadores vêem a Provinha Brasil?
m) Como a comunidade escolar (diretores, coordenadores pedagógicos, professores em geral, pais e alfabetizandos) tem recebido a Provinha?

Bloco 4 – A Provinha Brasil na política e gestão municipal da alfabetização

a) Por que a Semed adotou a Provinha Brasil?
b) Como a Semed introduziu a Provinha Brasil na REME?
c) Que relação existe entre a Provinha Brasil e as iniciativas da Semed no tocante à alfabetização?
d) Como a Semed tem procedido na execução da Provinha Brasil a cada edição?
e) Quais orientações a Semed tem passado sobre a Provinha Brasil?
f) Como a Semed atua junto à coordenação pedagógica no tocante à Provinha Brasil?
g) Como você avalia a forma como a Semed tem lidado com a Provinha Brasil na REME?
h) Como os professores alfabetizadores veem a atuação da Semed no tocante à Provinha Brasil?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista coletiva aos técnicos da Semed

Pesquisa UFGD/OBSERVATORIO DA EDUCACAO

"Política, gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos"

Subprojetos:

- A introdução da Provinha Brasil no município de Dourados: impactos inicial
- Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais

Entrevistadoras:
Entrevistadas:
Dia da entrevista:
Local:

I - Dados das entrevistadas:

a) Idade
b) Formação
c) Experiência profissional

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Como se deu o processo de adesão à Provinha Brasil?
2. Quando, como, por que e por quem foi feita a adesão?
3. Quem estava na coordenação geral à época?
4. Como você tomou conhecimento da avaliação da alfabetização Provinha Brasil?
5. Quais materiais a Semed dispõem sobre a avaliação? Como é realizado o acesso ao material da Provinha Brasil?
6. Qual tratamento é dado ao material?
7. Quem participa do processo de avaliação?

8. Quais as orientações que a Semed encaminha às escolas participantes e como se dá esse processo?
9. Como são apurados os resultados da avaliação da alfabetização?
10. Que tratamento é dado ao resultado da avaliação pela secretaria?
11. Quais encaminhamentos já foram realizados pelas escolas e Secretaria a partir da Provinha Brasil? Quais documentos de propostas de ações foram formulados a partir da Provinha Brasil que trazem orientação para solução de problemas?
12. Como vocês avaliam a Provinha Brasil?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista coletiva para professores alfabetizadores

Pesquisa UFGD/OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO
"Política, gestão e monitoramento do processo de alfabetização em contextos escolares adversos"

Subprojeto

- Gestão e monitoramento da alfabetização: usos e impactos da Provinha Brasil em escolas municipais

1. Dados do entrevistado

e) Nome:

f) Idade:

g) Formação:

h) Experiência profissional:

2. Questões de base

ROTEIRO DE ENTREVISTA

a) Quais são as principais contribuições da Semed para o melhoramento do processo de alfabetização realizado pela sua escola?

b) Como a sua escola tem buscado promover melhorias no processo de alfabetização de seus alunos?

c) Quais são as principais contribuições da coordenação pedagógica de sua escola para o seu trabalho como alfabetizador de crianças?

d) Quais são as suas dificuldades na condução do processo de alfabetização dos seus alunos?

e) Como você tem enfrentado essas dificuldades? Tem recebido auxílio? Quais?

f) Quais são as contribuições da Provinha Brasil para o processo de alfabetização realizado na sua escola?

g) Como os professores alfabetizadores veem a Provinha Brasil?

APÊNDICE F– Informe entregue aos participantes da Reunião sobre Provinha Brasil

1ª PROVINHA BRASIL DE MATEMÁTICA E LEITURA/2º SEMESTRE 2011

DATA: 23/09/2011LOCAL: CDRH/SEMED HORÁRIO: 7:30 e 13:30H

Objetivo do encontro

1. Refletir sobre a importância da "provinha" dentro da nossa prática pedagógica;
2. Promover observações e discussões sobre o conteúdo existente no "caderno do aluno".
3. Incentivar acompanhamento da resolução das atividades pelos alunos.

Objetivo da Provinha

Principal, realizar um diagnóstico dos níveis de alfabetização matemática das crianças após um ano de estudos no ensino fundamental, de maneira que as informações resultantes possam apoiar o trabalho do professor.

Considerando que o SAEB não investiga as habilidades relacionadas ao processo de alfabetização, e com a perspectiva de melhorar os níveis de letramento, foi instituída, por meio da Portaria normativa nº 10, de 26 de abril de 2007, objetiva...

- Avaliar o nível de alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental;
- Oferecer às redes de ensino um resultado da qualidade da alfabetização, prevenindo o diagnóstico tardio das dificuldades de aprendizagem; e
- Concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.

No que tange à matemática, um dos objetivos neste momento é: garantir que seja realizado o diagnóstico do processo de alfabetização de uma maneira ampla. (Guia de correção pág. 4)

Os professores alfabetizadores poderão identificar de maneira sistemática as dificuldades de seus alunos, o que possibilitará a reorientação de sua prática, quando necessário. (Guia de Correção pág. 4).

Pauta

- Experimentação e manuseio da Provinha Brasil “Caderno do aluno”;
- COMENTÁRIOS;
- Entregar os descritores por escola;
- Leitura do “Guia de aplicação” conforme os resultados;
- Combinados de datas para aplicabilidade das provinhas de 17 à 28/10/2012;
- Comentar sobre a relação existente entre a formação continuada “Pró=Letramento” e “Provinha Brasil”;
- Data de entrega dos gabaritos para Semed – de 07 à 11/11/2011 (reunião para discutir os resultados);
- Recebimento das provinhas pelo coordenador pedagógico. (Assinar protocolo)
- Orientação: leitura do caderno “reflexos sobre a prática”, na escola pelo professor e coordenador.