



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

13212 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT10 - Alfabetização, Leitura e Escrita

O MONITORAMENTO DA META DE ALFABETIZAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: REFLEXÕES PARA O PRÓXIMO DECÊNIO

Flavia Viana Basso - INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQ. EDUCACIONAIS ANÍSSIO TEIXEIRA

Clarissa Guimarães Rodrigues - INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQ. EDUCACIONAIS ANÍSSIO TEIXEIRA

O MONITORAMENTO DA META DE ALFABETIZAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: REFLEXÕES PARA O PRÓXIMO DECÊNIO

Resumo: O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabelece, em sua meta 5, alfabetizar todas as crianças até, no máximo, oito anos de idade. No entanto, perto do prazo de sua conclusão, os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) revelam um cenário distante do que foi estabelecido. Verifica-se que ao longo da execução do plano as políticas de alfabetização sofreram diversas mudanças e rupturas, o que prejudicou o processo de aprendizagem dos estudantes e tornou o monitoramento da meta ainda mais complexo. Diante desse quadro, o estudo tem o objetivo de apresentar como ocorreu o monitoramento da meta de alfabetização no PNE diante das mudanças no cenário educacional do País. Além disso, apresenta um diagnóstico da alfabetização das crianças com base nos dados do Saeb 2019 e 2021, discutindo contribuições que possam ser consideradas na elaboração do próximo Plano. As informações analisadas apresentam um quadro de desafios para a área da alfabetização, com uma realidade educacional de expressivas desigualdades e que necessita de políticas de estado mais consistentes e significativas para estudantes, professores e gestores da área educacional.

Palavras-chave: Alfabetização, Plano Nacional de Educação, Políticas Educacionais.

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, tem como uma de suas diretrizes a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação e, em sua meta 5, alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2014).

Este ambicioso propósito estabelecido no texto da Lei não surge em 2014, sendo pauta constante de estudos, políticas e ações ao longo da história da alfabetização no Brasil. Esta trajetória, complexa e dinâmica, é marcada por disputas, mudanças, propostas e rupturas de acordo com projetos políticos vigentes em cada tempo (MORTATTI, 2011). Nesse contexto, o presente estudo busca compreender quais foram os desafios de monitoramento da meta de alfabetização no PNE vigente e quais reflexões e contribuições podem ser elencadas na elaboração do próximo Plano.

Utiliza-se como recurso metodológico a análise documental de normativos e documentos de referência dos programas promovidos ao longo da vigência do PNE. Além disso, são realizadas análises estatísticas descritivas com base nos dados do Saeb 2019 e 2021, que ilustram o cenário da alfabetização no Brasil. A partir das informações levantadas, é realizada uma discussão conceitual dos documentos e dados, e são elencadas reflexões para o próximo decênio.

PNE e o monitoramento da alfabetização

Em 2014, data de promulgação do PNE, já existiam diversas políticas e ações em curso no que diz respeito à alfabetização. Uma das mais significativas foi o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), lançado em 2012, que tinha o objetivo de alfabetizar em Língua Portuguesa e Matemática todas as crianças do país até o 3º ano do EF. Os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), correspondente ao eixo de avaliação do programa, serviram de insumos para o monitoramento da meta 5. Cabe lembrar que a ANA foi uma avaliação externa e censitária nas escolas públicas, desenvolvida e aplicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tinha o objetivo de aferir o nível de alfabetização atingido ao final do ciclo. A avaliação teve três edições: 2013 (edição-piloto), 2014 e 2016.

Ocorre que, em 2017, há uma relevante alteração no cenário educacional brasileiro com a publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). O documento final publicado estabeleceu que “nos dois primeiros anos do ensino fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética” (BRASIL, 2017, p. 56). Tal previsão foi reafirmada pela Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação, que descreve que a ação pedagógica no 1º e no 2º ano do EF deve ter como foco a alfabetização. Essa

quebra no ciclo demarcada pela BNCC desencadeou uma série de mudanças nas políticas de alfabetização, inclusive com a suspensão da aplicação da ANA.

A partir dessa ruptura, o Inep precisou reformular suas matrizes e elaborar uma avaliação a ser aplicada ao final do 2º ano do EF, o que ocorreu em 2019, com o Saeb 2º ano do EF. Ou seja, de 2016 a 2019 não foram coletados dados nacionais sobre a alfabetização, ficando uma lacuna no monitoramento do PNE nesse período.

Além da mudança para o 2º ano do EF, o Inep também passou a avaliar essa população de forma amostral, o que gerou resultados para o monitoramento da meta somente no nível estadual e nacional, deixando escolas e municípios sem seus resultados. Tais entes federativos são os competentes para oferta prioritária da educação infantil e dos anos iniciais, sendo assim, a própria rede competente na oferta dessa modalidade de ensino ficou sem dados para elaboração de políticas educacionais e monitoramento dos seus respectivos planos municipais.

Outra mudança significativa que ocorreu durante a vigência do Plano foi em 2019, com a publicação da Política Nacional de Alfabetização (PNA), que visava implementar programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas e fundamentada na ciência cognitiva da leitura, com priorização da alfabetização no 1º ano do EF. As ações relacionadas à PNA foram criticadas por especialista da área educacional, em especial por pressupor um método único como o mais eficaz na alfabetização, por desconsiderar toda a construção teórica e empírica realizada no campo da alfabetização no Brasil até então e pela falta de diálogo com a comunidade educacional (ALMEIDA; PROENÇA, 2021; ROCHA; OLIVEIRA; SANTOS, 2020).

O cenário apresentado ilustra como as ações e políticas oscilaram ao longo da vigência do PNE e, conseqüentemente, isso alterou e trouxe dificuldades no monitoramento da Meta de alfabetização. O Brasil ainda enfrenta grandes desafios no campo da alfabetização e das aprendizagens, e as desigualdades educacionais históricas seguem como uma realidade persistente no país.

Diagnóstico da alfabetização do país para o próximo PNE.

Nas duas aplicações do Saeb 2º ano do EF (2019 e 2021), realizadas de forma amostral, foram realizados testes de Língua Portuguesa e Matemática. Em nível nacional, o desempenho médio dos estudantes foi de 750 pontos em 2019 e há um declínio de 24 pontos em 2021, totalizando 726 pontos na escala de proficiência de Língua Portuguesa (LP)^[1]. Referente à escala pedagógica do Saeb, isso indica que a média caiu do nível 5 para o nível 4, o que significa que os estudantes em 2021, em média, são capazes de ler informações explícitas em textos curtos (textos de duas linhas), mas não são capazes de fazer inferências a partir de um assunto em cartaz ou um texto que articula figuras verbais e não verbais, como

cartaz e tirinhas. Essa queda no desempenho dos estudantes pode estar associada ao impacto do fechamento das escolas em decorrência da pandemia de Covid-19, conforme já discutido na literatura (BOF; MORAES, 2022; LIMA, 2021).

Ao analisar a distribuição percentual dos estudantes nos níveis da escala de LP, verifica-se um aumento em 2021, no percentual de estudantes cuja proficiência está localizada nos níveis mais baixos (Abaixo do Nível 1, Nível 1 e Nível 2), em que os alunos não demonstram possuir habilidades básicas da alfabetização como escrever palavras com correspondências regulares diretas ou contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditados. Em 2019, esse percentual era de cerca de 15,6%, aumentando para quase 34% em 2021. Chama a atenção também o aumento significativo do percentual de alunos situados abaixo do Nível 1, em que os estudantes não demonstram nenhuma das habilidades mensuradas pelo teste. Pode-se dizer que no Brasil, em 2021, 14% das crianças matriculadas no 2º ano do EF não possuíam habilidades mínimas de alfabetização requeridas para o ano em questão. A queda da proficiência média em alfabetização em LP ocorreu em todas as regiões do Brasil.

Gráfico 1. Distribuição do desempenho em LP no 2º ano do EF nos níveis da escala pedagógica, Brasil, 2019-2021.



Fonte: Inep, Saeb 2019-2021.

Ao desagregar as informações por dependência administrativa, conforme Gráfico 2, verifica-se que as escolas públicas municipais e estaduais foram as que mais sofreram com o efeito do fechamento de escolas em todo o país. A estimativa pontual da média caiu 28 e 26 pontos, entre 2019 e 2021, respectivamente, cerca de meio desvio-padrão, o que representa uma variação muito grande. O Gráfico 3 apresenta os resultados da alfabetização das crianças por quartis do nível socioeconômico. As crianças matriculadas nas escolas do 4º quarto do NSE, ou seja, em 25% das escolas com melhor contexto socioeconômico do alunado apresentam um desempenho médio igual a 758 pontos, superior à média de desempenho

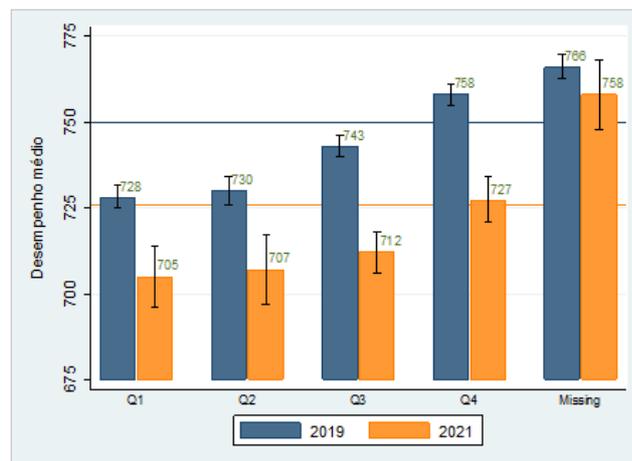
encontrada nas escolas com estudantes em desvantagens socioeconômicas.

Gráfico 2. Resultados do Saeb do 2º ano do EF em LP, por dependência administrativa, 2019- 2021.



Fonte: Inep, Saeb 2019- 2021.

Gráfico 3. Resultados do Saeb do 2º ano do EF em LP, por quartil do nível socioeconômico, 2019- 2021.



Fonte: Inep, Saeb 2019- 2021.

Os dados analisados também evidenciam as desigualdades entre grupos sociodemográficos, apresentando diferença de desempenho entre grupos raciais. Estudantes brancos e amarelos possuíam uma estimativa pontual média igual a 762, enquanto os estudantes pretos, pardos e indígenas apresentavam uma média de 741, em 2019.

Reflexões e contribuições para o novo PNE

Considerando este quadro complexo e de desafios, elencamos algumas reflexões que o novo plano deverá contemplar para enfrentar as questões da área da alfabetização.

Em primeiro lugar, entendemos que deverão ser empreendidos esforços para a

recuperação das aprendizagens e dos graves prejuízos trazidos pela pandemia da Covid-19. Nesse sentido, o próximo Plano deverá conter estratégias que visem recuperar as aprendizagens das crianças na trajetória regular ou que estão em defasagem idade-série. Conforme visto no diagnóstico, os resultados do Saeb trazem uma queda significativa no desempenho desses estudantes, que provavelmente avançaram para as séries seguintes sem o processo de alfabetização consolidado.

Um segundo ponto poderia ser o estabelecimento de uma política de alfabetização de estado a longo prazo, não sujeita às flutuações e mudanças de acordo com o governo vigente. Isso significa inserir no Plano uma meta de alfabetização clara, que não considere apenas resultados em avaliações, mas sim o conjunto complexo que envolve o processo de ensino-aprendizagem, como a formação inicial e continuada dos docentes, a distribuição de recursos e materiais específicos, a gestão e acompanhamento dessas ações. Nesse sentido, ao se pensar em uma avaliação da alfabetização das crianças e nas metas para o próximo PNE, é preciso ir além dos testes cognitivos e considerar a elaboração e aplicação dos questionários contextuais. Por meio desses instrumentos, podem ser conhecidos os fatores associados à alfabetização, além de revelar desigualdades que acometem os estudantes.

Além disso, o novo PNE precisa dar um passo adiante e estabelecer, a partir de uma proposta validada e construída coletivamente com os diferentes entes federativos e demais atores envolvidos no cenário da educação, metas claras esperadas da avaliação de alfabetização, pois a falta de definição dos padrões esperados traz dificuldades para o monitoramento do PNE e para o desenvolvimento de políticas públicas mais direcionadas.

Considerações Finais

O estudo teve como objetivo apresentar como ocorreu o monitoramento da meta de alfabetização no PNE diante das mudanças no cenário educacional do país, mostrando um diagnóstico da alfabetização das crianças com base nos dados do Saeb 2019 e 2021 e discutindo propostas que possam ser consideradas na elaboração do próximo PNE.

A alternância de concepções e projetos durante a vigência do Plano não favoreceu o monitoramento da meta 5 e não colaborou para o quadro da alfabetização no país, que ainda apresenta dados alarmantes. As informações mais recentes em nível nacional do Saeb 2021 reiteram as desigualdades sociais e educacionais dos estudantes desde o início da escolarização básica, quadro agravado pela pandemia da Covid-19. Ao desagregar os resultados do 2º ano do EF do Saeb, verifica-se que as desigualdades se acentuam ao se analisar as diferentes regiões, níveis socioeconômicos e de cor/raça.

O estudo evidencia um cenário de recuperação de aprendizagem desses estudantes e o novo PNE deverá considerar esse diagnóstico. Nesse sentido, é preciso apresentar uma política de alfabetização consistente e de longo prazo, que envolva os atores educacionais e

que considere, para além dos testes cognitivos, outras medidas de fatores associados à alfabetização. Além disso, será necessário definir os padrões de desempenho esperados para a etapa de alfabetização, tornando a divulgação e disseminação dos resultados mais precisa para a análise das escolas e redes de ensino. A análise pedagógica dos dados permite orientar ações que viabilizem a melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes. Além disso, a definição dos padrões permite um monitoramento mais preciso para o próximo PNE, com objetivos e metas claras de melhoria da qualidade e redução das desigualdades educacionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. J.; PROENÇA, H. H. D. M. **Entendendo as divergências entre a PNA e a BNCC**. CENPEC Educação, 2021.

BOF, A. M.; MORAES, G. H. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**. v. 7, 2022.

BRASIL. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília. 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

LIMA, A. L. D. **Retratos da Educação no contexto da pandemia do Coronavírus**. São Paulo: FCC, 2021.

MORTATTI, M. do R. L. (Org.). **Alfabetização no Brasil: uma história de sua história**. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

ROCHA, J. G.; OLIVEIRA, M. V. de; SANTOS, S. M. dos. A Política Nacional de Alfabetização – PNA: “do direito de criticar – do dever de não mentir, ao criticar”. **Revista Brasileira de Alfabetização**. n. 10, 2020.

[1] As escalas de proficiência estão disponíveis em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/escala_de_proficiencia