



DOI: <http://dx.doi.org/10.22483/2177-5796.2026v28id5462>

## DA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO AO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA: ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE FLUÊNCIA

From the national literacy policy to the national commitment to literate children:  
analysis of the fluency assessment

De la política nacional de alfabetización al compromiso nacional con la niñez  
alfabetizada: análisis de la evaluación de la fluidez

**Fabia Cristina Morteau de Medeiros<sup>1</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9594-9363>

E-mail: [fabia.cristina2@hotmail.com](mailto:fabia.cristina2@hotmail.com)

**Ademir Henrique Manfré<sup>2</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2067-4657>

E-mail: [ademirmanfre@unoeste.br](mailto:ademirmanfre@unoeste.br)

**Elsa Midori Shimazaki<sup>3</sup>**

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2225-5667>

E-mail: [emshimazaki@uem.br](mailto:emshimazaki@uem.br)

**Resumo:** Este estudo apresenta um recorte de nossa pesquisa de mestrado em Educação em que objetivamos analisar e discutir as políticas públicas nacionais para a alfabetização de 2019 e 2023 a partir da Avaliação Diagnóstica da Fluência em Leitura, implementada pela rede pública de ensino do estado de São Paulo em 2023. Partimos dos seguintes questionamentos: de que modo as políticas públicas para avaliar a leitura dos estudantes são concretizadas na atualidade? Essas ações atendem ao propósito da educação para o desenvolvimento cognitivo? Metodologicamente, ancoramo-nos na Teoria Histórico-Cultural, por sua contribuição à importância da linguagem no desenvolvimento humano. De natureza qualitativa, técnicas bibliográficas e documentais, realizamos um estudo teórico via Portal de Periódico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pautados pelas categorias principais de análise: a) política pública educacional; b) ensino fundamental; e c) avaliação externa. O recorte temporal situou-se

<sup>1</sup> Universidade do Oeste Paulista (Unoeste). Presidente Prudente, SP, Brasil.

<sup>2</sup> Universidade do Oeste Paulista (Unoeste). Presidente Prudente, SP, Brasil.

<sup>3</sup> Universidade Estadual de Maringá (UEM). Maringá, SP, Brasil.

entre 2008 e 2023 por compor as décadas em que o interesse mundial pela fluência leitora se intensificou. As conclusões apontaram limites e superficialidades nas ações de políticas públicas para avaliar a leitura dos estudantes, reforçando a meritocracia, e ainda pouca ênfase à formação continuada de professores.

**Palavras-chave:** alfabetização; anos iniciais; fluência em leitura.

**Abstract:** This study presents a section of our Master's research in Education, in which we aimed to analyze and discuss national public policies for literacy in 2019 and 2023 based on the Diagnostic Assessment of Reading Fluency, implemented by the public education network of the state of São Paulo in 2023. We started from the following questions: how are public policies to assess students' reading currently implemented? Do these actions fulfill the purpose of education for cognitive development? Methodologically, we anchored ourselves in the Historical-Cultural Theory, due to its contribution to the importance of language in human development. Of a qualitative nature, using bibliographic and documentary techniques, we conducted a theoretical study via the Periodical Portal of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), guided by the main categories of analysis: a) educational public policy; b) elementary education; and c) external evaluation. The time frame chosen was between 2008 and 2023, encompassing the decades in which global interest in reading fluency intensified. The conclusions pointed to limitations and superficialities in public policy actions to assess students' reading, reinforcing meritocracy, and still placing little emphasis on continuing teacher training.

**Keywords:** literacy; early years; reading fluency.

**Resumen:** Este estudio presenta una sección de nuestra investigación de Maestría en Educación, en la cual nos propusimos analizar y discutir las políticas públicas nacionales de alfabetización en 2019 y 2023 con base en la Evaluación Diagnóstica de la Fluidez Lectora, implementada por la red pública de educación del estado de São Paulo en 2023. Partimos de las siguientes preguntas: ¿cómo se implementan actualmente las políticas públicas para evaluar la lectura de los estudiantes? ¿Estas acciones cumplen con el propósito de la educación para el desarrollo cognitivo? Metodológicamente, nos anclamos en la Teoría Histórico-Cultural, debido a su contribución a la importancia del lenguaje en el desarrollo humano. De naturaleza cualitativa, utilizando técnicas bibliográficas y documentales, realizamos un estudio teórico a través del Portal de Períodos de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), guiados por las principales categorías de análisis: a) política pública educativa; b) educación primaria; y c) evaluación externa. El período seleccionado fue de 2008 a 2023, abarcando las décadas en las que se intensificó el interés global por la fluidez lectora. Las conclusiones señalaron limitaciones y superficialidades en las políticas públicas para evaluar la lectura de los estudiantes, reforzar la meritocracia y seguir dando poco énfasis a la formación continua del profesorado.

**Palabras clave:** alfabetización; primeros años; fluidez lectora.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento da aprendizagem da língua não é uma tarefa simples para o estudante, tampouco para o professor. Pelo contrário, é complexo, instigante e desafiador. Coexistimos, na atualidade, com diferentes teorias de aquisição da linguagem como empirismo, behaviorismo, conexionismo, racionalismo, inatismo, construtivismo, cognitivismo, interacionismo, entre outras. Estas, ao longo do tempo, contribuíram para a compreensão do processo de alfabetização, pois foram acompanhadas de subsídios que fundamentaram a elaboração de propostas didáticas suscetíveis à aprendizagem.

No contexto pós-pandemia da Covid-19<sup>4</sup>, que mudou os rumos da educação por um período de quase dois anos, propusemos, à luz da Teoria Histórico-Cultural, investigar as políticas públicas que direcionam o ensino da língua nas escolas; analisar e discutir suas ações para alfabetização entre 2019 e 2023 a partir da Avaliação Diagnóstica da Fluência em Leitura (ADFL), implementada pela rede pública de ensino do estado de São Paulo em 2023. Questionamos: Essas ações atendem ao propósito da educação para o desenvolvimento humano a ponto de serem implantadas novas ferramentas avaliativas em larga escala aos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental?

Apoiados em Vygotsky (2001), encontramos as bases do entendimento do processo de desenvolvimento humano, bem como a reflexão sobre a relação de mutualidade entre o homem e o mundo. Para o autor, a aprendizagem e o desenvolvimento estão interligados desde os primeiros dias de vida da criança, contribuindo com a tese de que todas as funções psicológicas superiores se originam das relações reais entre os indivíduos. Dessa forma, um processo interpessoal é transformado em um processo intrapessoal, e assim ocorre a apropriação do conhecimento.

No que concerne à aprendizagem da língua, o processo de alfabetização envolve a compreensão do significado por trás dos símbolos e como estes são usados em determinada cultura. Isso inclui não apenas a compreensão de textos escritos, mas também a capacidade de interpretar e criar significados em um contexto cultural específico. Para o autor, “[...] a escrita deve ter significado para as crianças, a qual uma necessidade intrínseca deve ser despertada nelas e a escrita deve ser incorporada a uma tarefa necessária e relevante para a vida” (Vygotsky, 1994, p. 156). Essa ênfase do estudioso coaduna com a presente pesquisa à medida que entendemos a linguagem como uma das ferramentas mais importantes da aprendizagem, agindo decisivamente na estrutura do pensamento e atuando na construção dos conhecimentos.

Na análise das ações das políticas públicas nacionais e do estado de São Paulo, estudamos o Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019b), que instituiu a Política Nacional de Alfabetização; e o Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023

---

<sup>4</sup> Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2.

(Brasil, 2023a), que revogou o anterior e instituiu o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada<sup>5</sup>. Tais documentos, compostos por objetivos, diretrizes e princípios para a alfabetização, também nos levaram a investigar se os direcionamentos e as ações de ambas as políticas condizem com o que se cobra no novo instrumento de avaliação proposto.

Por meio da Política Nacional de Alfabetização (PNA) expedida pelo Decreto nº 9.765/2019, deu-se início à implementação de diferentes programas e parcerias a fim de melhorar os resultados da alfabetização, como a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC) e a Rede Nacional de Articulação de Gestão e Formação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (RENALFA). Nessa perspectiva, a rede estadual de ensino de São Paulo também implementa, a partir da política nacional, seus próprios programas, como, por exemplo, o Alfabetiza Juntos São Paulo, instituído pelo Decreto nº 68.335, de 20 de fevereiro de 2024 (São Paulo, 2024). Os resultados do programa são mensurados com base na Avaliação de Fluência em Leitura, realizada no início e fim de cada ano letivo, e é nesse contexto que se insere mais uma problemática de nosso estudo: a Avaliação de Fluência em Leitura, propositadamente pensada como ação de política pública, abrange a coordenação das múltiplas capacidades que o ato de ler implica para ser capaz de mensurar o nível de alfabetização dos estudantes?

Compreendemos que o ensino da leitura é um processo complexo que deve ser trabalhado de forma contínua, com a articulação de vários elementos e etapas, necessitando da mediação do professor dotado de saberes e com agir intencional sobre o ensino em uma perspectiva dialética. Logo, o instrumento que avalia a fluência leitora atende a todos esses preceitos? Resumidamente, por que é necessário criar um instrumento de avaliação de fluência em leitura? São essas problematizações que guiarão nossos pensamentos no presente ensaio.

## 2 METODOLOGIA

Para apresentar as políticas públicas e analisar a Avaliação Diagnóstica da Fluência em Leitura (ADFL) empreendida no estado de São Paulo, apoiamo-nos na pesquisa qualitativa, de técnicas bibliográficas e documentais. Justificamos a escolha da abordagem bibliográfica pelo fato de ser aquela que se realiza a partir do

---

<sup>5</sup> O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada tem como objetivo promover a garantia do direito à alfabetização das crianças brasileiras até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de focar na recuperação das aprendizagens dos estudantes do 3º, 4º e 5º ano afetadas pela pandemia da covid - 19. O Compromisso estabelece, entre os principais princípios, a promoção da equidade educacional, sendo considerados aspectos regionais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero; a colaboração entre os entes federativos e o fortalecimento da cooperação entre estados e municípios.

[...] registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utilizam-se dados de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados (Severino, 2007, p. 122).

Nesse conceito, iniciamos o levantamento bibliográfico via acesso ao catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e, posteriormente, por meio da *SciELO* Brasil. O tipo de material levantado e investigado nessa etapa da pesquisa foi de dissertações e teses publicadas *on-line* no período de 2008 a 2023. Para o recorte temporal, selecionamos as décadas mais próximas da atualidade, as quais evidenciaram o interesse mundial pela fluência em leitura.

Após o levantamento da produção bibliográfica, efetuamos a pesquisa documental através da análise de dados primários advindos de *websites* e base de dados da Secretaria de Educação do estado de São Paulo fundamentados nas contribuições de Gil (2002, p. 47), que descreve a pesquisa documental como sendo composta de uma série de vantagens: “[...] os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica” [...].

Em observância aos preceitos de Gil (2002), com esse estudo objetivamos complementar os conhecimentos obtidos mediante a pesquisa bibliográfica, auxiliando na revelação de novos aspectos relativos ao ensino e à aprendizagem da leitura no ensino fundamental. Exploramos documentos provindos de fontes primárias, como relatórios com o resultado da ADFL divulgado pelo Centro de Políticas Públicas de Avaliação da Educação (CAEd-SP), pelo *software Power BI*, entre outros que possibilitaram melhor compreensão do tema investigado.

A análise dos documentos, a organização e o tratamento dos dados da pesquisa ocorreram mediante descrição interpretativa. Utilizamos as etapas propostas por Bardin (2011) organizadas em três fases: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, que culminaram nas interpretações inferenciais, fazendo aflorar momentos de intuição, questionamentos, análises reflexivas e críticas.

A seguir, debatemos as ações estruturadas e implementadas pelas políticas públicas com foco na fluência leitora dos estudantes.

### **3 POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA)**

Em 11 de abril de 2019, ao comando do governo neoliberalista<sup>6</sup> e autoritarista de Jair Messias Bolsonaro, foi publicado, no Diário Oficial da União, o Decreto nº 9.765 (Brasil, 2019b), que instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA), conforme consta no capítulo I, disposições gerais:

---

<sup>6</sup> Doutrina desenvolvida a partir da década de 1970 que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis, e em um grau mínimo.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Alfabetização, por meio da qual a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, implementará programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas, com a finalidade de melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional e de combater o analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional, no âmbito das diferentes etapas e modalidades da educação básica e da educação não formal (Brasil, 2019b, p. 1).

Esse excerto remete inteira preocupação ao ancorar as ações a serem implantadas para a alfabetização em “evidências científicas”, como se anteriormente a esse momento não o fossem.

Na publicação do Caderno PNA (Brasil, 2019c), o ministro da educação à época, Carlos Francisco de Paula Nadalim expressou sua concepção para o ensino dos estudantes em processo de alfabetização defendendo que:

A ciência cognitiva da leitura apresenta um conjunto vigoroso de evidências sobre como as pessoas aprendem a ler e a escrever e indica os caminhos mais eficazes para o ensino da leitura e da escrita. A PNA pretende inserir o Brasil no rol de países que escolheram a ciência como fundamento na elaboração de suas políticas públicas de alfabetização, levando para a sala de aula os achados das ciências cognitivas e promovendo, em consonância com o pacto federativo, as práticas de alfabetização mais eficazes, a fim de criar melhores condições para o ensino e a aprendizagem das habilidades de leitura e de escrita em todo o país (Brasil, 2019c, p. 7).

Segundo informações no site do MEC, a PNA define parâmetros para alinhar programas e ações voltados à promoção da alfabetização. Afirma ter como finalidade a melhoria da qualidade da alfabetização no território nacional, bem como combater o analfabetismo funcional e o absoluto nas diferentes etapas e modalidades da educação básica e na educação informal. Define como princípios:

Respeito à autonomia dos entes federados para a adesão voluntária a programas e ações;  
Programas e ações de alfabetização baseados em evidências científicas e referenciados em Políticas Públicas exitosas nacionais e estrangeiras;  
Reconhecimento do papel das interrelações físicas, cognitivas, socioemocionais, da linguagem, da literacia e da numeracia no desenvolvimento integral da criança;  
Aprendizagem da leitura e da escrita como meio para a superação de vulnerabilidades sociais e para o exercício da cidadania;  
Reconhecimento da família como um dos agentes do processo de alfabetização (Brasil, 2019b, p. 15).

Percebemos, novamente, diante dos princípios, a notoriedade atribuída às “evidências científicas”, e tal citação percorre todo o documento. Mas quais seriam elas? Segundo Cardoso *et al.* (2019), a PNA está fundamentada, teoricamente, nas

ciências cognitivas. Nessa abordagem, questões linguísticas e psicológicas estão estreitamente imbricadas, aderindo apenas a uma área de conhecimento, ou seja, parte de um único referencial teórico. Ao estabelecer uma única linha de atuação, o documento legitima “[...] práticas que desconhecem o que é aprendizagem significativa, esvaziadas de conteúdo e desconectadas das práticas sociais e culturais nas quais tem sentido e valor ler e escrever” (Cardoso *et al.*, 2019, p. 94). Logo, podemos inferir, segundo os preceitos da Teoria Histórico-Cultural, que limitar o estudante a uma única faceta o inviabiliza como sujeito histórico e cultural.

O Decreto também aponta os principais objetivos da PNA que se restringem prioritariamente a melhorar a qualidade da alfabetização, priorizando os primeiros anos do processo; assegurar o direito à aprendizagem da língua a fim de promover a cidadania; e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do país e para o alcance das metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação (PNE). São elas:

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental;

[...]

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (Brasil, 2014, p. 26; 35).

Em relação à meta 5, o Decreto federal nº 9.765/2019 (Brasil, 2019b) reduz em um ano o ciclo de alfabetização, adiantando o processo para o 2º ano do ensino fundamental. Quanto à meta 9, o desafio também é grande, visto que no ano em que as metas foram elaboradas (Brasil, 2014), ainda não se contava com a chegada da pandemia da Covid-19, evento que corroborou para o agravamento na aprendizagem escolar.

Dentre as diretrizes da PNA, podemos citar a priorização da alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental; o incentivo a práticas de ensino para o desenvolvimento da linguagem oral e da literacia emergente na educação infantil; a participação das famílias no processo de alfabetização; o estímulo aos hábitos de leitura e escrita e à apreciação literária; o respeito às particularidades da alfabetização nas diferentes modalidades especializadas de educação; a valorização do professor da educação infantil e do professor alfabetizador (Brasil, 2019b, p. 15). Ao estudarmos esse excerto, verificamos que o documento enfatiza apenas o “ensino”, desconsiderando do processo a aprendizagem. Isso reforça, mais uma vez, a perspectiva adotada pela Secretaria de Alfabetização, que considera apenas o objeto de aprendizagem, ou seja, a língua em detrimento do dialogismo e interação com a própria língua e com o outro: “[...] o incentivo a práticas de ensino para a o desenvolvimento da linguagem oral e da literacia emergente na educação infantil” (Brasil, 2019b, p. 15).

O uso descontextualizado do termo “literacia” é problemático, uma vez que traz como referências pedagógicas matrizes europeias de formação da alfabetização, desconsiderando o próprio contexto real das escolas públicas brasileiras.

Além dos princípios, diretrizes, objetivos e sistemas de avaliação, o governo federal, por meio do Relatório Nacional de Alfabetização publicado em abril de 2020, descreve algumas ações decorrentes da PNA:

- Adesão do Brasil ao Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), estudo internacional de avaliação de literacia de leitura de alunos do quarto ano do ensino fundamental;
- Lançamento do caderno da PNA, que explica em detalhes a Política Nacional de Alfabetização;
- Realização da 1ª Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (Conabe);
- Lançamento do programa Conta pra Mim, voltado para promoção de práticas de Literacia Familiar;
- Lançamento do programa Tempo de Aprender, voltado para alfabetização escolar (Brasil, 2020, p. 8).

Não é difícil notarmos que as ações citadas são imediatistas e superficiais, a fim de resolver problemas que demandam ações profundas dentro de um processo de ensino e de aprendizagem para que se consolidem. A exemplo da superficialidade que tratamos, o governo federal lançou o curso *on-line* intitulado “Práticas em alfabetização”, com carga horária de 30 horas ofertado aos professores como formação continuada. Isso evidencia notório descaso com a formação continuada do professor, visto que o Brasil é repleto de instituições de ensino superior públicas e privadas de qualidade que poderiam dar suporte a uma formação bem estruturada e calcada em bases consistentes a fim de garantir sucesso na prática docente, culminando na aquisição do conhecimento pelos estudantes.

Nessa direção, Nóvoa (1999, p. 71) afirma que a profissão professor deve estar alicerçada em uma formação sólida: “[...] é na formação dos professores que se produz a profissão docente”, reafirmando, portanto, a indissociabilidade entre formação do professor e profissão professor.

Diante da amplitude que caracteriza a temática, na próxima seção deste texto, apresentamos a discussão sobre a Avaliação da Fluência em Leitura e seus desdobramentos à formação escolar.

#### **4 AVALIAÇÃO DA FLUÊNCIA EM LEITURA NO CONTEXTO NACIONAL PARA A ALFABETIZAÇÃO**

A Avaliação Diagnóstica da Fluência em Leitura (ADFL) adentrou no contexto escolar em 2018, quando houve a primeira aplicação, via Programa Mais Alfabetização criado pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio do Sistema Educacional Brasileiro (SEB), instituído pela Portaria nº 142/2018 (Brasil, 2018b).

Art. 3º São diretrizes do Programa Mais Alfabetização: I - fortalecer o processo de alfabetização dos anos iniciais do ensino fundamental, por meio do atendimento às turmas de 1º ano e de 2º ano; II - promover a integração dos processos de alfabetização das unidades escolares com a política educacional da rede de ensino; III - integrar as atividades ao Projeto Político Pedagógico - PPP da rede e das unidades escolares; IV - viabilizar atendimento diferenciado às unidades escolares vulneráveis; V - estipular metas do Programa entre o Ministério da Educação - MEC, os entes federados e as unidades escolares participantes no que se refere à alfabetização das crianças do 1º ano e do 2º ano do ensino fundamental, considerando o disposto na BNCC; VI - assegurar o monitoramento e a avaliação periódica da execução e dos resultados do Programa (Brasil, 2018b).

Seu objetivo era fortalecer e apoiar, técnica e financeiramente, as unidades escolares no processo de alfabetização de estudantes regularmente matriculados nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Serviu, então, como projeto piloto para a aplicação da avaliação de fluência nos anos seguintes.

Em 2019, a ADFL foi sistematizada na Secretaria de Alfabetização – Sealf<sup>7</sup> (Brasil, 2019a), criada pelo governo federal e coordenada pelo *youtuber* Carlos Francisco de Paula Nadalim, professor de Filosofia, com mestrado em Educação e defensor de uma alfabetização ancorada nas ciências cognitivas, as quais compreendem a linguagem como construção imanente, sistêmica e sem vínculo com o extraverbal.

Ao mesmo tempo em que ancora sua defesa em uma única perspectiva, é possível considerar que o Nadalim, à época, desconsidera outras abordagens da alfabetização, explicitamente aquelas associadas a Magda Soares (1932-2023) e Paulo Freire (1921-1997), os quais entendem que a alfabetização não é apenas o aprendizado do sistema de escrita, mas também a compreensão significativa e experimental de seus usos sociais, que Soares conceitua de "alfalettrar". Acrescenta a autora que a aprendizagem da leitura e escrita deve se desenvolver em conjunto com a exploração de suas funções na sociedade e na cultura, envolvendo a imersão do estudante no reconhecimento e uso da cultura escrita.

Essa concepção adotada por Nadalim impactou diretamente nas ações de políticas públicas subsequentes. Como exemplo, a implementação da própria ADFL, que carrega consigo características definidas dessa perspectiva.

---

<sup>7</sup> A Secretaria de Alfabetização é responsável por planejar, orientar e coordenar a implementação de políticas para a alfabetização de crianças, jovens e adultos. Atua para viabilizar ações de cooperação técnica e financeira entre a União, estados, municípios e Distrito Federal com organismos nacionais e internacionais, voltadas para a alfabetização. Coordena também a elaboração de currículos e de materiais para a implementação de métodos de alfabetização de comprovada eficácia, e apoia a criação de programas de formação de professores alfabetizadores e programas e ações que incentivam a leitura e a escrita. Cabe à Sealf ainda a aplicação de mecanismos que permitam avaliar, com base em evidências científicas, as competências e habilidades adquiridas pelos estudantes no processo de alfabetização.

O Artigo 9º, capítulo IV e inciso IV do Decreto nº 9.765/2019 apresenta, pela primeira vez, em nível nacional, a ADFL como parte integrante de política pública. Segundo o normativo, a avaliação se baseia na eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações implementados; no incentivo à difusão de análises devolutivas de avaliações externas e ao seu uso nos processos de ensino e de aprendizagem; no desenvolvimento de indicadores para avaliar a eficácia escolar na alfabetização; no desenvolvimento de indicadores de fluência em leitura oral e proficiência em escrita; e no incentivo ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas para avaliar programas e ações desta Política (Brasil, 2019a).

Todavia, em contexto histórico, a avaliação oral já era uma prática recorrente em alguns estados brasileiros, principalmente a partir dos estudos da psicogênese da língua escrita estruturados por Ferreiro e Teberosky (1986). Tais estudos apontavam a necessidade da leitura pelo estudante para garantir ao professor melhor compreensão sobre a hipótese de escrita em que o aluno se encontrava, mas não no formato implementado pelo governo federal, de forma instrumentalizada, técnica, tecnológica e mecânica, descartando, inclusive, o professor (da turma) na análise do perfil leitor (pré-leitor, leitor iniciante e leitor fluente).

Para atender às características dessa nova demanda, observamos, a partir das ações implementadas pelo governo federal, mudanças no ensino da leitura. Em 5 de dezembro de 2019, foi lançado o Programa Conta pra Mim com a finalidade de orientar, estimular e promover práticas de leitura familiar. Inicialmente, foram disponibilizados um guia e quarenta vídeos instrucionais para pais e professores. Os vídeos instruíam os familiares a como trabalhar as primeiras práticas de alfabetização de crianças entre 6 e 7 anos. Foram selecionadas práticas classificadas como “simples e instrutivas” para que todos pudessem utilizar. O propósito, segundo o MEC (Brasil, 2019b), era manter as crianças em contato com a aprendizagem para que não perdessem o ritmo na volta às aulas diante do contexto da pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, notamos a ação preterida do Estado sobre a realidade, pois nem todo familiar ou responsável dispunha de tecnologia em casa; muitos pais e responsáveis ainda convivem com o analfabetismo, e acreditamos que ensinar oportunizando a aprendizagem é de competência do profissional da docência. Tardif (2000, p. 13) alinha-se a essa ideia quando declara que a profissão professor é constituída e exige saberes profissionais:

[...] saberes trabalhados, saberes laborados, incorporados no processo de trabalho docente, que só tem sentido em relação às situações de trabalho e que nessas situações são construídos, modelados, utilizados de maneira significativa pelos trabalhadores.

Portanto, seria indevido atribuir essa função aos pais ou responsáveis que não detêm os referidos saberes.

Ainda sobre a leitura e a insistência da necessidade de constituir novos instrumentos avaliativos e de monitoramento, o governo federal aderiu ao *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS)<sup>8</sup> realizado em 2020 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). No documento *Alfabetização Baseada na Ciência: Manual do Curso ABC* (Brasil, 2021), coordenado pela Secretaria de Alfabetização, consta que o PIRLS é o principal exame do mundo focado especificamente em leitura. A adesão do Brasil ao PIRLS, na aceção do governo, fortaleceria o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências para melhorar a educação (Brasil, 2019a). A Secretaria de Alfabetização também divulgou que os resultados permitiriam uma comparação com outros 50 países que aplicam o exame, como Inglaterra, França, Estados Unidos, Suécia, Portugal, entre outros (Brasil, 2019a). Apesar de tudo, o Brasil não participou do exame. Sobre isso, apontamos que as ofertas de condições de ensino e de aprendizagem não são as mesmas para justificar uma comparação, fazê-la seria, portanto, desigual e injusta. Sabemos que o Brasil é um país com severas desigualdades socioeconômicas; logo, não garante a equidade na oferta de um ensino de qualidade.

Diante desses aspectos, podemos constatar que esse instrumento avaliativo surgiu a partir de uma política pública que considera uma concepção reducionista para o processo de ensino e aprendizagem da língua, descarta o papel do professor nesse processo e desconsidera o estudante como ser social, histórico, cultural e ativo na aprendizagem.

Esta modalidade de avaliação, segundo Hadji (2001, p.19), localiza-se “[...] no centro da ação de formação e sua função principal é contribuir para uma boa regulação da atividade de ensino”. Em outras palavras, pode-se dizer que esta avaliação associa-se à função de controle por ter como propósito perceber se os objetivos foram ou não atingidos, se o aluno dominou ou não o conhecimento em questão, tendo como característica principal ser “informativa” e de acompanhamento (Moraes, 2010, p. 59).

Compreendemos, à luz da Teoria de Vygotsky (2001), que a avaliação precisa ser concebida no âmbito escolar como instrumento diagnóstico que mobilize a reflexão, a transformação e a ressignificação na forma de ensinar, de tal modo que os estudantes, em interação com seus pares, alcancem a aprendizagem significativa.

Nesse viés, compreendemos que a avaliação e o monitoramento constituem parte essencial de uma política pública quando se almeja o objetivo proposto: a produção de resultados confiáveis, a identificação de problemas no percurso, a eficácia no uso dos recursos públicos e a possibilidade de aumento de oportunidade para a aprendizagem; assim, fica evidente a importância desses mecanismos. No entanto, sob

---

<sup>8</sup> O PIRLS é realizado a cada cinco anos pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), cooperativa internacional de instituições nacionais de pesquisa, acadêmicos e analistas que trabalham para avaliar, entender e melhorar a educação em todo o mundo.

o aspecto proposto pelo Decreto nº 9.765/2019 (Brasil, 2019b), a avaliação de fluência, verificamos restrições para políticas de alfabetização.

## **5 COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA): “NOVA PROPOSTA”, VELHAS CONCEPÇÕES**

Retomadas as ações da Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019c) e compreendido o contexto em que a Avaliação da Fluência em Leitura foi inserida na escola pública, partimos para o estudo do Decreto federal nº 11.556, de 12 de junho de 2023 (Brasil, 2023a), que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA).

O documento foi assinado pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Ministro de Estado da Educação, Camilo Santana, e traz as diretrizes do Compromisso, revogando o Decreto nº 9.765/2019 (Brasil, 2019b). A nova política tem como finalidade “[...] garantir o direito à alfabetização das crianças brasileiras, elemento estruturante para a construção de trajetórias escolares bem-sucedidas” (Brasil, 2023a), e afirma que competirá ao MEC a coordenação estratégica das políticas, dos programas e das ações decorrentes do Compromisso. Os objetivos constantes no Decreto, no capítulo IV, artigo 5º, são:

- I - implementar políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental; e
- II - promover medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização e na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental, prioritariamente aquelas que não alcançaram os padrões adequados de alfabetização até o segundo ano do ensino fundamental (Brasil, 2023a).

No inciso primeiro do capítulo IV, o Decreto mantém o tempo estipulado para a alfabetização ao final do segundo ano, contrariando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96 (Brasil, 1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) (Brasil, 2013) e o Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014), que definem esse processo ao final do 3º ano do ensino fundamental.

O inciso segundo aborda o termo “recomposição das aprendizagens”, o qual se reporta às lacunas educacionais deixadas pela pandemia da Covid-19. A terminologia surgiu após o contexto pandêmico como uma demanda dos gestores e educadores ao perceberem a defasagem. De acordo com pesquisa bibliográfica desenvolvida em 2021 por diferentes institutos e fundações, como o Instituto Natura, a Fundação Lemann, e conforme levantamento internacional de estratégias de recomposição das aprendizagens, apenas a recuperação e o reforço não seriam suficientes para resolver os problemas da aprendizagem. Sendo assim, a recomposição abrangeria mais estratégias, como avaliações diagnósticas, acolhimento, readaptação e uso de diferentes metodologias (remediação, intervenção e aceleração).

A nova política também assinala princípios diferentes em comparação à anterior, ancorada na valorização da diversidade, na pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, na consideração dos aspectos regionais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero (Brasil, 2023a), entre outros de extrema relevância e menosprezados pela PNA (2019c).

No tocante às diretrizes apresentadas no capítulo III, artigo 4º, temos:

- I - o reconhecimento da autonomia dos entes federativos e do papel indutor, articulador e coordenador do Ministério da Educação na realização das Políticas Públicas de educação básica;
- II - o reconhecimento do protagonismo dos Municípios na oferta da educação infantil e da primeira etapa do ensino fundamental e nos processos de alfabetização;
- III - a assistência técnica e financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- IV - o fortalecimento do regime de colaboração dos Estados com os Municípios, com foco na promoção da equidade educacional no território;
- V - o enfrentamento das desigualdades regionais, socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero;
- VI - a centralidade dos processos de ensino-aprendizagem e das necessidades das escolas; e
- VII - a política de formação destinada a professores, técnicos e gestores educacionais (Brasil, 2023a).

As diretrizes delineadas pelo atual Decreto diferem daquelas do governo anterior, como, por exemplo, para o ensino da língua, as que se restringiam ao domínio da estrutura linguística sobre o sujeito. O Decreto nº 11.556/2023 (Brasil, 2023a) aborda a autonomia dos entes federados, a assistência técnica e financeira por parte da União para com os demais membros, o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero, a política de formação aos professores e a centralidade dos processos de ensino considerando a aprendizagem, antes ignorada, ou seja, superando (ao menos na escrita do documento) a lógica formal da ciência moderna nas relações educativas que separa sujeito e objeto no processo de ensino da língua, fazendo emergir a relação de interação do estudante com o outro, conforme Vygotsky (2001). Para este estudioso, a Zona de Desenvolvimento Proximal (ZDP) implica a necessidade das interações na aprendizagem pela criança, pois aquela não se dá de forma isolada, não é inata, mas construída nas relações sociais estabelecidas em sua relação com o(s) outro(s) e com objeto de conhecimento. É na troca de experiências que se possibilita a aprendizagem, a aquisição da leitura e o acesso ao mundo simbólico. É nesse contexto que o professor deve atuar de forma planejada e intencional (Medeiros, 2023, p. 131).

Em relação aos princípios evidenciados no artigo 3º, também apresentam diferenças nos seguintes incisos:

VI – o respeito à liberdade, a promoção da tolerância, o reconhecimento e a valorização da diversidade;

VIII – o respeito à autonomia pedagógica do professor e das instituições de ensino; e

IX – a valorização dos profissionais da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental (Brasil, 2023a).

Todos os itens somados às diretrizes são relevantes, como o inciso oitavo, que contempla a autonomia pedagógica docente que, no contexto atual, apresenta-se de maneira contraditória, uma vez que é cada vez mais monitorada pelas regulações burocráticas. Nesse quesito, Contreras (2002, p. 85) trata da necessidade de resgatar a autonomia profissional, visto que “[...] um professor não pode se tornar competente naquelas facetas sobre as quais não tem ou não pode tomar decisões e elaborar juízos arrazoados que justifiquem suas intervenções”.

No que concerne à governança e à gestão da política de alfabetização, em 25 de julho de 2023, foi criado o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (CENAC), presidido pelo Ministro de Estado da Educação e inclui representantes do Ministério da Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação de Capitais (Consec), objetivando apoiar estados e municípios na instituição de Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceec): terá a função estratégica, frente às ações desenvolvidas a partir dos eixos propostos pelo Compromisso “[...] e uma função mobilizadora, no exercício do regime de colaboração entre estados e municípios” (Brasil, 2025).

Na mesma data, foi apresentada a Rede Nacional de Articulação de Gestão e Formação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Renalfa), cujo objetivo é ampliar a capacidade institucional dos sistemas municipais e estaduais de ensino na elaboração e a implementação de políticas de alfabetização. Estas, segundo o governo federal, abrangem ações dedicadas à formação permanente e ao desenvolvimento profissional de professores, equipes gestoras das escolas públicas e equipes técnicas das redes municipais e estaduais de ensino (Brasil, 2023b).

Em nossa perspectiva, por meio da Renalfa os entes federados terão articulação com suas ações, como a implantação de programas, projetos, sistemas de avaliações, entre outros, tornando-as, assim, complementares. A exemplo disso, a seção IV do Decreto nº 11.556/2023 (Brasil, 2023a) trata pontualmente dos sistemas de avaliação. No documento, o artigo 30 descreve o monitoramento do Compromisso e especifica os seguintes instrumentos de avaliação:

I – avaliação periódica de leitura, realizada pelas escolas e liderada pelas redes municipais e estaduais de ensino, com apoio do Ministério da Educação;

II – avaliação periódica de língua portuguesa e matemática, realizada pelas escolas e coordenada pelas redes municipais e estaduais de ensino, com apoio do Ministério da Educação;

III – avaliação estadual anual de língua portuguesa e matemática, realizada pelas redes municipais e estaduais de ensino, integradas em sistemas estaduais de avaliação; e

IV – Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Brasil, 2023a).

Destacamos o inciso I, que mantém a avaliação periódica de leitura, a qual, pressupomos, através dos mesmos mecanismos utilizados na AFL, pois se destina ao mesmo público-alvo, como elucida o parágrafo 1º: “os resultados das avaliações previstas nos incisos I e II do caput destinam-se ao monitoramento do processo de alfabetização dos estudantes e ao aperfeiçoamento do processo de ensino e aprendizagem em sala de aula” (Brasil, 2023a, p. 1), com a diferença relevante de incluir a palavra aprendizagem.

Nesse panorama, urge a tentativa de um redesenho da PNA, como aponta o governo federal, com a premissa de:

[...] retomar os elementos positivos e estruturantes que a literatura científica identificou no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)<sup>9</sup>, corrigir seus elementos mais frágeis e redirecionar os esforços do MEC nesse campo (Brasil, 2023a).

Contudo, apesar do discurso de se retomar o PNAIC, podemos depreender que tanto a Política Nacional de Alfabetização quanto o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada estruturaram suas ações para os dois primeiros anos do ensino fundamental seguindo as diretrizes da BNCC (Brasil, 2018a) no que tange à preocupação com a garantia da alfabetização das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, ou seja, entre 7 e 8 anos de idade.

Percebemos similaridades no instrumento de avaliação de leitura dos estudantes do mesmo nível, ancorado no objetivismo abstrato, ou seja, em uma perspectiva de ensino caracterizada e polemizada por Bakhtin (1986) por considerar apenas os elementos constituídos pelas formas normativas da língua como produto acabado, estável e transmitido para as gerações, conceituando o sujeito como receptor passivo do sistema e por não aceitar a capacidade de as línguas evoluírem através do tempo.

Ideais neoliberais também se fazem presentes na PNA (Brasil, 2019c), pois articulam-se às características do governo federal da época. Como exemplo, no Decreto federal nº 9.765/2019 (Brasil, 2019b) há poucas citações aos recursos financeiros por meio da União: no capítulo V, da implementação, artigo 8º “[...] difusão de recursos educacionais, preferencialmente com licenças autorais abertas, para ensino

---

<sup>9</sup> O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, instituído pela portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, foi um compromisso formal assumido pelo governo federal, Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade ao final do 3º ano do ensino fundamental.

e aprendizagem de leitura, de escrita e de matemática básica”, e no capítulo VII, das disposições finais, artigos 12º e 13º:

Art. 12. Para fins de implementação da Política Nacional de Alfabetização, a União poderá prestar assistência técnica e financeira aos entes federativos, que será definida em ato próprio de cada programa ou ação.

Art. 13º A assistência financeira da União, de que trata o art. 12, correrá por conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual ao Ministério da Educação e às suas entidades vinculadas, de acordo com a sua área de atuação, observados a disponibilidade e os limites estipulados na legislação orçamentária e financeira (Brasil, 2019b).

Dessa forma, o Estado intervém minimamente na economia, constituindo sua função basilar de estar à frente das políticas públicas voltadas à educação, deixando esse papel fundamental para as parcerias que estabelece, sendo estas, na maioria, permeadas pelas instituições privadas que se distanciam dos propósitos educativos públicos.

Em relação ao CNCA (Brasil, 2023a), identificamos avanços na formação e valorização do professor da educação básica de ensino, sendo explicitada no documento a autonomia pedagógica do professor.

Outro aspecto considerável a ser destacado pelo Decreto federal nº 11.556/2023 (Brasil, 2023a) foi o dueto processos de ensino e de aprendizagem, reconhecendo que, em um processo de aquisição do conhecimento, diferentes sujeitos interagem e dialogam. Nesse sentido, a interação e a função do outro na aprendizagem ganham valor diante de sua importância para a aquisição do conhecimento (Vygotsky, 2001).

## **5.1 Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC) e o Programa Alfabetiza Juntos São Paulo**

A Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC) foi firmada em 2019 entre a Associação Bem Comum, a Fundação Lemann e o Instituto Natura com o propósito de alfabetizar todas as crianças brasileiras até os sete anos de idade, articulando-se com a BNCC (Brasil, 2018a). Seu principal objetivo é apoiar os estados parceiros a implementar programas efetivos de regime de colaboração com seus municípios visando à melhoria da alfabetização e à aprendizagem durante os anos iniciais do ensino fundamental e educação infantil.

Foi inspirada no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), lançado em 2007, no Ceará, experiência reconhecida nacional e internacionalmente por elevar, nos anos iniciais do ensino fundamental, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 3,5 em 2007, para 6,1 em 2017, em um índice que varia de 0 a 10.

Ao estudarmos o contexto que levou o estado do Ceará a esses resultados, Costa e Vidal (2020) asseveram que se trata da implementação de um modelo de gestão pública associada a resultados, apropriação da avaliação em larga escala como eixo estruturante da política educacional e a organização de uma política

intergovernamental entre os diferentes entes federados.

O que nos inquieta é vermos a educação caminhando em direção oposta ao propósito da aprendizagem, e sim como uma política de *accountability high stake*, como descrevem Bonamino e Sousa (2012, p. 375): “[...] são aquelas que referenciam políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas”.

Atualmente, conforme dados divulgados na Plataforma PARC, essa parceria tem a participação de 15 estados brasileiros. São eles: Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo (em processo de adesão no ano de 2023) e Sergipe.

A proposta da PARC está fundamentada na premissa de que o sucesso do programa depende de um desenho sistêmico que integre diferentes estratégias, dentre elas, a avaliação e o monitoramento da aprendizagem. Nessa perspectiva, emerge a aplicação censitária de avaliação diagnóstica de leitura (fluência) no 2º ano do ensino fundamental, no início do ano letivo. À PARC cabe, então, o apoio e o suporte técnico junto às secretarias estaduais de educação, que abrangem estudantes do último ano da educação infantil e dos dois primeiros anos do ensino fundamental.

É nesse cenário que o Programa Alfabetiza Juntos São Paulo é implementado no estado de São Paulo por meio do Decreto nº 68.335, de 20 de fevereiro de 2024 (São Paulo, 2024, p. 1), que em seu texto evidencia os objetivos, diretrizes, eixos, comitê gestor do programa, além de instituir o prêmio excelência educacional. O programa estabelece parcerias com as Secretarias Municipais de Educação (SME) para a mobilização de ações conjuntas em prol da melhoria da alfabetização.

**Artigo 1º** - Fica instituído o Programa Alfabetiza Juntos SP, vinculado à Secretaria da Educação, tendo por objetivos:

I - promover educação de qualidade e equidade para os estudantes da rede pública de ensino por meio de ações conjuntas entre Estado e municípios; II - promover ações que assegurem a integração das etapas da Educação Básica, evitando a ruptura no processo de aprendizagem dos estudantes, de modo a proporcionar autonomia e desenvolvimento integral na educação infantil junto às redes municipais, garantindo pleno desenvolvimento e alfabetização na idade certa; III - promover programas estaduais de apoio à alfabetização, com o objetivo de garantir a alfabetização do estudante até o final 2º ano do Ensino Fundamental, por meio de medidas estratégicas; IV - promover ações de reconhecimento, incluindo premiações para a rede estadual e para as redes municipais de ensino, destinadas às escolas com os maiores resultados e maiores incrementos na aprendizagem dos seus estudantes; V - fortalecer as ações que visam superar a fragmentação das políticas públicas educacionais, com vistas ao pleno desenvolvimento da oferta de educação de qualidade; VI - priorizar a melhoria da aprendizagem dos estudantes matriculados na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, propondo práticas pedagógicas que assegurem aos estudantes um percurso contínuo ao longo de todas as etapas da Educação Básica (São Paulo, 2024, p. 1).

O objetivo principal do Programa é assegurar a educação de qualidade aos estudantes da rede pública de ensino, a fim de superar a fragmentação das políticas públicas educacionais, seguindo o modelo apresentado pelo estado de Ceará. O público-alvo são os docentes que atuam na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, além dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública de ensino.

Traz consigo ações e sistemas, como material de apoio didático de Língua Portuguesa e Matemática; a Prova Paulista, um instrumento de avaliação desenvolvido com a finalidade de identificar as dificuldades apresentadas pelos estudantes, bem como as habilidades apropriadas por eles durante o processo de ensino e de aprendizagem; a elaboração de guia pedagógico com encaminhamentos metodológicos, atividades comentadas e propostas de exercícios visando a ajudar professores e estudantes nas resoluções de itens a partir do trabalho realizado em sala de aula; formação continuada para os profissionais de educação das redes municipais de ensino com o propósito de aperfeiçoamento da prática pedagógica.

Outro fator citado pelo programa é a transição entre os ciclos, ou seja, a passagem do estudante do 5º para o 6º ano do ensino fundamental. Nessa perspectiva, outro fator preocupante em relação à PARC, e que não podemos deixar de citar, é o objetivo comum no uso dos dados como referência para a melhoria dos índices educacionais (municipal, estadual e nacional) e da gestão educacional em detrimento de uma avaliação diagnóstica (Soares, 2020) e como ato de conhecimento que estimula para novas aprendizagens por meio de uma mediação, interação e ação pedagógica bem estruturada, de um comprometimento com o desenvolvimento profissional do professor e o papel cognoscente dos estudantes na aprendizagem da língua.

Apesar de o objetivo principal do programa demonstrar interesse na educação de qualidade aos estudantes da rede pública de ensino, percebemos que, através da governança participativa e política de reconhecimento, estão implícitas características de regulação ancoradas na Prova Paulista. A oferta de material didático de elaboração própria para atender à BNCC (Brasil, 2018a) e o Currículo Paulista (São Paulo, 2018); a elaboração de guia pedagógico com encaminhamentos metodológicos que muitas vezes direcionam o ato pedagógico restringem a autonomia do professor e a formação continuada com a finalidade de acelerar um processo para alcançar uma meta avaliativa, seguindo, assim, características próprias e articuladas de uma política de meritocracia e que responsabiliza a escola por seus resultados.

Ensinar e aprender a leitura e a escrita não é ação desvinculada das situações concretas de produção, pois os sujeitos que interagem no espaço da sala de aula não agem isoladamente, mas refletem e refratam a realidade brasileira. O processo de ensino e aprendizagem da leitura e da escrita não é algo neutro, mas é permeado por interrelações sociais, políticas e econômicas, e a educação é uma parte importante da sociedade (Brotto; Wagner, 2019, p. 7).

Em relação à aprendizagem da língua materna e à aquisição da habilidade leitora, a ZDP efetiva-se na colaboração, mediação e na relação dialética, ou seja, o professor, ativo no percurso, identifica a possibilidade de aprendizagem do estudante, planeja e intervém de forma que a aprendizagem se transforme em desenvolvimento humano (Vygotsky; Luria; Leontiev, 2017).

Diante da amplitude que caracteriza essa temática, identificamos que a ADFL se distancia dessa epistemologia e ressaltamos a importância de se pensar a mediação enquanto relação dialética também nos processos avaliativos.

Ao considerar as concepções bakhtiniana de linguagem e vygotskyana do desenvolvimento cognitivo dos indivíduos, é possível afirmamos que estas se diferenciam das orientações da ADFL. Assim, uma proposta de leitura de lista de pseudopalavras, conforme é estabelecido pela ADFL, não se alinha às concepções dos estudiosos porque estas últimas valorizam o contexto, ressaltam os enunciados concretos, as inter-relações pela linguagem e, principalmente, o significado produzido nas relações estabelecidas entre os falantes

Em outras palavras, é possível afirmar que o conceito bakhtiniano de linguagem e de mundo entende as produções de linguagem incluídas em um contexto sócio-histórico, e o ser humano é compreendido enquanto indivíduo que participa do diálogo social de maneira interativa e ativa, e não passiva conforme consta na ADFL. Esse processo integra a propriedade dialógica da linguagem em que o sujeito se constrói dentro da interação social, via participação no diálogo social, pela história.

Amparados em Solé (1998), concluímos ser fundamental entender a decodificação como um dos aspectos do processo laborioso e complexo que envolve a leitura no processo de construção do conhecimento. Essa é uma etapa de leitura muito exigida dos estudantes na fase de alfabetização. Contudo, é apenas uma das muitas operações cognitivas a serem desenvolvidas no complexo processo de compreensão leitora (Sousa; Gabriel, 2015). Desse modo, a leitura é um processo cognitivo amplo, envolvendo vários tipos e níveis de processamento do cognitivo.

As pesquisas de base sociocognitiva estabelecem que a leitura ocorre a partir da produção de sentidos, em uma atividade inferencial complexa. As inferências se constituem por sentidos novos, produzidos à medida que o leitor apreende e relaciona os dados extraídos do texto a partir de seus conhecimentos (Coscarelli, 2002).

Nesse sentido, é possível realçar que as habilidades de leitura (estratégias cognitivas) para construir representações mentais sobre o texto e para estruturar e organizar inferências também podem variar de leitor para leitor. Retomamos a pergunta inicial deste estudo: a Avaliação de Fluência em Leitura, como ação de política pública, abrange a coordenação das múltiplas capacidades que o ato de ler implica para ser capaz de mensurar o nível de alfabetização dos estudantes? Os argumentos aqui refletidos e debatidos evidenciam que há um limite nos pressupostos da ADFL. Defendemos que a escola necessita contribuir significativamente com a prática de estratégias metacognitivas, entendidas como aquelas que se efetivam de forma consciente pelo leitor e constituem um processo que necessita ser praticado com a

mediação do professor. Se bem assimiladas pelos alunos, tais estratégias se transformam em habilidades de leitura (Lopes-Rossi, 2021).

Desenvolver esse conceito de multiletramentos, repletos de uma gama de competências e habilidades, é dever da escola e dos professores. Concluímos que a promoção da leitura na etapa da alfabetização necessita se desenvolver amparada na perspectiva sócio-histórica da linguagem, visando, muito além da fluência em leitura, a outras capacidades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente texto abrangemos um recorte de pesquisa realizada no mestrado em Educação por meio do qual objetivamos analisar e discutir a política pública nacional para alfabetização no período de 2019 e 2023, a partir da ADFL implementada pela rede pública de ensino do estado de São Paulo, em 2023. Ancoramos o estudo na Teoria Histórico-Cultural, de Vygotsky (2001), por destacar a interconexão entre o desenvolvimento individual, o contexto social e cultural, no papel fundamental da linguagem, da interação social na construção do conhecimento e na formação das capacidades cognitivas dos indivíduos. Realizamos a pesquisa, de natureza qualitativa, de técnicas bibliográfica e documental, com as seguintes categorias principais de análise: política pública, alfabetização e avaliação, de 2008 a 2023, por serem as décadas em que o interesse mundial pela fluência leitora se intensificou.

Nossas conclusões apontaram superficialidades nas ações de políticas públicas à medida que constatamos a condução dessas ações por escolhas partidárias. A exemplo disso, a Avaliação da Fluência em Leitura, sistematizada pela Secretaria de Alfabetização coordenada pelo então secretário de alfabetização à época, Carlos Francisco de Paula Nadalim, defensor do ensino da língua via ciências cognitivas, as quais compreendem a linguagem como construção imanente, sistêmica e sem vínculo com o extra verbal. Isso fica evidente ao compararmos as políticas públicas para a alfabetização a partir dos Decretos federais nº 9.765/2019 (Brasil, 2019b) e nº 11.556/2023 (Brasil, 2023a), nos quais notamos retrocesso em relação ao ensino e à aprendizagem para a alfabetização, visto que ambas estão ancoradas em perspectivas que imbricam questões linguísticas e psicológicas, desconsiderando fatores como a interação, o contexto social e cultural da criança, afastando o sociointeracionismo do ato de ensinar e aprender. A defesa dessa concepção impactou diretamente nas ações de políticas públicas subsequentes, que carregam consigo características definidas dessa perspectiva.

Observamos também, na análise da PNA (Brasil, 2019c) e CNCA (Brasil, 2023a), pouca ênfase na formação continuada de professores com oferta de cursos de poucas horas, híbridos, por adesão e com adequação automática às competências da BNCC (Brasil, 2018a), diferenciando-se do CNCA (Brasil, 2023a), que incluiu a autonomia pedagógica do professor e trouxe referência ao processo de ensino e de aprendizagem.

No que concerne à Avaliação Diagnóstica da Fluência em Leitura, implantada no estado de São Paulo como uma ação do Programa Alfabetiza juntos SP a partir do Decreto nº 68.335/2024, verificamos ressaltar a meritocracia ao vir acompanhada do prêmio excelência educação. Este último contempla um reconhecimento em dinheiro aos municípios que melhorarem sua meta a partir de um índice de fluência leitora instituído pelo órgão (São Paulo, 2024). No tocante à concepção, a avaliação acontece com foco na oralização, desconsiderando as diferentes teorias de leitura produzidas ao longo dos anos e as múltiplas capacidades que o ato de ler contempla. Nesse aspecto, enxergamos o quanto os mecanismos de superficialidades presentes na ADFL contrapõem as contribuições da Teoria Histórico-Cultural e que esta é essencial na produção de uma consciência esclarecida e crítica a respeito da avaliação.

Compreendemos que a avaliação e o monitoramento constituem parte essencial de uma política pública quando se tem em vista os objetivos propostos: a produção de resultados confiáveis, a identificação de problemas no percurso, a eficácia no uso de recursos públicos, a possibilidade de aumento e a melhoria de oportunidade para a aprendizagem.

## REFERÊNCIAS

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Alfabetização Baseada na Ciência (ABC)**. Brasília: MEC, 2019a. Disponível em: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/alfabetizacao-baseada-na-ciencia-abc>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Alfabetização baseada na ciência: manual do Curso ABC**. Brasília: MEC/CAPES, 2021. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/599972>. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC): educação é a base**. Brasília: MEC, 2018a. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Comitê do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada se reúne**. Brasília, 26 set. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/comite-do-compromisso-nacional-crianca-alfabetizada-se-reune>. Acesso em: 27 mar. 26.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília. MEC, 2019b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9765&ano=2019&ato=%20db5UTW65keZpWT07b>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica**. Brasília: MEC, 2013. Disponível em: [d\\_c\\_n\\_educacao\\_basica\\_nova.pdf](d_c_n_educacao_basica_nova.pdf). Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC, SEALF, 2019c. Disponível em: [https://portal.mec.gov.br/images/CADERNO\\_PNA\\_FINAL.pdf](https://portal.mec.gov.br/images/CADERNO_PNA_FINAL.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018**. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental. Brasília: MEC, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/86401-portaria-142-2018-pmalfa002/file>. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.774, de 1º de setembro de 2023. Dispõe sobre as atribuições, a composição e o funcionamento da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa e define os valores para o pagamento de bolsas de formação continuada para os articuladores do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 54, 4 set. 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.774-%20de-1-de-setembro-de-2023-507365760>. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências**. Brasília: MEC/SEALF, 2020. Disponível em: [RENABE\\_web.pdf](RENABE_web.pdf). Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.556 de 12 de junho de 2023.**

Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Brasília: MEC, 2023a.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm). Acesso em: 31 out. 2023.

BROTTO, I. O.; WAGNER, C. F. Ensinar a ler e a escrever: diferentes caminhos levam a diferentes lugares. In: CAMPONES, K. C. (org.) **A interlocução de saberes na formação docente**. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. p. 1-9. *E-book*.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. M. Z. L. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, jun. 2012. DOI 10.1590/S1517-97022012005000006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/rtQkYDSjky4mXG9TCrgRSqJ/?lang=pt>. Acesso em: 25 dez. 2023.

CARDOSO, B. *et al.* Contribuição para o debate sobre alfabetização a propósito do lançamento da PNA. **Revista Brasileira de Alfabetização**, São Paulo, v. 1, n. 10, ed. especial, p. 94-96, 2019. Disponível em:

<http://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/article/view/372>. Acesso em: 19 set. 2022.

COSCARELLI, C. V. Reflexões sobre as inferências. CBLA - CONGRESSO BRASILEIRO DE LINGÜÍSTICA APLICADA, 6., 2002, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. CD-Rom.

CONTRERAS, J. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará - Brasil. **Revista Ibero-Americana de Educación**, Madrid, v. 83, n. 1, p. 121-141, maio 2020. Disponível em: [Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará – Brasil | Revista Ibero-americana de Educação](#). Acesso em: 14 jul. 2023.

FERREIRO, E.; TEBEROSKY, A. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1986.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LOPES-ROSSI, M. A. G. Práticas de leitura em Língua Portuguesa a partir da BNCC: em que se fundamentam e como realizá-las em sala de aula? **Revista Linha D'Água**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 5-26, set./dez. 2021. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/linhadagua/article/view/185241>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MEDEIROS, F. C. M. de. **Análise de Políticas Públicas no contexto do retorno às aulas pós-pandemia da Covid-19:** a fluência leitora de estudantes do 2º ano do ensino fundamental. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2023. Disponível em: [TEDE: Análise de Políticas Públicas no contexto do retorno às aulas pós-pandemia da Covid-19: a fluência leitora de estudantes do 2º ano do ensino fundamental](#). Acesso em: 17 nov. 2025.

MORAES, D. A. **Avaliação formativa:** re-significando a prova no cotidiano escolar Dirce Aparecida Foletto de Moraes. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

NÓVOA, A. **Profissão professor**. 2. ed. Porto: Porto Editora, 1999.

SÃO PAULO (Estado). **Currículo Paulista**. São Paulo: SEDUC, 2018. Disponível em: [https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/wp-content/uploads/2023/02/Curriculo\\_Paulista-etapas-Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil-e-Ensino-Fundamental-ISBN.pdf](https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/wp-content/uploads/2023/02/Curriculo_Paulista-etapas-Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil-e-Ensino-Fundamental-ISBN.pdf). Acesso em: 29 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 68.335, de 20 de fevereiro de 2024. Institui o Programa Alfabetiza Juntos SP, no âmbito do Regime de Colaboração do Estado com os Municípios paulistas, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, ano 134, n. 36, p. 1, 21 fev. 2024. Disponível em: [DECRETO Nº 68.335, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2024 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#). Acesso em: 17 nov. 2025.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, M. B. **Alfaletrar:** toda criança pode aprender a ler e a escrever. São Paulo: Contexto, 2020.

SOLÉ, I. **Estratégias de leitura**. 6. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SOUSA, L; GABRIEL, R. Fundamentos cognitivos para o ensino da leitura. **Revista Signo**, Santa Cruz do Sul, v. 34, n. 57, p. 47-63, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/signo/article/view/1201/918>. Acesso em: 17 jul. 2025.

TARDIF, M. Saberes profissionais dos professores e conhecimentos universitários: elementos para uma epistemologia da prática profissional dos professores e suas consequências em relação à formação para o magistério. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 5-24, 2000, Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=s1413-24782000000100002&script=sci\\_abstract](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=s1413-24782000000100002&script=sci_abstract). Acesso em: 29 out. 2023.

VYGOTSKY, L. S. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

VYGOTSKY, L. S.; LURIA, A. R.; LEONTIEV, A. N. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. 13. ed. São Paulo: Ícone, 2017.

## CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

**Fabia Cristina Morteau de Medeiros** - Aprofundamento teórico e metodológico; revisão das normas e diretrizes para autores.

**Ademir Henrique Manfré** - Aprofundamento teórico e metodológico; revisão das normas e diretrizes para autores.

**Elsa Midori Shimazaki** - Aprofundamento teórico e metodológico; revisão das normas e diretrizes para autores.

## DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o artigo "Da política nacional de alfabetização ao Compromisso nacional criança alfabetizada: análise da avaliação de fluência".

## DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os conteúdos subjacentes ao texto da pesquisa estão disponíveis no artigo.

### Revisado por:

Ademir Henrique Manfré

E-mail: [ademirmanfre@yahoo.com.br](mailto:ademirmanfre@yahoo.com.br)