



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCH.
CURSO DE PEDAGOGIA

**POLÍTICAS PARA ALFABETIZAÇÃO: DO PLANO NACIONAL DE
EDUCAÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA.**

JAQUELINE BONORA PICÃO

MARINGÁ
2018

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CURSO DE PEDAGOGIA

POLÍTICAS PARA ALFABETIZAÇÃO: DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
AO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

Trabalho de conclusão de curso apresentado por JAQUELINE BONORA PICÃO, ao curso de Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Pedagoga, sob orientação da Profª Drª Vânia de Fátima Matias de Souza.

MARINGÁ
2018

JAQUELINE BONORA PICÃO

POLÍTICAS PARA ALFABETIZAÇÃO: DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
AO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Vânia de Fátima Matias de Souza (UEM)

Profa. Dra. Ana Luíza Barbosa Anversa

Profa. Dra. Natalina Francisca Mezzari Lopes

APROVADO EM: ___/___/_____

Dedico este trabalho a todos os acadêmicos, docentes e pesquisadores que se empenham e se dedicam pelo estudo das Políticas Públicas Educacionais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado força na realização deste trabalho.

Agradeço, a professora Vânia de Fátima Matias de Souza, por me acolher enquanto orientanda e me ensinar o significado da orientação ao longa desta caminhada, pelos ensinamentos que ultrapassaram as noções científicas e pela sensibilidade em perceber minhas limitações e me ensinar a transpô-las no percurso desta monografia.

Aos meus pais e meu irmão, Claudinei Sanches Picão, Deuzeli Bonora Picão e Mateus Bonora Picão, por terem me apoiado em todos os momentos da graduação, por não me permitirem duvidar de minhas capacidades e sempre acreditarem em meu potencial e que compreenderam, com tanto amor, minhas ausências devido aos estudos para esta pesquisa.

Agradeço, em especial, a duas amigas da Universidade Estadual de Maringá, Ana Carolina Nuss Rodrigues e Beatriz Cordeiro Rosa, que me apoiaram e participaram de todos os momentos, me incentivando durante a elaboração desta pesquisa.

Enfim, agradeço a todos que sempre estão ao meu redor ajudando e apoiando em todos os momentos.

PICÃO, Jaqueline Bonora. **Políticas para alfabetização: do Plano Nacional de Educação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.** 53 f. Trabalho (Conclusão do Curso de Pedagogia) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Vânia de Fátima Matias de Souza. Maringá, 2018.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar como os indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se apropriam dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) para desenvolver as metas e propostas de ação de desenvolvimento da Educação Básica, com ênfase na análise dos resultados a partir de 1996. A metodologia empregada foi a análise bibliográfica, por meio do referencial teórico do materialismo histórico. Tal estudo compreendeu como se constituiu e se implementou o SAEB e como os resultados das avaliações influenciaram na construção das metas do Plano Nacional de Educação e quais mudanças e efeitos foram provocadas no processo formativo e de estruturação do cenário da alfabetização brasileira. Percebeu-se, em forma geral, a pouca alteração no escore dos resultados obtidos evidenciando o pouco avanço da qualidade da educação básica brasileira.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Sistema Nacional de Avaliação; Educação Básica

PICÃO, Jaqueline Bonora. **Policies for literacy: from the National Education Plan to the National System for the Evaluation of Basic Education.** 53 Term paper. (Conclusion of Pedagogy Course) – Universidade Estadual de Maringá. Advisor: Prof^a Dr^a. Vânia de Fátima Matias de Souza. Maringá, 2018.

ABSTRACT

The present research aims to analyze how the indicators of the Basic Education Assessment System (SAEB) appropriate the results of the National Literacy Assessment (ANA) and the International Student Assessment Program (PISA) to develop the goals and development action of Basic Education, with emphasis on the analysis of the results from 1996. The methodology used was the bibliographical analysis, through the theoretical reference of historical materialism. This study understood how the SAEB was constituted and implemented and how the results of the evaluations influenced the construction of the goals of the National Education Plan and what changes and effects were provoked in the formative and structuring process of the Brazilian literacy scenario. Overall, there was little change in the score obtained, evidencing the lack of progress in the quality of Brazilian basic education

Keywords: Educational Policies; National Evaluation System; Basic education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	–	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	–	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPEd		Associação Nacional de Pesquisa em Educação
ANRESC	–	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BM	–	Banco Mundial
IDEB	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	–	Ministério da Educação
OCDE	–	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PISA	–	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAIC	–	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	–	Plano Nacional de Educação
SAEB	–	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	–	Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau
TCT	–	Teoria Clássica de Testes
TRI	–	Teoria de Resposta ao Item

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS.

Quadro 01 - Médias estipuladas para melhoria da Educação Básica.	p. 24
Quadro 2 - Eixos, dimensões e indicadores do modelo de avaliação -1990	p. 28
Quadro 3 – Cálculo IDEB	
Figura 01 - Avaliação Externa em larga escala SAEB	p. 30
Figura 02 - Evolução da Proficiência em Matemática demonstrada pelos alunos brasileiros entre 1995 a 2017	p. 45
Figura 03 - Cronograma de publicação de estudos sobre o PNE pelo INEP	p. 47
Tabela 01- Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 4º série (atual 5º ano) do ensino fundamental. Escolas urbanas, sem federais. Brasil e Regiões 1995 – 2005.	p. 35
Tabela 02 – Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino fundamental. Escolas urbanas sem federais. Brasil, Regiões 1995 – 2005	p. 35
Tabela 03 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas estaduais. Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 36
Tabela 04 – Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas estaduais. Brasil e Regiões 1995 – 2005.	p. 36
Tabela 05 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais. Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 36
Tabela 06 – Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais. Brasil e Regiões 1995 – 2005.	p. 37
Tabela 07– Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 5º ano do Ensino Fundamental. Brasil e Regiões 2005 – 2015	p. 37
Tabela 08 – Médias de proficiência em Matemática - 5º ano do Ensino Fundamental. Brasil e Regiões 2005 – 2015.	p. 38

Tabela 09 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas sem federais. Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 38
Tabela 10 – Médias de Proficiência em Matemática – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas sem federais. Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 39
Tabela 11 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas sem federais Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 39
Tabela 12 – Médias de Proficiência em Matemática – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas estaduais. Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 40
Tabela 13 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais. Brasil e Regiões 1995 – 2005	p. 40
Tabela 14 – Médias de Proficiência em Matemática – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais. Brasil e Regiões 1995 – 2005.	p. 41
Tabela 15 - Médias de proficiência em Matemática do 9º ano do Ensino Fundamental. Brasil e Regiões 2005 – 2015.	p. 41
Tabela 16 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 9º ano do Ensino Fundamental. Brasil e Regiões 2005 – 2015.	p. 42
Tabela 17 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 5º ano do Ensino Fundamental. Brasil 2015 – 2017.	p. 42
Tabela 18 - Médias de proficiência em Matemática do 5º ano do Ensino Fundamental. Brasil 2015 – 2017.	p. 42
Tabela 19 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 9º ano do Ensino Fundamental. Brasil 2015 – 2017.	p. 43
Tabela 20 - Médias de proficiência em Matemática do 9º ano do Ensino Fundamental. Brasil 2015 – 2017.	p. 43

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. OLHARES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS COM FOCO NA ALFABETIZAÇÃO: NO PERÍODO DE 1996 A 2017.....	17
2. OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: MARCOS HISTÓRICOS E O PANORAMA ATUAL.....	26
3. OS RESULTADOS DO SAEB NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 1996 A 2017.	34
3.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO SAEB.	44
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERENCIAS	51

INTRODUÇÃO

As representações cotidianas do universo escolar se dão na perspectiva de ações conjunturais e estruturais que permeiam o campo dos saberes dos conhecimentos científicos e culturais, que se entrelaçam na sociedade do conhecimento, em uma teia emaranhada de construções e reconstruções constantes do sujeito e da própria sociedade, que se configuram na mudanças e transformações destes.

Nesse contexto, trazer a cena traços de uma discussão acerca da sociedade centrada na educação formal, remete a reflexões acerca dos pressupostos que estão embrincados a essa ação, o que logo repercute no olhar direcionado as práticas pedagógicas cotidianas que envolvem a formação do sujeito e de sua escolarização. Esse direcionamento, traz a discussão o pensar acerca dos processos iniciais de imersão ao universo formal de escolarização, que se dá de forma direta por meio do processo de alfabetização, afinal, é pela educação, um “direito de todos” (BRASIL, 1988), e, como consequência, pela alfabetização, que se tem assegurado a possibilidade de imergir transformar e reconfigurar os contextos sócio-político e econômicos de uma sociedade.

A alfabetização escolar é um processo multifacetado e complexo, de compreensão da linguagem escrita e da leitura, que evolve ações individuais e coletivas, inerentes e pertencentes ao ser humano acabam por configurar-se em ações desenvolvidas a partir de políticas educacionais com foco no desenvolvimento da própria sociedade, configurando esse momento como sendo então um dever do Estado e direito constitucionalizado do cidadão.

Partindo desse pressuposto a presente pesquisa tem como objetivo analisar como os indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se apropriam dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) para desenvolver as metas e propostas de ação de desenvolvimento da Educação Básica, com ênfase na análise dos resultados a partir de 1996.

Essa interlocução entre os agentes políticos e suas relações com os projetos educacionais, com foco na alfabetização se configuram na compreensão do contexto histórico da educação básica, uma vez que, essa tem se alterado historicamente de acordo

com os ditames sócio-político e econômicos de cada tempo histórico, sendo reconfigurada, em atendimento as demandas, interesses e necessidades socioeconômicas da sociedade e da própria gestão político-governamental dessa sociedade.

Este fato elucidada a relevância da ação educativa, especificamente da alfabetização, decorrente da educação básica, uma vez que para além de ser esse um processo de aquisição do código escrito, é também o romper com as estruturas hierarquizadas e dogmáticas dos fazeres sociais, Soares (2011) pontua que ler e escrever significam apreensão e compreensão de significados expressos na língua escrita, ou ainda, expressão de significados por meio da língua escrita, portanto, é o momento em que o sujeito tem suas potencialidades sociais afloradas, rumo a sua ação emancipatória e participativa na sociedade, afinal o ler e escrever possibilitam o romper com as barreiras do desconhecer.

Tratar do processo de alfabetização é entender, como afirma Soares (2011), que estamos nos referindo a aquisição do código escrito sendo um processo de representação que envolve substituições gradativas, sob essa visão é possível entender que a alfabetização é um processo de representação de grafemas e fonemas, também como, para a autora, um processo de compreensão e expressão de significados por meio de um código escrito, mas, é também olhar para um processo que envolve ações sociais de compreensão locais estabelecidas pelo fazer e ser social. Isto porque, a alfabetização se traduz num momento de compreensão da relação social, econômica e política da própria sociedade, afinal a relação da leitura e escrita se dá não pela subordinação de uma sobre a outra, mas de forma interdependente, ou como afirma Tfouni (2005) é este um processo de representação que o indivíduo deve aprender a dominar, não é linear, é antes um processo complexo, que acompanha o desenvolvimento e que passa por estágios que vão deste a microdimensão, até um nível mais complexo e esse estágios vão permitindo que o sujeito possa compreender, significar e ressignificar sua ação na sociedade.

Tendo tal entendimento, do sentido e significado da alfabetização é possível adentrar no campo das políticas que tratam da alfabetização, afinal, esse tem sido um cenário conturbado e atrelado a interesses e necessidades governamentais em cada tempo histórico e político do país. Há que se destacar que as principais mudanças relacionadas com as questões que tratam da alfabetização por meio das políticas e programas de governos se dão efetivamente a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em especial a lei n. 5.692/71 que estendeu a obrigatoriedade para oito anos e, que em 1996 é alterada por meio da lei 9394/96, passando a sinalizar um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade. Essa mudança na estrutura e organização do

sistema educacional, resultou no ano de 2001, mediante a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, na aprovação do o Plano Nacional da Educação (PNE).

Essa configuração na legislação gerou uma mudança nos objetivos e finalidades de cada ano escolar, a LDB 9394/96¹ no Art. 32 incisos I à IV, apresenta como objetivos da educação básica o desenvolvimento da capacidade de aprender e o pleno domínio da leitura, escrita e do cálculo.

Com a implantação do ciclo de alfabetização, isto é, os três anos iniciais do ensino fundamental, previsto no PNE (2014a) na meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014a p.10) e perante os resultados insatisfatórios sobre o nível de alfabetização no Brasil se delinea uma proposta para a formação continuada de professores alfabetizadores, o Pacto Nacional de Alfabetização pela Idade Certa (2012), que amplia a preocupação com a alfabetização, como também a proposição de políticas públicas com vistas a modifica-lo.

Assim como a educação básica o sistema de avaliação passou por reconfigurações, a partir de 1990 foi implementado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) com o objetivo de construir uma qualidade da educação brasileira oferecendo subsídios para a formulação e reformulação das políticas públicas voltadas para a educação básica. De 1995 a 2001, diante do cenário de mudanças instaurado pela Reforma do Ensino no Brasil, a LDB (1996) e a Base da Educação Nacional propõe que União seja responsável por avaliar o ensino de todos os níveis, havendo assim um sistema nacional de avaliação, implementando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

De acordo com Bonamino e Franco (1999) a implementação do SAEB culminou com as demandas das políticas internacionais difundidas por agências da ONU e do Banco Mundial, os autores lembram que desde 1990 o Banco mundial exercia um papel indutor da política de avaliação.

Inserida no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a Avaliação da Alfabetização (ANA) é uma avaliação que objetiva aferir os níveis de alfabetização e letramento e Matemática dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental (final do ciclo de alfabetização) das escolas públicas. A prova avalia o desempenho em leitura, desempenho em matemática e na escrita, além disso, traz indicadores do nível Socioeconômico e de Formação Docente da escola. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) é uma avaliação internacional que mede o nível educacional, por meio de provas de

¹ Redação atualizada pela Lei nº 11.274, de 2006.

leitura, matemática e ciências de alunos de 15 anos. É realizado a cada três anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) formada por 30 países, o Brasil, como outros países que não participam da organização, são convidados a participarem do exame. A avaliação produz indicadores que contribuem para a discussão da qualidade da Educação Básica e que subsidiam políticas nacionais para a melhoria da educação.

Esse sistema de avaliação forjou-se em um contexto histórico de mudanças sócio-políticas e no mundo do trabalho. Para compreendermos isto é necessário a reflexão acerca da relação do homem e o trabalho, é pelo trabalho que o homem se constitui como um ser social, visto que, o trabalho insere necessidades de comunicação e socialização com outros indivíduos por meio da linguagem.

Desde o século XX houve várias modificações no mundo do trabalho e na ordem econômica e social. Em um salto temporal para nos aproximarmos de nosso período de discussão, a partir da década de 1980 houve a implantação do modelo Neoliberal que propunha uma configuração de Estado Mínimo, para Noma e Koepsel (2010) é neste modelo que as políticas e o planejamento educacional brasileiros foram fundados. O Estado Mínimo é caracterizado pela descentralização das atribuições do Estado para os entes federativos, estados e municípios, assim, o Estado se exime de seu papel mantenedor e passa a assumir caráter de fiscalizar e avaliar resultados. Este modelo foi adotado durante a reestruturação do Estado brasileiro na década de 1990, na gestão do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Neste sentido, os reflexos advindos da Reforma do Estado impactaram diretamente o campo educacional. Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) a concepção de organização e de gestão escolar transformou a subjetividade dos educadores, por meio da implantação de mecanismos de controle que afetaram a organização, a avaliação e a gestão do trabalho docente.

A partir dessa contextualização, o pressuposto teórico-metodológico desta análise foi o materialismo histórico enquanto instrumento teórico que possibilitou a realização do contexto sócio histórico e político, isto é, na reflexão das relações entre a educação e as estruturas sociais e das exigências impostas pela sociedade. O materialismo histórico dialético analisa o indivíduo junto com as condições materiais, pois são essas que dão condições às relações sociais.

Para a compreensão histórica e para as análises dos dados obtidos, a metodologia desta pesquisa prioriza um recorte histórico, de 1996 com a promulgação da Lei de

Diretrizes e Bases e 2017 com o resultado atual do SAEB. Tal estudo é de cunho teórico e se desenvolve por meio da análise bibliográfica e de documentos oficiais da União.

Para tanto, a organização desta pesquisa apresenta em seu primeiro capítulo a reflexão sobre o conceito do termo de “política” nas últimas décadas e a contextualização da atual conjuntura das políticas educacionais brasileiras. Em seguida será apresentada o histórico do processo de elaboração e implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica, embasado nas ações e objetivos do Estado.

No terceiro capítulo, será realizada a análise sobre os resultados obtidos no período de 1995 a 2017 do SAEB. Por fim, algumas considerações e uma análise, de acordo com as políticas públicas e as ações governamentais em vista para a melhoria da educação.

1. OLHARES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS COM FOCO NA ALFABETIZAÇÃO: NO PERÍODO DE 1996 A 2017

Para trazer a cena o objeto de investigação do estudo esse capítulo, destacará os diversos sentidos e dimensões que envolver o termo “política” nas últimas décadas e que tem sido destacada no campo de pesquisa da área, para que assim haja a reflexão sobre a conjuntura da política educacional do recorte temporal de 1996 a 2017.

A Política está presente no cotidiano do homem, este, a pratica em ações sociais como diálogos, argumentações e discussões, desta forma, falar de política significa falar de relações humanas. O emprego da palavra “política”, atualmente, carrega uma multiplicidade de sentidos e significados.

A primeira obra a introduzir o tema, do filósofo Aristóteles, é “A Política” que trata sobre a natureza, funções e a divisão do Estado e ainda aborda questões sobre as formas de governo. O filósofo define o que compete a cada instituição social, isto é, família, religião, poder militar, legislativo, executivo e judiciário. A palavra política, originalmente se deriva de um adjetivo de pólis (cidade), politikós se refere ao que se diz respeito a cidade (SHIROMA et al; 2011).

Na acepção moderna, o termo política, de acordo com Shiroma et al (2011), refere-se à atividade ou ao conjunto de atividades que são imputadas ao Estado moderno ou a sociedade política que pode atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar e intervir e controlar a sociedade. Para os autores, no pensamento político moderno, o Estado é compreendido como produto da razão. Assim, para se compreender a concepção de política, é necessário ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Para assumir uma compreensão sintética, conforme Höfling (2001, p. 31), é possível considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes “como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico – que possibilitam a ação do governo”, e por Governo, é possível compreender como o conjunto de projetos e programas que partem da sociedade civil e sociedade política.

Segundo Carvalho (2012) política é um termo amplo, alusivo ao poder e a um processo de tomada de decisões, é imperativo ao Estado tomar decisões e fazer escolhas quanto onde e porquê atuar.

Articulada ao sentido de política, a política pública caracteriza-se, segundo Carvalho (2012), pelas iniciativas e diretrizes, planos e programas governamentais assumidos em resposta aos problemas da sociedade. Höfling (2001, p.39) comenta sobre

o processo de definição de políticas públicas para a sociedade, diz que, as formas de organização, o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais, incorporados ao exercício da cidadania.

Desta forma, as políticas públicas são o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas, voltado para setores específicos da sociedade, sendo assim, as políticas públicas são a responsabilidade do Estado no trato com a implementação e manutenção de órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade (HÖFLING, 2001). Apesar de emanadas do Estado, responsável por sua formulação e execução, as políticas públicas não podem ser compreendidas como meras políticas estatais. Carvalho (2012) salienta que política pública não significa apenas ação, pode se configurar também como a não ação de uma autoridade pública.

O conjunto de políticas públicas referentes ao âmbito da proteção social denomina-se política social. As necessidades de tais políticas decorrem das condições do capitalismo, perante a configuração de uma ordem econômica de natureza contraditória, visto que, há a produção coletiva dos processos de produção e a apropriação privada dos bens socialmente produzidos. Saviani (2008) defende que:

A “política social” é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz **como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia dessa sociedade**. Entretanto, a determinação econômica projeta sobre a “política social” o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel à ações típicas que concorram para a preservação da ordem existente. (SAVIANI, 2008, p. 228, grifo nosso)

As políticas sociais possuem suas raízes nos movimentos populares do século XIX, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais, nos conflitos entre capital e trabalho. Segundo Höfling (2001), durante o desenvolvimento do processo de acumulação capitalista, e nas crises do capitalismo, a utilização tradicional da força de trabalho se deterioram, relacionado a isto, as funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal que estavam até então circunscritas a esfera privada, como a Escola, passam a ser desempenhadas pelo Estado.

Desse modo, passa a ser incumbência do Estado capitalista moderno qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado e por meio de políticas e programas sociais, procuraria manter “sob controle a parcela da população não inseridas no processo produtivo” (HÖFLING, 2001, p. 33). De acordo com a autora no processo de acumulação capitalista se constitui problemas estruturais relativos à “constituição e reprodução

permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado”, (HÖFLING, 2001, p.34) o Estado necessita assegurar as condições materiais para a reprodução da força de trabalho. A autora considera que:

Estas podem ser consideradas as funções últimas da política social: como as distintas instituições sócio-políticas e estatais contribuem para a resolução dos problemas acima, gerando intervenções do Estado que atingem a sociedade como um todo. (HÖFLING, 2001, p.34)

É possível compreender que na dinâmica do movimento do Estado moderno a política social se configura como uma estratégia estatal entre interesses conflitivos, a oferta de serviços sociais, como a educação, e as ações públicas demandam das necessidades sociais em uma realidade desigual e heterogênea.

No Brasil, os encaminhamentos da política social são analisados no âmbito da relação custo benefício. Os direitos sociais conquistados pelo povo são hoje denominados “custo Brasil”², desta forma, as carências na área da educação, saúde e segurança são consideradas custos ou à medida que se torna mais oneroso os investimentos no desenvolvimento econômico, isto é, o Estado à medida que necessita investir recursos para investir na sociedade acaba por atrofiar a política social ao subordina-la aos ditames da política econômica (SAVIANI, 2016).

Neste sentido, as políticas educacionais são uma manifestação da política social, e desempenham um importante papel na democratização e na formação do sujeito enquanto cidadão (HÖFLING, 2001). Entretanto para se compreender efetivamente como se conceitua e se articula a política e as políticas educacionais há que se compreender que há uma disparidade entre os conceitos, Viera (2007, p. 57) corrobora ao explicar que, ao se referir à política educacional tratamos de ideias e ações, sobretudo a ações governamentais. Já as políticas educacionais “expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico”, isto é, as políticas educacionais são múltiplas e diversas e estas são direcionadas a resolução de questões educacionais.

Historicamente, as medidas tomadas pelo governo no âmbito educacional, ou seja, as políticas educacionais, estão circunscritas na lógica de que, segundo Saviani (2016), a criança oriunda de uma realidade financeira menos favorecida teria melhor rendimento escolar se houvesse a participação familiar, mas para isso seus pais precisariam de um

² O custo Brasil se traduz na relação entre os custos dos serviços de infraestrutura brasileira em relação aos países mais desenvolvidos. (LIMA; NASSIF; CARVALHO, 1997)

nível de instrução mais elevado, porém, estes necessitam de uma carga horária de trabalho mais longa para que seus filhos possam frequentar o ambiente escolar. Essa lógica, segundo o autor, se manifesta no campo econômico, uma vez que os trabalhadores seriam mais produtivos se tivessem um maior nível de instrução, porém, isso só seria possível se a produtividade fosse maior para que a economia do país pudesse gerar recursos necessários para um maior investimento na educação.

Tendo tal entendimento, é possível realizar uma melhor reflexão do contexto político e econômico em que se deu as políticas educacionais brasileiras atuais. E considerando o recorte temporal deste artigo, ou seja, de 1996 a 2017, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 se configura como a maior política educacional brasileira, situando-se abaixo da Constituição Federal de 1988, define as “linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira” (SAVIANI, 2016, p. 2). Em razão de seu caráter, houve a necessidade de diversos dispositivos para regulamenta-la, para tanto, se deu políticas educacionais complementares.

Tais políticas complementares que regulamentaram a LDB precederam a aprovação da própria LDB, isto é, iniciou-se um processo de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 antes mesmo desta ser aprovada. Para se compreender o contexto em que a nova LDB foi aprovada, utilizaremos neste artigo a discussão de Saviani (2016), em sua obra o autor realiza um estudo da política educacional brasileira com enfoque nas medidas regulamentadoras da LDB.

Segundo Saviani (2016) a Lei nº 9.131/95 alterou os artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº4.024 de 1961 como também, deu outras providências. Ao acrescentar no art. 6º a função de formular e avaliar a política nacional de educação, como o zelo pela qualidade de ensino a Lei 9.131/95 regulamentou antecipadamente o art. 8º parágrafo 1º da LDB de 1996. De acordo com o autor, tal lei consagrou a Medida Provisória do Governo de Itamar Franco que extinguiu o Conselho Federal de Educação e instituiu o Conselho Nacional de Educação, composto pela Câmara da Educação Básica e pela Câmara da Educação Superior, estas de caráter normativo, deliberativo e de assessoramento ao Ministério da Educação.

A Lei nº 9.192 de 21 de dezembro de 1995 alterou os dispositivos da Lei nº 5.540 de 1968 que regulamentavam a escolha dos dirigentes universitários. Em complemento tal legislação o Decreto nº 1.916 de 23 de maio de 1996 regulamentou a Lei nº 9.192.

Como também, concomitantemente a aprovação da LDB tramitava a Proposta de Emenda Constitucional nº 14 que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu uma nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996 em seu art. 1º acrescenta no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal a aplicação do mínimo exigido da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, como também, em seu art. 2º dá nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal, tornando o ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurando sua oferta gratuita para todos e a progressão e universalização do ensino médio gratuito.

Enquanto que, no art. 3º se deu uma nova redação aos incisos 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal inserindo mais dois parágrafos, organizando o sistema federal de ensino, sendo função da união redistribuir e garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, no inciso 2º, 3º e 4º reorganiza o ensino, sendo dos Municípios o trato prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, dos Estados e do Distrito Federal prioritariamente o ensino fundamental e médio em regime colaborativo para assegurar a universalização do ensino.

A Emenda nº 14 redefiniu o papel do Ministério da Educação, colocando-o no centro da “formulação, implementação, avaliação e controle das políticas” (SAVIANI, 2016, p. 83) voltadas para a Educação Básica. Tal redefinição, segundo o autor, demandou a alteração do próprio corpo da Constituição, por duas razões:

(...) para conferir legalidade à centralização da política educacional no MEC, uma vez que a “filosofia” que presidiu ao arcabouço da Constituição Federal de 1988 era descentralizadora, em especial no que se refere ao ensino fundamental.

Em segundo lugar, porque o artigo 60, uma vez situado no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, tem duração limitada no tempo, definida, no caso, por um período de dez anos. (SAVIANI, 2016, p. 83)

Assim, conseqüente das mudanças nos artigos da Constituição a recentralização da política educacional no que se diz ao MEC ficou assegurada, desta forma, mesmo após aos dez anos de vigência da Lei nº 9.424 dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, previsto no inciso 7º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aprovada em 24 de dezembro de 1996 no Governo FHC, o MEC terá respaldo constitucional para continuar no controle da política educacional no âmbito do ensino fundamental. Como

também, tal alteração no art. 60 proporcionou ao MEC assumir o controle sem arcar com a manutenção da política nacional do ensino obrigatório.

Neste contexto, a LDB de 1996 não cessou os debates em torno da educação, mas demandou novas emendas e programas. No art. 21 da Lei 9.394/96 a educação básica se define como um nível de educação que articula as três etapas: a educação infantil, ensino fundamental e o ensino médio. Em seu art. 22 estabelece como fins da educação básica:

A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. (BRASIL, 1996)

A LDB Lei n. 9394/96 (BRASIL, 1996) em seu art. 3 parágrafo IV, integra os estabelecimentos de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

Desta forma, em 1997 foi divulgado pelo MEC a proposta inicial do Plano Nacional de Educação (PNE), durante sua elaboração houve um amplo processo de consultas e debates, envolvendo o embate entre o projeto pensado pela sociedade brasileira e a proposta fomentada pelo Executivo federal, com prioridades e concepções distintas, principalmente no que se diz a política de financiamento e gestão. O MEC, no Governo de Fernando Henrique Collor, visando a implementação do processo de reforma educacional, cujas prioridades hegemonicamente se constituíram na adoção de políticas com foco no ensino fundamental e pela efetivação de vários instrumentos e dispositivos, com vistas a elaboração de um sistema de avaliação da educação aprovou em 9 de janeiro de 2001 a proposta do Plano Nacional de Educação que tramitou no congresso Nacional pela Lei nº 10.172 (DOURADO, 2010).

O PNE aprovado foi estruturado em capítulos e seções, consoante com a organização da educação brasileira em níveis e modalidades educacionais. O Plano é estruturado em seis partes, sendo que: a primeira parte do texto realiza uma introdução com um breve histórico e de maneira sintética apresenta os objetivos e prioridades, na segunda parte é apresentado e distinguido os níveis de ensino da educação básica e a educação superior, a terceira parte compreende as modalidades do ensino abrangendo a educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena. A quarta parte contém o magistério da educação básica, sendo a quinta sobre o financiamento e gestão e pôr fim a sexta parte versa sobre a avaliação e acompanhamento do Plano.

No que se diz as metas e diretrizes propostas, estas demonstram a insuficiência na organização do Plano, uma vez “várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão” (DOURADO, 2010, p. 684). O PNE formulou 30 metas para o ensino fundamental, estas, dizendo a respeito da universalização do atendimento, ampliação de sua duração para nove anos, ampliação progressiva da jornada escolar em dois turnos.

No último ano de vigência do Plano, em 2010, o MEC organizou a I CONAE, Conferência Nacional de Educação, tendo como tema o Sistema Nacional de Educação, entretanto acabou sendo enunciado o tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ações”. Tendo como base os debates e o material oriundos da I CONAE o MEC organizou o projeto do novo Plano Nacional de Educação, enviado para o Congresso Nacional no final do Governo Lula, com Dilma Rousseff já eleita, mas, não empossada, o projeto no novo Plano começou o trâmite no início do primeiro mandato de Dilma e foi aprovado apenas na metade do último ano de seu mandato (SAVIANI, 2016).

Saviani (2016) apresenta que, o projeto possuía dois componentes em sua estrutura, o texto da lei contendo o plano composto por doze artigos e o anexo contendo o plano propriamente dito com as vinte metas. Segundo o autor, para cada meta há em média 8,5 estratégias. No plano atual, houve uma redução de metas expressiva, o plano anterior contava com 295 metas e no atual foram aprovadas 20. Para o autor essa excessiva redução em consonância com a complexidade “da peça legal eivada de informações técnicas é algo que dificulta o acompanhamento, controle e fiscalização do cumprimento das metas” (SAVIANI, 2016, p. 327). As 20 metas se desdobram em 254 estratégias, essa diferenciação de metas e estratégias permite um foco nas metas centrais.

A meta com maior número de estratégias é a de número 07 que trata da qualidade e avaliação da educação básica por meio dos resultados do IBED e do PISA, contendo 36 estratégias. Ainda segundo o autor, a meta 07 é sem dúvidas o carro chefe das políticas de educação na atualidade, no âmbito mundial e no nacional.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio. (BRASIL, 2014a, p. 10)

Para melhor compreender a importância da meta 07, recorreremos ao documento “Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação”. Disponibilizado pelo Governo Federal em 2014, este documento apresenta um expositivo sobre cada meta, justificando sua formulação. Na meta 07 em que estipula a média nacional almejada para os segmentos da educação básica, apresenta um quadro estipulando um gradativo aumento entre os anos de 2015 a 2021, final de regência do plano. Sendo:

Quadro 01: Médias estipuladas para melhoria da Educação Básica.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(BRASIL, 2014b, p. 31)

Com tais médias previstas para o IDEB o plano espera que os entes federativos articulem estratégias e mecanismos, em regime colaborativo e do sistema nacional de educação, para que assim seja garantida a qualidade de aprendizado.

Segundo Saviani (2016), a ausência do diagnóstico anterior fragilizou o plano, pois, ao caracterizar a realidade educacional evidencia os elementos que justificam o enunciado das metas e a necessidade para que sejam alcançadas, sem tal diagnóstico, as metas resultam-se em arbitrárias, não possibilita a existência de parâmetros ou critérios para determinar os índices percentuais.

Tendo tal contexto do Novo Plano de Educação e diante de tal fragilidade é possível questionar: como era realizada a avaliação do Sistema de Educação Básica no Brasil antes do novo PNE? E, por que tais avaliações não foram utilizadas como sustentação do Plano? Tais indagações se sustentam uma vez que a meta 09 pretende elevar a taxa de alfabetização de alunos 15 anos para 93,5% até 2015 e erradicar até 2020 o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% o analfabetismo funcional.

Tais questionamentos se aglutinam em uma questão maior: como os indicadores do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) se apropriam dos resultados de avaliações como a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e do

Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) para desenvolver as metas e propostas de ação de desenvolvimento da Educação Básica? Considerando a meta 09, que estipula percentuais a serem alcançados ao fim de vigência do plano e que a meta 07 estipula médias a serem atingidas, como os indicadores do SAEB influenciam na construção do PNE e quais os efeitos e mudanças que foram provocados no processo formativo e de estruturação do cenário da alfabetização, foco desta pesquisa?

Para respondermos tais questões é necessário compreendermos a constituição histórica do Sistema Nacional de Avaliação e analisar os resultados da ANA e do PISA para entendermos como tais resultados influenciam nas propostas de ações para a alfabetização. Tais indagações serão sanadas na sessão a seguir.

2. OS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: MARCOS HISTÓRICOS E O PANORAMA ATUAL.

A partir da reflexão sobre o conceito de política e da contextualização do cenário em que a Lei de Diretrizes e Bases – 9.394/94 – e o Plano Nacional de Educação estabelecidos, neste capítulo pretende-se apresentar o processo histórico da elaboração e implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Em uma retrospectiva histórica a preocupação pela avaliação e sua presença nas propostas e práticas de gestão são os aspectos que mais se evidenciam nas reformas educacionais ocorridas entre 1988 a 2002. O corolário da pretensão pela qualidade dos sistemas e instituições de ensino, no nível da educação básica, se sucedeu na década de 1990 e ingresso dos anos 2000 com a criação, implementação e consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A difusão dos dados estatísticos escolares do censo escolar e a organização do SIED – Sistema Integrado de Informações Educacionais – possibilitou ao Estado avançar seu monitoramento sistemático, como também, a atuação do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – viabilizou o Sistema Nacional de Informação Educacional (FREIRE, 2007).

Desta forma, no cenário político teórico houve um crescente do interesse no campo da política de administração educacional. Na literatura educacional diversas questões foram levantadas, neste trabalho, analisaremos como a avaliação em larga escala emerge, consolida-se e opera como ação educativa estatal de regulação, com enfoque no período de 1988 a 2017, marco da instituição de uma nova ordem (1988) e pela última divulgação do resultado do SAEB (2017).

Na década de 1980 se deu as primeiras ações voltadas para a implementação de um sistema nacional de avaliação da educação básica no Brasil, com o intuito de verificar não apenas o índice de cobertura do atendimento educacional oferecido, mas, principalmente, o desempenho dos alunos. (BONAMINO; FRANCO, 1999)

Bonamino e Franco (1999) apresentam que o período de 1980 a 1990 foi marcado por implementações de diversas reformas educacionais. O movimento de reforma na América Latina, a mudança nas prioridades educacionais, das formas de financiamento, do currículo e da avaliação educacional, como também, a colocação na pauta de prioridades do Banco Mundial (BM), setores empresariais, pesquisadores ligados a Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED).

A origem do SAEB se relaciona com as demandas do Banco mundial, com o impacto do impacto do “Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento BIRD” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 110). Se relaciona também, com o contexto internacional, como a aprovação em 1965 nos Estados Unidos do Primary and Secondary Education Act e a publicação do Infome Coleman em 1968 que coincide com a criação da Internacional Association for the Evaluation of Educacional Achievement que realiza estudos internacionais sobre a avaliação educacional, e ainda se relaciona com a criação dos indicadores internacionais de qualidade da educação pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) na década de 1970 (COELHO, 2008).

A preocupação com a avaliação educacional aparece na Constituição Federal de 1988 no art. 206 associada à qualidade da educação e no art. 209 a avaliação da qualidade pelo poder público aparece como condição do ensino livre e no art. 214 indica como um dos resultados pretendidos a melhoria do ensino (BRASIL, 1988).

Estas demandas em consonância ao interesse do Ministério da Educação pela implementação de um sistema amplo de avaliação da educação resultaram em iniciativas que culminaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau, o SAEP.

A aplicação do piloto do SAEP nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, de 1987 a 1990, tinha o intuito de verificar a pertinência e adequação dos instrumentos e procedimentos de avaliação, porém, as dificuldades financeiras impediram que o projeto tivesse continuidade. Apenas em 1990, em que a Secretaria Nacional de Educação Básica realocou recursos necessários para a viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional do Ensino Básico, permitindo assim que o projeto continuasse.

Na década de 1990 implementou-se o SAEB, que substituiu o SAEP, e se consolidou no campo das políticas públicas com:

[...] principal objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica. (BRASIL, 2002, p. 9, apud COELHO, 2008, p. 230).

A proposta inicial do SAEB continha três eixos, cada qual com dimensões distintas e composta por conjuntos diferentes de indicadores (INEP, 1992), como demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 2 - Eixos, dimensões e indicadores do modelo de avaliação -1990

Eixo	Dimensão	Indicador
Universalização com qualidade	Escolarização	Matrícula Taxa de escolarização real
	Retenção	Taxas de evasão, aprovação e repetência
	Produtividade	Taxa de sobrevivência
	Qualidade	Rendimento do aluno Competência do professor Custo-aluno direto Condições do ensino
Valorização do professor	Competência	Conteúdos e projeto pedagógico
	Condições de trabalho	Níveis salariais Taxas de professores concursados Vigência de Estatuto do Magistério
Gestão educacional	Integração estado/município	Diagnóstico de gestão Equalização custo-aluno
	Descentralização	Diagnóstico de gestão Grau de autonomia da escola Melhoria da gestão escolar
	Desburocratização	Diagnóstico de gestão Relação custo docente/não docente
	Eficiência	Diagnóstico de gestão Racionalização de recursos
	Democratização	Diagnóstico de gestão Melhoria da gestão escolar

Fonte: INEP, 1992, p. 3.

O relatório do primeiro ciclo demonstrou que a avaliação deveria desenvolver e aprofundar:

[...] as capacidades avaliativas das unidades gestoras do sistema educacional em suas três esferas (federal, estadual e municipal), criar estímulo para o desenvolvimento de infraestrutura de pesquisa e avaliação educacional locais e propor estratégia metodológica para articular e relacionar os diferentes resultados de pesquisas em avaliação educacional já realizadas ou em vias de implementação. (INEP, 2016, p. 5)

A primeira aplicação de provas e levantamento de dados em nível nacional ocorreu em 1990, a segunda em 1993 em que foi estruturada em três eixos de estudo sendo: rendimento do aluno, perfil e prática docentes e perfil dos diretores e formas de gestão escolar.

Tal modelo de avaliação desenvolveu uma proposta conceitual do Sistema, esta era composto por indicadores que determinava as condições de gestão, da competência docente e de alternativas curriculares, como também, detectar os problemas existentes na aprendizagem dos alunos. Tal proposta foi utilizada nos dois primeiros ciclos (INEP, 2016).

Após os dois primeiros ciclos, em 27 de dezembro de 1994 o MEC regulou o SAEB por meio da Portaria nº 1.792, em que defendeu a necessidade de articulação e integração das esferas administrativas educacionais, a mobilização de recursos humanos, técnicos e institucionais de organismos governamentais.

Em 1995 foram inclusos o ensino médio e a rede particular de ensino, o SAEB adotou técnicas modernas de mediação do desempenho dos alunos, como também, incorporou instrumentos de levantamentos de dados de caráter socioeconômicos e culturais, redefiniu as séries avaliadas, sendo a 4ª e 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio (COELHO, 2008).

Em 1996 com a promulgação da LDB 9.394/96 é estabelecido pelo seu art. 9 inciso V “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (BRASIL, 1996) e no inciso VI assegura o processo nacional de avaliação do rendimento escolar da educação básica e educação superior com a “colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996). Bem como, no art. 87 parágrafo 3 inciso IV é posto como dever dos municípios, dos estados e da União, a integração de todos os estabelecimentos de ensino fundamental ao Sistema Nacional de Avaliação do rendimento escolar até o final da “Década da Educação” (1997 – 2007).

Desta forma, em 1997 em vista ao aprimoramento do processo de monitoramento da qualidade da educação, o SAEB introduziu as “Matrizes de Referência”, a construção de tais matrizes teve embasamento em uma ampla consulta nacional acerca dos conteúdos ofertados nas escolas públicas de educação básica. A opção teórica elegida foi a cognitivista, para a construção dos descritores que embasaram a construção dos itens das provas que avaliaram o desempenho dos alunos nas diferentes disciplinas. (COELHO, 2008)

A avaliação passa a ser considerada como condição de autonomia, com a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio que em seu art. 7 inciso V determinava a instituição de:

[...] mecanismos e procedimentos de avaliação de processos e produtos, de divulgação dos resultados e de prestação de contas, visando desenvolver a cultura da responsabilidade pelos resultados e utilizando os resultados para orientar ações de compensação de desigualdades que possam resultar do exercício da autonomia. (BRASIL, 1998)

A Portaria MEC nº 839 de 1999 (BRASIL, 1999) reconfigurou a estrutura do SAEB, instituindo o Comitê Consultivo do Sistema de Avaliação da Educação Básica

(Comsaeb) com o objetivo de apoiar o Inep no exercício do desenvolvimento do sistema de avaliação. Tal alteração ratificou o que era posto anteriormente, a colaboração com os demais entes federativos foi substituída pelo apoio de caráter logístico pelas secretarias estaduais, as quais ficaram encarregadas de aplicar os testes. (INEP, 2016)

O desenho do SAEB foi alterado novamente em 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, pela Portaria MEC nº 931 (BRASIL, 2005) em que o sistema passou a ser composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e pela Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar, a Prova Brasil, (ANRESC). Foi modificado também, os objetivos e o público alvo.

Em 2013, novamente, alterou-se com a publicação da Portaria MEC nº 482 (BRASIL, 2013) em que houve a inserção da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), entretanto não se alterou o caráter centralizado das avaliações. (INEP, 2016)

Desta forma, atualmente, o SAEB é composto por três avaliações externas de larga escala, como demonstra o organograma a seguir.

Figura 01: Avaliação Externa em larga escala SAEB.



Fonte: a autora com base no site do INEP, 2016.

A ANRESC, também conhecida como Prova Brasil, é uma avaliação de caráter censitária bianual que avalia alunos dos anos finais do ensino fundamental I e II, isto é, 5º ano e 9º ano da Rede Pública de Ensino que possuam a quantia mínima de vinte alunos matriculados nos anos a serem avaliados. Esta avaliação objetiva mensurar a qualidade

do ensino e produz dados sobre os níveis de aprendizagem em Língua Portuguesa e em Matemática. Apresenta, também, indicadores contextuais sobre as condições extra e intraescolares (INEP, 2016).

A Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB – avalia escolas e alunos das redes públicas e privadas que não se enquadram nos critérios de participação da ANRESC. Se assemelha quanto aos instrumentos e é aplicada na mesma periodicidade, diferencia-se ao abranger alunos da etapa final da educação básica, o 3º ano do ensino médio (Idem).

Já a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA – é censitária, ou seja, é aplicada a todos os alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental e se caracteriza por ser uma avaliação externa, que afere os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, isto é, o nível de apropriação do processo de aprendizagem da linguagem oral e escrita, e Matemática dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental I das escolas públicas. Os dados obtidos pelo resultado das provas aplicadas são indicadores do desempenho em leitura e escrita e desempenho em matemática (Idem).

Para Bonamino e Sousa (2012) em uma análise do desenho das avaliações é possível verificar três gerações de avaliação em larga escala da educação básica. A primeira geração é caracterizada por uma avaliação diagnóstica da qualidade educacional, não havia contribuição direta para escola e para o currículo. Já as avaliações de segunda geração, de acordo com as autoras, contemplaram além da divulgação pública, a devolutiva às instituições de ensino, sendo assim, consequências simbólicas, uma vez que:

[...] decorrem da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade. Esse tipo de mecanismo de responsabilização tem como pressuposto que o conhecimento dos resultados favorece a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação, bem como a pressão dos pais e da comunidade sobre a escola. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375)

Com a implementação da Prova Brasil, a partir de 2005, permitiu agregar aos dados coletados além de um diagnóstico uma noção de responsabilidade, desta forma foi possível realizar um retrato das especificidades dos municípios e escolas, para que assim dirigentes públicos estaduais e municipais fossem induzidos a formularem políticas para o melhoramento do ensino. (BONAMINO; SOUSA, 2012)

Avaliações de terceira geração são caracterizadas por referenciar políticas de responsabilização forte, contemplam sanções ou recompensas de acordo com os

resultados obtidos pelas escolas e alunos. Estas, incluem mecanismos de remuneração em função as metas estabelecidas.

Outra avaliação em caráter internacional é o Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), uma iniciativa de avaliação comparada coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cada país participante possui uma coordenação, no Brasil a coordenação é de responsabilidade do INEP. Esta avaliação é aplicada a cada três anos e abrange a leitura, matemática e a ciência, abrange alunos matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos. O objetivo do PISA é a produção de indicadores que contribuam com a qualidade da educação, de modo que subsidie políticas de melhoramento do ensino básico. (INEP, 2016)

Outro marco importante no percurso da avaliação da educação brasileiro é a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O IDEB agrega dois conceitos importantes para a avaliação da qualidade de cada escola e cada rede ensino: o fluxo escolar, isto é, a promoção, repetência e a evasão escolar e as médias de desempenhos nos exames padronizados do SAEB. O cálculo do índice se dá a partir dos dados obtidos por meio do Censo Escolar e das médias de desempenho colhidas pelo INEP. (FERNANDES, 2007).

Para a obtenção do cálculo do IDEB é feita uma fórmula simples, as notas em Língua Portuguesa e Matemática são padronizadas em uma escala de 0 a 10 e depois é multiplicada pela média da taxa de aprovação das séries de cada etapa da educação básica, em um percentual que varia de 0 a 100. Como é exemplificado no quadro a seguir.

Quadro 3: Cálculo IDEB

Escola	Saeb (N)	Aprovação média (P)	Ideb (N)x(P)
A	6,0	90%	5,4
B	6,0	80%	4,8
C	4,0	80%	3,2
D	5,0	100%	5,0

Fonte: MEC/ INEP *apud* FERNANDES, 2007.

Desta forma, tendo tal compreensão é possível analisar que o SAEB passou por fases distintas desde sua implementação, da proposta original que pretendia estabelecer

mecanismos de colaboração até chegar a proposta centralizada e federalização das ações avaliativas voltadas para a educação básica.

O procedimento de análise dos dados do SAEB, que utiliza uma metodologia de equalização, permitem que dois ou mais resultados de avaliações sejam comparáveis, isto permite a reflexão sobre o progresso da melhoria da educação básica, como também, é possível realizar uma análise comparativa com os indicadores do SAEB em vista de um panorama sobre a efetivação do Plano Nacional de Educação e quais os efeitos e mudanças ocorridos no cenário da educação, com foco na alfabetização.

3. OS RESULTADOS DO SAEB NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 1996 A 2017.

Diante das concepções e implicações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, apresentados anteriormente, apresentaremos neste capítulo, a análise dos resultados do SAEB aplicados no ensino fundamental entre 1996, ano de implementação das Diretrizes e Bases da Educação que reconfigurou a educação básica e o ano de 2017, resultado mais atual do SAEB. Para tanto utilizaremos os relatórios de avaliação disponíveis no site do INEP.

Como apresentado na sessão anterior, a estimativa de desempenho é obtida por meio de uma equação, os resultados são transformados em escalas, a interpretação de tais escalas ocorreu de maneira distintas. A alternativa adotada nos ciclos de 1995 e 1997 foi a seleção de pontos e descrição do que os alunos situados neste demonstravam saber fazer. Tal interpretação das escalas de desempenho dificultavam a análise e utilização dos resultados pelos agentes educacionais. Desta forma, o ciclo de 1999 buscou uma forma de interpretação que descrevesse o que os alunos sabem e são capazes de fazer em determinados níveis de escala e níveis de desempenho. Assim, foi possível a avaliação da evolução do desempenho entre diferentes ciclos de avaliação, uma vez que tornou possível a avaliação pedagógica da escala. (INEP, 1999)

Desde o início da série histórica do SAEB, em 1995, a avaliação é composta por blocos de questões comuns, o que permitiu a construção de uma escala única por disciplina. Assim, é possível equalizar os resultados entre anos em uma mesma escala. (INEP, 1999)

Como também, a partir de 1995³ o SAEB passou a utilizar a Teoria de Resposta ao Item (TRI), esta é um “modelo matemático e estatístico que permite comparar o desempenho dos alunos em diferentes períodos” (ARAUJO, LUZIO, 2005, p. 14). Essa teoria subsidia a aplicação da avaliação e seus resultados ponderam as competências e habilidades adquiridas e desenvolvidas em todo o período da educação básica. (Idem, 2005)

Tendo tal reflexão é possível realizar a leitura e análise dos resultados do SAEB, para isso, as tabelas a seguir foram construídas com base nos relatórios do INEP e são

³ Até o ano de 1993 era utilizada a Teoria Clássica dos Testes (TCT), não era realizada uma análise comparativa ano a ano. (ARAUJO, LUZIO, 2005)

organizadas de acordo com o ano de aplicação, turmas do Ensino Fundamental, e Regiões federativas. Sendo:

- a) Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 5º ano de 1995 a 2005:

Tabela 01- Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 4º série (atual 5º ano) do ensino fundamental. Escolas urbanas, sem federais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	191,6	187,8	172,3	168,3	173,1	175,5	16,1
Região Norte	175,0	172,0	160,2	156,9	161,7	163,8	11,2
Região Nordeste	182,6	179,5	159,7	151,7	158,0	159,1	23,5
Região Sudeste	197,1	194,5	180,4	179,7	182,5	185,2	11,9
Região Sul	195,9	192,4	179,1	176,0	180,0	182,5	13,4
Região Centro oeste	195,5	184,6	170,7	165,2	174,0	176,8	18,7

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 02 – Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino fundamental. Escolas urbanas, sem federais.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	192,8	192,1	182,3	179,0	180,7	185,7	7,1
Região Norte	175,4	174,9	171,3	163,6	165,4	169,9	5,5
Região Nordeste	182,8	182,8	170,2	162,2	164,9	166,5	16,3
Região Sudeste	199,9	198,9	189,4	190,5	191,0	196,5	3,4
Região Sul	194,6	198,0	188,5	188,2	187,8	196,2	1,6
Região Centro oeste	195,6	190,3	183,4	176,5	181,5	187,7	7,9

Brasil, Regiões 1995 – 2005.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 03 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas estaduais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	187,9	183,9	167,5	163,3	170,7	173,0	14,0
Região Norte	172,3	169,4	159,0	156,2	159,3	162,6	9,7
Região Nordeste	176,3	172,9	154,5	148,2	155,7	157,4	18,9
Região Sudeste	192,7	190,8	174,1	169,9	176,3	181,4	11,3
Região Sul	195,3	191,6	177,5	176,4	184,3	182,9	12,4
Região Centro oeste	193,8	180,5	165,9	161,8	171,4	172,3	21,5

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 04 – Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas estaduais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	189,3	187,5	178,1	175,2	178,3	181,8	7,5
Região Norte	173,2	172,6	170,2	163,3	165,2	167,4	5,8
Região Nordeste	175,1	175,9	164,3	159,7	162,8	163,0	12,1
Região Sudeste	196,3	194,6	184,2	183,3	184,6	191,2	5,1
Região Sul	195,3	195,8	189,2	188,7	192,0	194,9	0,4

Região Centro oeste	191,5	184,9	178,8	172,2	178,9	185,6	5,9
---------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 05 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	186,4	179,0	167,1	162,5	165,2	169,0	17,4
Região Norte	174,1	167,1	154,8	152,0	158,5	158,3	15,8
Região Nordeste	166,8	169,1	153,9	143,8	148,7	150,1	15,9
Região Sudeste	194,0	184,4	175,6	177,3	176,3	179,7	14,3
Região Sul	191,6	185,1	173,6	169,2	172,1	177,2	14,4
Região Centro oeste	186,0	177,4	165,9	157,2	165,2	170,2	15,8

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 06 – Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	185,2	183,3	176,7	171,7	172,4	178,9	6,3
Região Norte	173,5	169,1	166,8	158,3	160,4	165,8	7,7
Região Nordeste	168,7	170,9	165,1	153,5	155,6	157,4	11,3
Região Sudeste	191,7	189,1	183,7	185,1	184,4	190,4	1,3
Região Sul	188,5	191,9	181,8	181,1	179,7	191,5	3,0

Região Centro oeste	187,8	183,7	179,6	168,7	172,8	178,2	9,6
---------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-----

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

- b) Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 5º ano de 2005 a 2015:

Tabela 07– Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 5º ano do Ensino Fundamental.

Brasil e Regiões 2005 – 2015.

Brasil e Regiões	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
Brasil	172,31	175,77	184,29	190,58	195,91	207,57	35,26
Região Norte	160,53	163,89	172,26	176,66	177,26	190,26	29,73
Região Nordeste	155,15	162,42	167,31	174,55	177,77	192,31	37,16
Região Sudeste	184,22	183,75	196,47	201,56	209,65	219,50	35,28
Região Sul	181,08	184,27	191,74	199,39	209,32	218,27	37,19
Região Centro oeste	175,70	179,51	190,07	197,79	202,92	212,10	36,40

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década. (INEP, 2018)

Tabela 08 – Médias de proficiência em Matemática - 5º ano do Ensino Fundamental.

Brasil e Regiões 2005 – 2015.

Brasil e Regiões	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
Brasil	182,38	193,48	204,30	209,63	211,21	219,30	36,92
Região Norte	166,97	179,17	188,25	191,53	188,88	201,22	34,25
Região Nordeste	162,46	179,19	184,04	190,83	190,44	203,30	40,84
Região Sudeste	195,75	202,31	219,32	223,01	227,10	232,10	36,35

Região Sul	194,86	203,46	214,35	221,12	227,43	231,26	36,40
Região Centro oeste	186,59	196,08	208,55	215,93	218,35	221,31	34,72

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década. (INEP, 2018)

- c) Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 9º ano de 1995 a 2005:

Tabela 09 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas sem federais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	256,9	250,7	232,9	235,2	231,9	231,7	25,2
Região Norte	238,7	241,8	226,3	229,3	224,9	225,7	13,0
Região Nordeste	231,8	242,6	224,5	221,7	222,3	219,4	12,4
Região Sudeste	267,2	251,7	235,3	240,3	235,4	237,4	29,8
Região Sul	262,7	260,2	239,3	246,4	242,3	239,0	23,7
Região Centro oeste	257,1	255,0	235,7	237,2	234,6	233,1	24,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 10 – Médias de Proficiência em Matemática – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas sem federais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	253,7	250,7	246,4	243,4	244,8	239,4	14,3
Região Norte	235,4	236,2	233,6	231,9	229,3	226,6	8,8
Região Nordeste	232,7	241,0	235,5	228,8	230,3	225,2	7,2

Região Sudeste	262,6	253,1	250,1	249,7	252,1	245,9	16,7
Região Sul	259,0	260,0	254,8	255,3	258,4	251,4	7,6
Região Centro oeste	253,5	255,6	248,5	244,8	246,2	239,7	13,8

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 11 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas sem federais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	252,4	243,9	226,5	228,6	226,7	226,6	25,8
Região Norte	234,0	237,8	223,4	225,1	222,0	223,0	11,0
Região Nordeste	226,3	235,8	219,6	216,4	218,1	215,9	10,4
Região Sudeste	262,8	243,1	226,5	231,4	227,3	229,8	33,0
Região Sul	256,8	254,6	233,1	239,7	237,9	231,9	24,9
Região Centro oeste	250,8	250,4	231,6	231,2	229,1	227,9	22,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 12 – Médias de Proficiência em Matemática – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas estaduais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 - 2005
Brasil	246,6	241,2	239,1	235,5	238,6	232,9	13,7
Região Norte	230,3	231,3	230,6	228,2	226,2	222,8	7,5
Região Nordeste	224,8	229,2	228,3	222,0	223,7	219,6	5,2

Região Sudeste	254,0	242,1	241,0	239,0	242,4	236,2	17,8
Região Sul	253,2	252,0	247,8	247,9	254,6	244,6	8,6
Região Centro oeste	244,9	249,7	242,9	237,6	239,1	233,5	11,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 13 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 -2005
Brasil	249,7	244,0	230,4	228,9	223,1	222,5	27,2
Região Norte	229,5	239,6	222,6	226,7	219,5	218,8	10,7
Região Nordeste	219,5	225,0	215,2	212,3	213,0	209,4	10,1
Região Sudeste	263,4	251,5	237,7	237,8	229,8	231,3	32,0
Região Sul	269,3	261,1	245,4	249,3	239,4	239,9	29,9
Região Centro oeste	272,4	241,8	228,4	234,3	227,5	227,0	45,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

Tabela 14 – Médias de Proficiência em Matemática – 8ª série (atual 9º ano) do Ensino Fundamental. Escolas urbanas municipais.

Brasil e Regiões 1995 – 2005.

Brasil e Regiões	1995	1997	1999	2001	2003	2005	Diferença 1995 -2005
Brasil	244,7	241,4	240,1	235,2	232,7	228,4	16,3
Região Norte	231,5	232,6	229,2	226,4	222,5	220,0	11,5
Região Nordeste	222,7	222,8	225,4	219,1	220,4	214,3	8,4
Região Sudeste	254,2	249,0	247,0	244,8	242,9	238,6	15,6
Região Sul	252,9	258,8	256,7	256,9	249,4	249,6	3,3

Região Centro oeste	267,9	237,8	238,7	237,4	237,7	230,6	37,3
---------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB 1995-2005. (INEP, 2007)

d) Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 9º ano de 2005 a 2015:

Tabela 15 - Médias de proficiência em Matemática do 9º ano do Ensino Fundamental. Brasil e Regiões 2005 – 2015.

Brasil e Regiões	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
Brasil	239,52	247,39	248,74	252,77	251,54	257,73	18,21
Região Norte	226,80	235,82	236,33	240,46	238,81	245,26	18,46
Região Nordeste	225,21	233,28	235,86	239,13	239,78	248,09	22,88
Região Sudeste	246,17	252,86	254,55	259,36	257,62	262,97	16,80
Região Sul	251,54	256,85	258,91	261,20	257,53	263,86	12,32
Região Centro oeste	239,72	249,55	250,64	254,20	254,34	260,99	21,27

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década. (INEP, 2018)

Tabela 16 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 9º ano do Ensino Fundamental.

Brasil e Regiões 2005 – 2015.

Brasil e Regiões	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
Brasil	231,82	234,64	244,01	245,20	245,81	253,50	21,68
Região Norte	225,84	227,32	237,19	236,97	238,68	245,17	19,33
Região Nordeste	219,45	222,29	232,43	232,80	235,69	245,04	25,59
Região Sudeste	237,53	239,61	248,99	251,44	250,35	257,41	19,88
Região Sul	239,10	241,30	251,34	250,31	250,42	258,91	19,81

Região Centro oeste	233,12	235,64	246,18	246,79	249,37	257,70	24,58
---------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	-------

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década. (INEP, 2018)

- d) Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 5º ano de 2015 a 2017:

Tabela 17 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 5º ano do Ensino Fundamental.

Brasil 2015 – 2017.

	2015	2017	Diferença 2015 – 2017
BRASIL	207,57	215,0	7,43

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Evidências da Edição de 2018 (INEP 2018)

Tabela 18 - Médias de proficiência em Matemática do 5º ano do Ensino Fundamental.

Brasil 2015 – 2017.

	2015	2017	Diferença 2015 – 2017
BRASIL	219,30	224,0	4,7

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Evidências da Edição de 2018 (INEP 2018)

- f) Médias de proficiência em Língua Portuguesa e matemática dos alunos do 9º ano de 2015 a 2017:

Tabela 19 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 9º ano do Ensino Fundamental.

Brasil 2015 – 2017.

	2015	2017	Diferença 2015 – 2017
BRASIL	253,50	258,0	4,5

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Evidências da Edição de 2018 (INEP 2018)

Tabela 20 - Médias de proficiência em Matemática do 9º ano do Ensino Fundamental. Brasil 2015 – 2017.

	2015	2017	Diferença 2015 - 2017
BRASIL	257,73	258,0	0,27

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Relatório de Evidências da Edição de 2018 (INEP 2018)

3.1. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO SAEB.

De maneira geral, os resultados em proficiência em Língua Portuguesa dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental (antiga 4ª série), em nível nacional, permanecem estáveis entre 1995 e 1999. Entretanto, em comparação entre 1995 (188,3) e 2005 (172,3) temos uma diferença de 16,0 pontos, em comparação à média subiu 35,26 pontos entre os anos de 2005 (172,31) e 2015 (207,57). No 9º ano do Ensino Fundamental (antiga 8ª série) em 1995, em nível nacional, a média era de 256,0 pontos decaindo 24,18 pontos em 2005 quando foi obtido o resultado de 231,82 pontos. Porém este panorama se alterou em comparação em 2015 com 253,50 em que houve um aumento de 21,68 pontos.

No que se diz a média por regiões, as escolas urbanas, exceto federais, em 1995 na região Norte do país apresentou uma média de 175,0 pontos e em 2005 com 11,2 pontos abaixo com 163,8. As demais regiões do Brasil apresentaram o mesmo declínio, no Nordeste de 182,6 pontos em 1995 decaiu para 159,1 pontos em 2005, uma diferença de 23,5 pontos. A região Sudeste apresentou a melhor média com 197,1 pontos em 1995 e obteve 11,9 pontos a menos, com 185,2 pontos em 2005, já a região Sul em 1995 apresentou 195,9, porém, decaiu para 182,5 pontos em 2005 ficando 2,7 pontos a menos que a região com a maior média no ciclo de 2005, a região Sudeste. O mesmo ocorreu com a região Centro oeste, de 195,5 em 1995 decaiu 18,7 pontos em 2005 obtendo 176,8 pontos.

A média comparativa entre as regiões nos ciclos de 2005 e 2015, a estimativa entre todas as escolas públicas, tanto urbanas, estaduais e municipais apresentaram o contrário da década anterior, houve um nítido aumento da pontuação das regiões federativas. A região Norte obteve 160,53 em 2005 e 190,26 em 2015, isto é, 29,73 pontos a mais. Já a região Nordeste apresentou 155,11 em 2005 e em 2015 obteve 192,31 enquanto a região Sudeste alcançou 184,22 em 2005 e 219,50 no ciclo de 2015. A região Sul apresentou o

maior avanço na pontuação com a diferença de 37,19 pontos entre 2005 em que teve 181,08 pontos e 2015 com 218,27 a região Centro oeste apresentou 175,70 em 2005 e 212,10 em 2015.

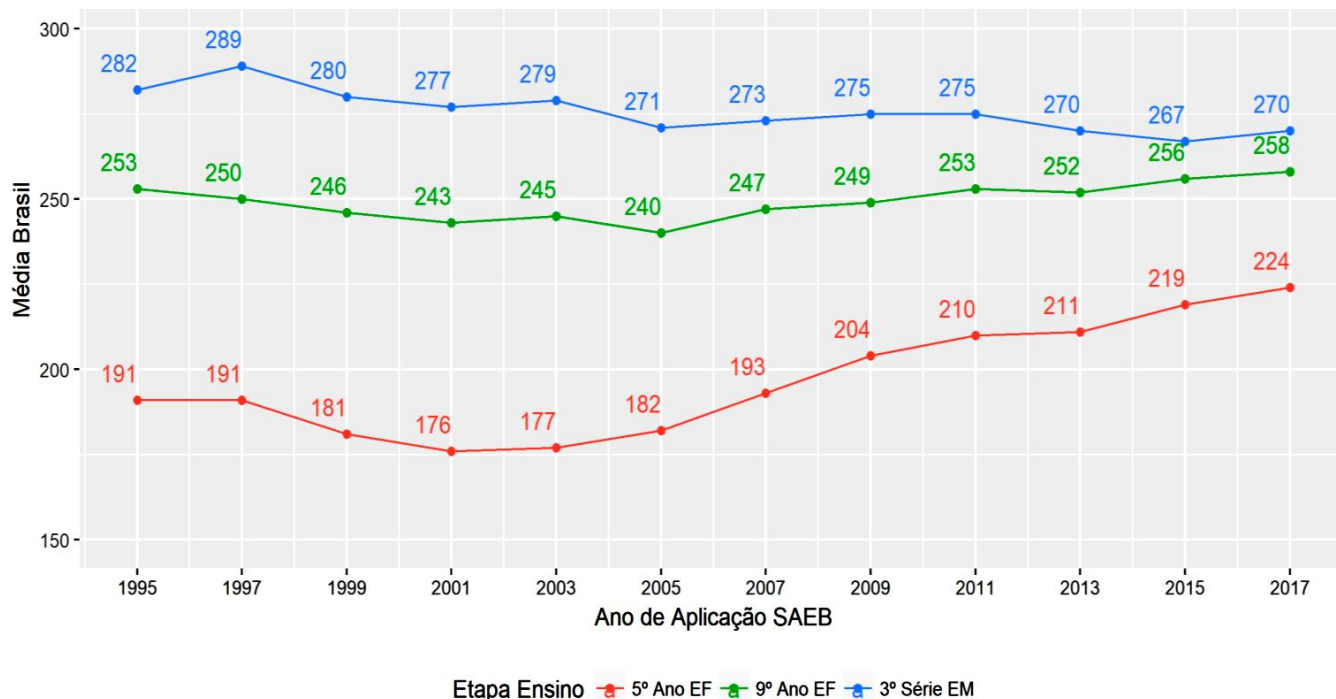
No 9º ano do Ensino Fundamental – antiga 8ª série – os resultados das escolas urbanas, exceto federais, mostravam declínio em uma comparação entre os ciclos de 1995 e 2005, a região Norte apresentou 238,7 pontos decaindo 13,0 pontos na média, atingindo 225,7 pontos em 2005. O mesmo ocorre na região Nordeste que apresentou uma queda de 12,4 pontos, em 1995 aferiu 231,8 e decaiu para 219,4 pontos em 2005, a região Sudeste teve a maior diferença entre os ciclos, com 29,8 pontos a menos entre 1995 com 267,7 e 2005 com 237,4 pontos. As regiões Sul e Centro-oeste obtiveram resultados próximos na realização dos ciclos, sendo respectivamente 262,7 e 257,1 em 1995 e 239,0 e 233,1 em 2005, mostrando uma diferença de 23,7 e 24,0 pontos.

A diferença comparativa de todas as escolas avaliadas dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental entre 2005 e 2015 demonstrou, assim como o ocorrido no 5º ano do Ensino Fundamental no mesmo período, um aumento progressivo da média obtida. A região Norte de 225,84 passou para 245,17 pontos, a região Nordeste de 219,45 passou a 245,04 pontos, demonstrando a maior diferença de média da comparação desta década. A região Sudeste apresentou 237,53 pontos em 2005 e 277,41 em 2015, tendo um aumento de 19,88 pontos. Na região Sul houve um aumento de 19,81 pontos sendo em 2005 239,10 pontos e em 2015 258,91, já a região Centro oeste com 233,12 pontos em 2005 e 257,70 pontos em 2015.

Em perspectiva comparativa a média de pontuação em nível nacional da Proficiência em Língua Portuguesa demonstrou 4,5 pontos de diferença entre 2015 e 2017, sendo 253,50 e 258,0 respectivamente.

A média nacional em proficiência em matemática, pode ser analisada, de maneira sintática, pelo gráfico a seguir:

Figura 02: Evolução da Proficiência em Matemática demonstrada pelos alunos brasileiros entre 1995 a 2017



Fonte: INEP, 2018.

Embora os resultados obtidos não tenham atingido um nível inferior do nível básico, isto é, abaixo de 3 em uma escala que vai de 0 a 10, a média da pontuação do 5º ano do Ensino Fundamental variou de 191,0 pontos em 1995 para 182,0 em 2005 demonstrando uma queda de 9,0, entretanto houve um aumento de 37,0 pontos em comparação a 2015, quando apresentou 219 pontos, o aumento ocorreu também em relação a 2017 ao apresentar 224 pontos. A queda foi de aproximadamente 13,0 pontos no 9º ano na média entre 1995 a 2005, porém, apresentou um aumento de 16 pontos em relação a 2015, aumentando apenas 2,0 pontos em comparação a 2017.

De forma geral é possível observar que tanto no 5º ano como no 9º ano do Ensino Fundamental, os escores do ano de 1995 não apresentam número significativo em relação ao ano de 2005 e o mesmo ocorre em relação a 1995 a 2017, isto é, a variação da média pouco se alterou.

A criação do IDEB, em 2007, teve o intuito de traçar “metas de qualidades educacional” com intuito de reunir conceitos para a qualidade da educação (INEP, 2015). Tal iniciativa gerou uma mobilização social em relação a educação, diante dos índices e resultados divulgados nacionalmente, tais expressavam o nível de aprendizagem e fluxo

educacional (Idem, 2015). Os índices demonstravam desafios a serem enfrentados no campo educacional.

Coelho (2008, p. 231) corrobora com tal reflexão ao destacar que:

O discurso oficial enfatiza a crise de ineficácia do sistema educacional brasileiro, no bojo da qual está o desempenho das escolas e dos professores, de um lado, como fator de resultados insatisfatórios de aprendizagem dos alunos tais como os aferidos pelo Saeb. De outro lado, este desempenho é dimensão de qualidade a ser ativada pela formação profissional e por mecanismos de avaliação e incentivo por mérito, aspectos sendo estimulados e implantados na nova versão do Saeb - a Prova Brasil.

Assim, é necessário compreendermos que no contexto da reestruturação do Estado brasileiro, nesse discurso, segundo a autora, se insere um sentido de manejo e construção da identidade dos profissionais da educação, ênfase na participação e condições de trabalho destes profissionais, em vista de uma reestruturação da educação básica. Para a autora, nos últimos vinte anos esse discurso da política pública brasileira se relaciona com recomendações de organismos internacionais que “insistem nas ações para superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade do sistema” (COELHO, 2008, p. 231). A solução para esse cenário, segundo tal orientação, seria tratar a educação e o conhecimento como eixos para a transformação produtiva.

Bonanimo e Franco (1999) também ressaltam a influência dos organismos internacionais, em especial as demandas do Banco Mundial, para os autores “não é possível deixar de registrar o papel indutor da política de avaliação exercido pelo Banco Mundial desde o primeiro ciclo de 1990” (BONANIMO; FRANCO, 1999, p. 120). O SAEB esteve desde sua origem marcado pela existência de divergências entre os técnicos do Ministério da Educação e do BM.

O Decréscimo revelado e a pouca discrepância entre os resultados ao longo dos ciclos de avaliação do SAEB, suscitam uma preocupação quanto as políticas educacionais e as demandas de ações do Estado para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas.

Neste sentido, a partir do Decreto 6.094/2007 segundo Presidência da República:

Art. 3o A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007).

E no Art. 5 do PNE em que é inferido ao INEP publicar a cada dois anos estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024), desta forma, é agregado os indicadores do SAEB e do IDEB o monitoramento do cumprimento do plano. (BRASIL, 2014a)

O PNE se estabelece como um meio para a mudança do cenário educacional demonstrado pelo SAEB, isto é, é esperado frutos da implantação de suas estratégias e do atingimento das metas estabelecidas (INEP, 2015). Dessa forma, é estabelecido um cronograma de monitoramento e avaliação, demonstradas no gráfico a seguir.

Figura 03: Cronograma de publicação de estudos sobre o PNE pelo INEP



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base na Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. (INEP, 2015)

Como também, a difusão de dados relativos ao desempenho dos alunos no que se refere as habilidades básicas de leitura, escrita e conhecimentos matemáticos, fomentaram a elaboração do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) instituído pela Portaria nº 867 de 04 de julho de 2012 (BRASIL, 2012). O documento foi desenvolvido em vista de responder a problemática por meio de um controle do processo pedagógico e da prática do professor em sala de aula, discutindo sobre como a criança aprende e manifesta seu saber.

Nesse contexto, o Estado assume um papel de avaliador e controlador, pois investe em programas voltados a melhoria educacional e em contrapartida necessita de dados quantitativos positivos para comprovar seu investimento.

4. CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida teve como sustentação a busca pela compreensão de como os indicadores do SAEB estão atrelados ao desenvolvimento das metas e propostas de ação de desenvolvimento da Educação Básica com foco na Alfabetização.

Os resultados indicaram que ao longo do período delineado para o estudo que o primeiro Plano Nacional de Educação (2001-2009) tinha como objetivo a reformulação da Educação Básica, entretanto os resultados em proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental não evidenciaram uma melhora, o escore dos resultados do SAEB em Língua Portuguesa tiveram uma diferença média de 19,0 pontos, enquanto que os resultados em Matemática alcançaram uma média de apenas 9,0 pontos durante o período de vigor do plano.

Já no final do Ensino Fundamental, os alunos do 9º ano apresentaram uma diferença no escore de 9,0 pontos em Língua Portuguesa e 6,0 pontos em Matemática durante a década de vigência do primeiro plano. Este quadro mostra a fragilidade do alcance das metas, visto que, o escore apresentado é reflexo do cenário educacional, desta forma, é possível refletir que durante a vigência do primeiro plano houve poucas mudanças nos resultados das avaliações externas, por consequência, houve uma melhora mínima na qualidade da educação.

A partir desse desenho o segundo Plano Nacional de Educação (2014-2024) assume, ainda que de forma sutil, outras roupagens, com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), a instituição da Política Nacional de Formação de Professores, pelo Decreto 6755/2009 e do programa Pacto Nacional pela Alfabetização a Idade Certa (2012) que teve como intuito alfabetização, em Língua Portuguesa e Matemática, até o 3º ano do Ensino Fundamental, todas as crianças da rede pública de ensino, por meio da integração e estruturação da alfabetização brasileira a partir da Formação Continuada de Professores Alfabetizadores.

Em ressonância os indicadores de Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática melhoraram 7,0 e 6,0 pontos respectivamente entre 2015 e 2017. Tais resultados atrelados as metas, principalmente, a meta 07 que diz respeito ao fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e da melhoria da aprendizagem, demonstra o pouco avanço da educação básica brasileira.

O Plano Nacional de Educação se evidencia como corolário das iniciativas do Estado para a melhoria da educação básica, com o intuito de uma equidade nacional no

âmbito educacional, entretanto ao observar os indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Básica é possível indagar: Será que os escores obtidos respondem, prioritariamente, apenas as exigências internacionais do Banco Mundial e das agências de fomento, para fins de financiamento? Mostrando-se minimamente vinculado as políticas para formação humana para fins de melhoria da educação básica.

REFERENCIAS

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 108, p 111 -132, nov. 1999.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Sákia. 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, abr./jun. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Brasília, DF: 1998.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto de lei nº 6.094**. Brasília/DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 09/10/18 às 23:30.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 839**, de 26 de maio de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 27 maio 1999. Seção 1, p. 11.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica**. Brasília, DF: 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2014b.

_____. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, nº. 9.394, de 20 de dez. 1996.

_____. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Unidade 01. PNE/Ministério da Educação. Brasília, DF, 2012.

_____. **Plano Nacional de Educação - PNE**/Ministério da Educação. Brasília, DF: INEP, 2014a.

_____. **Portaria MEC n2 839**, de 26 de maio de 1999. Brasília, Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n. 100, p. 11, 27 de maio de 1999.

_____. **Portaria MEC n5 482**, de 7 de junho de 2013. Brasília, Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n. 109, p. 17, 10 jun. 2013.

_____. **Portaria MEC n931**, de 21 de março de 2005. Brasília, Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, n. 55, p. 17, 22 de março de 2005.

CARVALHO, Elma Júlia G. **Políticas públicas e gestão da educação no Brasil**. Maringá: Eduem, 2012.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de Educação Básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 59, p. 1-23, abr./ jun. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. *Educ. Soc.* [online]. 2010, vol.31, n.112, p.677-705. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-73302010000300003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 09/10/18 às 23:45.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. DISPONIVEL:<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/%C3%8Dndice+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+%28Ideb%29/26bf6631-44bf-46b0-9518-4dc3c310888b?version=1.4>. Acesso em: 09/10/18 às 23:40.

FREITAS, Dirce Nei Teixeiras de. **A avaliação da educação no Brasil**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos Cedes**. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Políticas Públicas e Educação. Campinas, SP: n. 55, p. 30-41, 2001

INEP. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**. Brasília: Inep, 1992.

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**. Brasília: Inep, 1999.

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Documento base preliminar para discussão Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2016.

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SAEB – 2005 primeiros resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada**. Brasília: Inep, 2007.

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SAEB: Evidências da edição 2017**. Brasília: Inep, 2018.

_____. Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional De Educação PNE 2014-2024: Linha de base**. Brasília: Inep, 2015.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. O sistema de organização e de gestão da escola: teoria e prática. In: LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 315-351.

LIMA, Eriksom Teixeira; NASSIF, André; CARVALHO JUNIOR, Mario Cordeiro de. **Infra-estrutura, diversificação das exportações e redução do 'Custo-Brasil'**: limites e possibilidades. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 83-121, jun. 1997.

NOMA, A. K.; KOEPSEL, Eliana N. Política e planejamento educacional no contexto da mundialização do capital. In: LARA, A. M. B.; KOEPSEL, E. C. N. (Org.). **Gestão educacional**. 1ed. Maringá: Eduem, 2010, v., p. 13-41.

SAVIANI, Dermerval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 2016.

_____. Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional. 2. Ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2008.

SHIROMA, O. E.; MORAES, M. C.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. 6ª ed. São Paulo: contexto, 2011.

TFOUNI, Leda V. **Letramento e alfabetização**. 7ª ed. São Paulo, Cortez, 2005.

VIEIRA, S. L. **Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, p. 53-69, 2007.