

AS CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Lúcia Maria de Assis

INTRODUÇÃO

Durante o período de construção das propostas sintetizadas no Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae – 2010), que subsidiariam a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE-2014-2024), as discussões nos municípios e nos estados foram conduzidas por pessoas ligadas aos diversos níveis dos poderes executivos e legislativos, Conselhos e Fóruns de educação institucionais, Movimentos Sociais, Entidades Científicas, Redes e movimentos e demais entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional público e privado¹. A diversificação dos participantes e a ampla capilaridade que caracterizou as reuniões preparatórias da Conae demonstram o esforço coletivo de aglutinar um conjunto de ideias capazes de representar o complexo sistema educacional brasileiro.

É necessário destacar o grande hiato temporal entre a realização da Conferência de 2010 e a promulgação da Lei nº 13.005 em junho de 2014, a do PNE (2014-2024), sugerindo que tanto tempo em tramitação pode ter sido marcado por múltiplos e diversificados interesses em disputa. Durante esse tempo o Brasil viveu sem um plano para a educação, imerso em inúmeros embates no campo das políticas educacionais e uma campanha eleitoral para presidente do país acirrada, marcada por grandes tencionamentos políticos, ideológicos e partidários.² Este contexto também contribuiu para que a Conae 2014, marcada para ocorrer em fevereiro, fosse adiada para novembro, tendo em vista as dificuldades políticas e orçamentárias para realizar a conferência antes da promulgação da lei do PNE (2014-2024).

¹ BRASIL [Plano Nacional de Educação (PNE)]. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*, que aprova o PNE e dá outras providências – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série Legislação; n. 125).

² Em abril de 2016 o presidente da Câmara dos Deputados acolheu um processo de impeachment contra a presidenta, articulado pelos partidos de oposição. Atualmente, julho de 2016, tramita no Senado Federal a defesa da presidenta e a votação final do processo está prevista para ocorrer em setembro deste ano.

Em que pese o grande esforço mobilizador das chamadas “bases” de onde emergem os sujeitos interessados no planejamento das políticas educacionais, o contexto em que se produziu este movimento se apresenta extremamente hostil aos grandes objetivos e metas traçados pelas Conferências Nacionais de 2010 e 2014. De um lado, participantes que representam autoridades governamentais, convidados, conferencistas, delegados e observadores se uniram em um torno de um consenso mínimo em relação às grandes concepções e princípios que deveriam pautar os encaminhamentos da Conferência, a saber, “a garantia do direito à educação de qualidade como um princípio fundamental e basilar” (BRASIL. CONAE, p. 16); “é fundamental o pacto federativo [...] em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos” (idem). E, de outro lado, o predomínio de uma lógica “governança” global que estabelece uma padronização dos parâmetros de definição de “qualidade educacional”, baseadas em princípios oriundos da lógica mercantil e gerencial, em geral mensuradas por meio de estratégias que estimulam competição e promove o ranqueamento das escolas, redes de ensino e instituições, como elementos capazes de promover a desejada “qualidade” educacional (FREITAS, 2011; AFONSO, 2000, 2012).

Há, portanto, uma contradição implícita entre a proposição das Conaes de 2010 e 2014 e a legislação do PNE, considerando que, nos documentos referência das Conferências de Educação, a concepção de educação pública e de qualidade socialmente referenciada (BRASIL. CONAE, p. 85) não encontra eco na proposição de algumas metas e estratégias do PNE aprovado. Cabe indagar, portanto, quais seriam as forças antagônicas que predominaram na elaboração do PNE (2014-2024)?

A questão que se coloca nos remete à forma de organização da sociedade capitalista e neoliberal, pautada nos valores do Estado burguês, desde o Consenso de Washington em 1989 (SGUISSARDI, 1997)³, que vem influenciando as agendas políticas dos países periféricos, de modo a adequar a governança dos bens públicos à mesma lógica da iniciativa privada. Os argumentos utilizados para a adoção destes princípios são inúmeros, mas sobressai a tese de que o Estado forte é também ineficaz e perdulário, gasta muito e mal, devendo, portanto, ser reduzido ao Estado mínimo.

³ SGUISSARDI, Valdemar (Org). Avaliação Universitária em questão. Reformas do Estado e da Educação Superior. Campinas/SP : Autores Associados, 1997.

Desta forma, os esforços daqueles que contribuíram na formulação do PNE (2014-2024) esbarraram nesta contradição implícita relativa aos interesses de dois campos em disputa: o campo educacional que luta pela formulação de uma lei que contemple os interesses construídos no coletivo dos movimentos sociais e o campo econômico, que impõe uma agenda afinada com os interesses do “capital” e das classes hegemônicas.

O que tem resultado dessa tensão é um Plano precariamente equilibrado entre estes campos, ora apresentando proposições que atendem às demandas oriundas das Conaes 2010 e 2014, como nas metas e estratégias que preveem a ampliação do acesso e permanência na educação pública em todos os níveis e modalidades da educação, ora assume uma tendência regulatória e meritocrática, ao relacionar a melhoria da qualidade educacional aos índices dos exames em larga escala, tema que será desenvolvido mais adiante.

É importante ressaltar que, ao propor uma análise dos aspectos relativos à avaliação educacional no PNE, ou de qualquer outro aspecto do Plano, não é possível prescindir dos princípios fundantes da sociedade brasileira, capitalista e neoliberal. Nesse sentido, Mészáros esclarece que a razão para o fracasso dos esforços de se instituir “grandes mudanças na sociedade por meio de reformas educacionais lúcidas, reconciliadas com o ponto de vista do capital, consistia – e ainda consiste – no fato de as determinações fundamentais do sistema do capital serem *irreformáveis*” (p. 27 – grifo do autor). Para este autor estamos diante da tarefa de promover mudanças significativas no campo educacional, por meio de instrumentos legais, sem que a ordem estabelecida seja ameaçada. “O capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente *incorrigível*” (MÉSZÁROS, 2008, p. 27 – grifo do autor).

Neste estudo, portanto, pretende-se analisar os aspectos do PNE (2014-2024) que fazem referência à avaliação como estratégia para a promoção da qualidade educacional no Brasil.

Os desafios da avaliação educacional e da qualidade no PNE - 2014 – 2024

O PNE (2014-2024) apresenta a síntese de muitos esforços para que se garantam direitos já previstos desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Entretanto, no que

diz respeito à avaliação como ferramenta para dimensionar a qualidade educacional, ficou muito difícil defender o PNE (2014-2024), pois, ao mesmo tempo em que prevê a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL. LEI, inciso III, Art. 2º) e um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” (Idem, Art. 11), também prevê a elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cujos indicadores “serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma” (BRASIL. LEI, ART. 11, PARÁGRAFO 3º, 2014).

Uma primeira análise dos incisos do Art. 2º sinaliza para a previsão de planos, metas e estratégias que contemplem uma concepção crítica e progressista de educação (SAVIANI, 1997) e, por conseguinte também de avaliação, como possibilidade para se cumprir uma meta que prevê a superação das desigualdades e fim de todas as formas de discriminação.

Entretanto quando se passa à análise dos incisos e parágrafos do Art. 11, percebe-se as contradições e inconsistências presentes na Lei, uma vez que a reunião destes dois princípios: (a) erradicação de todas as formas de exclusão e (b) publicação de resultados de desempenho dos estudantes em um exame nacional por meio de índices, por estabelecimento de ensino, não se sustenta diante dos dados amplamente divulgados no meio acadêmico que demonstram o caráter excludente e meritocrático dos testes em larga escala e dos índices criados a partir dos seus resultados (SOUSA e LOPES, 2010).

Para compreender melhor o cerne desta contradição é preciso recuar um pouco no tempo quando a política de acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação básica no Brasil passou a ser pautada no IDEB. Freitas (2007) se disse surpreso, em matéria de avaliação do ensino fundamental, que o governo Lula tenha

contribuído para o aprofundamento das políticas liberais da época de FHC, contrariando o se esperava dele, e que, no campo das avaliações educacionais observou-se “uma conversão plena às propostas de responsabilização e de privatização do público. A Prova Brasil e o IDEB são a ponta do *iceberg* desta mesma concepção” (FREITAS, 2007, p. 966).

Freitas também esclarece que a inspiração para a adoção deste sistema de avaliação tem origem em uma lei norte-americana denominada *No Child Left Behind*⁴, que impõe um sistema de padrões oriundos dos governos centrais, testes e sanções para a escola que transformaram o sistema de ensino público norte-americano em um negócio altamente lucrativo. No Brasil, o movimento *Todos Pela Educação*, que é coordenado por empresários do campo da educação, cumpre o papel análogo aos reformadores americanos, influenciando diretamente na definição de políticas públicas com características e princípios da gestão corporativa e empresarial, numa clara opção, pelos governos, pela lógica privatista-liberal de governança na esfera público-estatal (FREITAS, 2007).

O resultado disto é o predomínio da meritocracia e do estímulo ao empreendedorismo pessoal, priorizando-se os aspectos relativos às *performances* individuais em detrimento dos esforços do coletivo e a competitividade das escolas em detrimento da sua coexistência colegiada e solidária dentro de um sistema ou rede de ensino.

A adoção dos discursos e das políticas liberais, neste sentido, parecem ter contribuído, ainda que de forma limitada, no combate aos altos índices de reprovação, mas “a alternativa adotada de progressão continuada demonstrou também que a ausência de reprovação nos sistemas não é sinônimo de aprendizagem com qualidade” (idem, p. 969). Não há como negar a correlação positiva entre condições sócio-econômicas nas quais a escola está inserida e o desempenho dos estudantes nas avaliações padronizadas, mas os discursos meritocráticos dos liberais tentam eliminar esta correlação, sob o argumento de que as ações educacionais inspiradas na lógica de

⁴ Este movimento teve seu início a partir dos anos 1980 com a publicação do relatório *A Nation at Risk* (National Commission on Excellence in Education, 1983), que apresentava um quadro de caos para a educação americana que, segundo os reformadores empresariais, comprometeria sua competitividade no cenário internacional. (FREITAS, 2012, p. 381).

mercado poderiam elevar a qualidade de ensino, o que implica na responsabilização da escola e na desresponsabilização dos governos.

Não defendemos o determinismo social e nem estamos justificando o baixo rendimento educacional das camadas pobres, mas, prevalecendo a lógica concorrencial, que induz políticas de premiação e/ou de punição às escolas, de acordo com os seus resultados nas avaliações, o que está sendo reforçado é a institucionalização de escolas para ricos e escolas para pobres. No limite, o que está em questão é muito mais o desempenho médio dos alunos nos exames e nos índices do que a efetiva qualidade educacional socialmente referenciada, como prevê os documentos referência das Conaes 2010 e 2014.

Nesse sentido, ao vincular o acompanhamento e a promoção da qualidade da educação no Brasil aos indicadores de desempenho dos estudantes mensurados pelo Ideb, o PNE reforçou uma política de matriz neoliberal, que promove a classificação e o *ranking* das escolas, desresponsabiliza os governos quanto ao seu protagonismo no investimento de esforços para a solução dos problemas detectados e induziu os profissionais da educação a uma atitude de permanente alerta quanto aos resultados do índice. A solução encontrada pelos gestores e professores tem sido a reorganização dos seus currículos escolares, adaptando-os ao formato e conteúdos das provas. Esta “adequação” tem promovido um perverso reducionismo curricular, na medida em que todos os tópicos de formação que não podem ser mensurados pelos exames passam a ter um tratamento secundário nas escolas (FREITAS, 2007; 2011).

Há que se questionar sobre a eficácia dos exames em larga escala como indutores da melhoria do desempenho dos estudantes. De acordo com estudo realizado por Coelho (2008)⁵ que analisou os dados do Saeb de 1995 a 2003, houve tendência de decréscimo no desempenho dos estudantes, revelando a ausência de melhorias ao longo do período, o que pode ser observado pela série histórica desses indicadores. Este resultado expressa a incapacidade dos exames de larga escala em provocar mudanças nas escolas/instituições no sentido e promoverem avanços na qualidade e no desempenho dos estudantes, além de suscitarem a insatisfação e a crítica às políticas

⁵ Dirce Ney Teixeira Coelho

educacionais, assim como a demanda de ações mais efetivas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas (ASSIS e AMARAL, 2013, p. 31).

Em que pesem todos os argumentos contrários, ao estabelecer a Meta 7 que trata do “fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades”, o PNE (2014-2024) se referenciou nas metas nacionais para o Ideb, indicando uma tabela na qual se lê as metas previstas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio tendo como referência os anos 2015, 2017, 2019 e 2021. Sobre o fato de a qualidade educacional ser mensurada pela média do desempenho dos estudantes nas provas, Freitas adverte que esta estratégia pode contribuir para ocultar a má qualidade porque “O uso da média como referência e sua variação ao longo do tempo não significam que houve melhoria *para todos*. Se um grupo de bons alunos for melhor ainda, a média subirá, mesmo que os piores continuem onde sempre estiveram”. Dessa forma, as médias “são enviesadas de maneira particular contra escolas que atendem grande número de crianças pobres” (FREITAS, 2007, p. 982).

Além disto, ainda segundo Freitas, a definição de metas distantes como referência pode retirar o foco na melhoria mais imediata de ensino para todos os alunos. “Fala-se em nota seis para 2021. É muito tempo para pouca nota. Necessitamos de ações mais imediatas de universalização da qualidade” (p. 982).

No âmbito da proposição das 36 estratégias da Meta 7, oito delas fazem referência direta aos resultados do Ideb e uma aos resultados no Programme for International Student Assessment (PISA), como indicadores que deverão balizar a análise sobre a melhoria da qualidade educação nos próximos 10 anos. Chama atenção também, a estratégia 7.36: “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”, que permitem muitas possibilidades de interpretação, inclusive aquela que vem sendo adotada por vários estados e municípios, que é a “valorização” dos professores e dos gestores escolares por meio do pagamento de “bônus” no salário todas as vezes que eles “batem as metas” fixadas pelas respectivas Secretarias de Educação (SOUSA e LOPES, 2010⁶; FREITAS, 2012).

⁶ Revista Adusp. Dossiê Educação no Brasil. São Paulo: ADUSP, jan. 2010, p. 53-59.

É neste cenário de muitas críticas à vinculação da qualidade da educação aos índices de desempenho dos estudantes em exames nacionais padronizados, bem como aos usos que vem sendo feitos destes resultados, que se pode concluir que, da forma como está, a Meta sete do PNE e suas nove estratégias que fazem referência ao Ideb representa um grande retrocesso no campo da proposição das políticas educacionais. Neste sentido a comunidade acadêmica é chamada e se posiciona e a buscar alternativas que possam vir a ser consideradas para os próximos Planos Nacionais de Educação.

Como uma proposta de avaliação das instituições educativas, Assis e Amaral (2013) elaboraram um modelo de avaliação sob os princípios e diretrizes do Fórum Nacional de Educação, do Documento-Referência para a Conae 2014. Os autores propõem a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação (Sinave), que possui a mesma estrutura metodológica, desde a educação infantil até a educação superior

Falamos em mesma estrutura metodológica, pois cada nível, etapa e modalidade educacional possui as suas finalidades e especificidades próprias, que precisam ser tratadas de forma diferenciada e adequada. A estruturação de um Sinave com essa característica se constituiria em um dos elos constitutivos do Sistema Nacional de Educação, cuja estruturação é um desafio à educação brasileira (p. 9).

Os autores partem do princípio de que a presença de exames de larga escala em um Sistema Nacional de Avaliação da Educação induziria automaticamente ao “ranqueamento”, distorcendo desastrosamente o processo avaliativo. Para garantir um processo que atenda às considerações apresentadas pelo Fórum Nacional de Educação, a proposta não inclui provas ou exames padronizados de desempenho. Exames de larga escala poderiam ser aplicados somente com o objetivo de redefinição de políticas públicas e, para tal, não há necessidade de serem censitários (ASSIS e AMARAL, 2013).

Este estudo demonstrou que um sistema de avaliação de instituições e sistemas educativos sem o estabelecimento de *ranking* contraria o paradigma predominante no campo das políticas educacionais, entretanto, como contraponto a esta tendência, o esboço da proposta avaliação com base em múltiplos indicadores, formulada por Assis e Amaral, poderia promover a “efetivação de uma avaliação educacional emancipatória para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos” (BRASIL.

CONAE, 2013, p. 16) e seria um elo essencial do Sistema Nacional de Educação e atenderia às premissas estabelecidas pelo FNE no Documento-Referência para a Conae 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode negar que o PNE (2014-2024) constitui em importante avanço para a sociedade brasileira que vem convivendo, historicamente, com profundos problemas educacionais de acesso e permanência das crianças e jovens na educação básica e superior e, mais recentemente, com dificuldades para garantir que esta educação seja de qualidade socialmente referenciada, conforme amplamente exposto nos documentos-referência das Conaes de 2010 e 2014.

O desafio da implementação do Plano é enorme, sobretudo no que se refere ao cumprimento das metas mais ousadas, como a que amplia os recursos destinados à educação até atingir o 10% o PIB em 2024; a universalização, ainda em 2016, da educação infantil na pré-escola e o ensino fundamental de nove anos às crianças entre seis e 14 anos até 2024, além do aumento para a 85% da taxa líquida de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio, também até 2024. Aliado a estas metas de acesso, está também previsto que esta escolarização se dê com qualidade, e, neste sentido, a definição de “ensino de qualidade” será, segundo o PNE, pautada nos resultados dos exames em larga escala, desde o período da alfabetização, aos oito anos de idade ao final do Ensino Médio.

Ao fazer a escolha de estabelecer parâmetros de avaliação da qualidade educacional em índices médios de desempenho dos estudantes em provas padronizadas nacionais, promove-se um reducionismo na análise do sistema, uma vez que os resultados destes exames dependem de muitos fatores, inclusive sócio-econômicos e culturais, externos à escola, mas que, em tese, devem ser “resolvidos” pelos profissionais da escola, professores e gestores.

Para garantir maior eficácia à política, de cunho meritocrático e gerencial, os resultados por escola passaram a ser divulgados com grande repercussão nas diversas mídias, responsabilizando professores, gestores e famílias pelo ‘sucesso’ ou ‘fracasso’ dos alunos nas provas e no Ideb (FREITAS, 2012; ASSIS e AMARAL, 2013). Neste contexto, a “boa escola” passou a ser aquela que melhor prepara os alunos para os

exames nacionais, que afinal de contas é o que irá indicar se houve ou não “melhoria da qualidade” do ensino, apresentado sob a forma de um índice e exposto em gráficos nas portas das escolas.

Na contramão do proposto no PNE (2014-2024), deve-se estimular a organização dos currículos e do trabalho pedagógico numa perspectiva ampliada de ensino e de avaliação em todos os seus níveis, que reconheça as diversidades regionais, culturais e geográficas na abordagem dos conteúdos escolares, que as práticas educativas e as avaliações da aprendizagem sejam coerentes com uma proposta crítica e criativa de ensino e que o professor tenha autonomia na definição daquilo que irá ensinar, sempre coerente com o Projeto Pedagógico da Escola. Estas são condições fundamentais para que se alcance uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Neste sentido, a aprovação do Art. 11 da Lei 13.005 de 2014 e as estratégias postas na Meta 7 que se referem ao Ideb contribuem para que o PNE (2014-2024) contraria um modelo de avaliação que amplie os fatores intervenientes na avaliação educacional em todos os seus níveis e modalidades e se constitui em um caminho que já se exauriu em outros países, com enormes danos ao processo educacional.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Lúcia Maria de e AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da Educação, por um Sistema Nacional. In: *Revista Retratos da Escola: dossiê Avaliação da Educação Básica*, v. 7, n. 12, 2013. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/258/436>. Acesso em 17/04/2016.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.

BRASIL. CÂMARA. *Plano Nacional de Educação 2014-2024* – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série Legislação; n. 125).

BRASIL. CONAE. *Conferência Nacional de Educação: documento - referência / [elaborado pelo] Fórum Nacional de Educação*. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

COELHO, Maria Inez Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. In: *Revista Ensaio*, RJ, v. 16, n. 59, p. 229-258 – abr/jun. 2008.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.jun. 2012.

_____. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da má qualidade do ensino. In: *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

MÉSZÁROS, István. *A Educação para além do capital*. [Trad. Isa Tavares]. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. São Paulo: Autores Associados, 1997.

SGUISSARDI, Valdemar (Org). *Avaliação Universitária em questão. Reformas do Estado e da Educação Superior*. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

SOUSA, Sandra Zákia Lian; LOPES, Valéria Virginia. Avaliação nas Políticas Educacionais atuais reitera desigualdades. *Revista Adusp*. Dossiê Educação no Brasil. São Paulo: ADUSP, jan. 2010, p. 53-59.