

O DISCURSO SOBRE “QUALIDADE DA EDUCAÇÃO” E A LÓGICA DAS METAS DE DESEMPENHO: A QUALIDADE COMO ÍNDICE

Ana Laura Jeremias Urel¹

Andreia da Silva Pereira²

Resumo: Este artigo apresenta discussões sobre os objetivos e metas para a educação básica que compreendem o IDEB (Índice de desenvolvimento da educação básica) como indicador de qualidade, bem como o monitoramento que o Estado exerce a partir de seus resultados. Para as análises, foi utilizada a metodologia de análise documental - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e projeto de lei do PNE para 2011-2020 e o documento elaborado pelo movimento da sociedade civil “Todos pela Educação” (2006). Com base na análise documental, concluímos que as políticas educacionais em avaliação consolidam, de fato, o monitoramento que o Estado exerce sobre a educação básica e o conceito de qualidade de ensino vinculado ao desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Avaliação Externa. Qualidade da Educação.

THE DISCOURSE ABOUT "QUALITY OF EDUCATION" AND LOGIC OF PERFORMANCE TARGETS: QUALITY AS AN INDEX

Abstract: This paper presents discussions on the objectives and goals for basic education comprising the IDEB (Index development of basic education) as an indicator of quality, as well as monitoring the state exerts from your results. For the analyzes, we used the methodology document analysis - Law of Guidelines and Bases of National Education (LDBEN), National Education Plan (NEP) from 2001 to 2010 and the bill of the NAP for 2011-2020 and the document prepared by the movement civil society "Education for All" (2006). Based on documentary analysis, we conclude that educational policies in evaluation consolidate, in fact, monitoring the state exerts on basic education and the concept of quality education linked to the performance of students in large-scale assessments.

Key-words: Educational Policy. External Evaluation. Quality of Education

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília – Av. Maria Fernandes Cavallari, nº 1935 – apto 333 – Jardim Cavallari – Marília SP – email: laura.urel@gmail.com

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília – email: unespandreia@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

As discussões acerca da avaliação da educação básica problematizam a regulação que o Estado tem exercido e o que se espera quando se fala em qualidade da educação. Essas discussões permeiam a reforma empreendida na educação básica desde a década de 1990, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) até os dias atuais. A reforma a que nos referimos trata da construção de um sistema de avaliação pautado em índices de desempenho:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos (BRASIL, 2001, p. 52).

O Plano Nacional de Educação (PNE), já previsto no artigo 14 da Constituição Federal e aprovado pela Lei 10.172 de 2001, consiste num plano plurianual para a Educação, tendo como objetivos a integração das ações do Poder Público para a articulação e o desenvolvimento de ensino em seus diversos níveis. Destacamos, na citação acima, de todos os 30 objetivos e metas estabelecidas. O de número 26, o qual se inscreve na questão da Avaliação da Educação Básica como monitoramento, é determinante para a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos – objetivo e meta – que circundam a qualidade da educação básica brasileira. Essas primeiras considerações constituem o mote para a discussão neste artigo, cujo objetivo é apresentar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) sob a perspectiva do Estado, enquanto Política Educacional para elevar o desempenho dos estudantes da Educação Básica no que tange à melhoria da qualidade da educação brasileira, considerada como níveis de desempenho dos estudantes a partir do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)³

O contexto social, histórico e político da elaboração de instrumentos de avaliação possui, além desses aspectos, um conjunto de critérios de lógica para atendimento às concepções de governo. O contexto a que nos referimos insere uma reforma da educação,

³ IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – é composto pela Prova Brasil e Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica.

num período no qual o “Estado assume um papel destacado no controle e na gestão de políticas educacionais.” (CHAVES; LIMA; MEDEIROS, p. 4, 2008). Isso se justifica em um campo de relação em que a educação básica atende a critérios governamentais, de modo que as políticas brasileiras respondem às necessidades definidas pelo neoliberalismo⁴.

No contexto de regulação do Estado, a avaliação é pensada como instrumento importante na gestão da educação, sendo os dados coletados por meio dos indicadores (ou os Índices da Educação Básica – IDEB). Por meio dos indicadores, são pensadas as estratégias para se garantir que os estudantes atinjam as metas estabelecidas para o nível de ensino avaliado e que estejam em consonância com as metas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)⁵.

Para elaborar as discussões - baseadas no contexto acima apresentado - nosso objeto de interlocução parte do PNE (2001-2010) e demais documentos já listados para a compreensão da lógica dos critérios de avaliação em larga escala e sua (im)possível relação com a qualidade em educação.

Primeiramente, apresentamos o órgão governamental que regulamenta o a avaliação da educação básica e de outros níveis de ensino – o INEP – desde a sua criação em 1937 quando ainda chamado de Instituto Nacional de Pedagogia, passando a denominar-se Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em 1938 e sua transformação em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais em 1972. Em 1997, o INEP que antes, era órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação e do Desporto, foi transformado em autarquia federal vinculada ao mesmo Ministério.

Após essa apresentação, são tecidas considerações em relação ao SAEB, desde sua primeira implementação até o novo SAEB, passando por duas décadas de

⁴ No neoliberalismo, as políticas públicas são estratégias providas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Para os neoliberais as políticas públicas devem manter uma estreita relação com as necessidades de acumulação de capital. (BIANCHETTI, 2005, p.89-90;92). Outros autores discutem a problemática do neoliberalismo e educação: DEITOS (2010); HÖFLING (2001);

⁵ O PISA, organizado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), avalia a leitura em diversos países. Tem como objetivo produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais. Essa avaliação é realizada com estudantes entre 15 e 16 anos, idade em que – espera-se – cheguem ao fim da escolarização obrigatória dominando a leitura e seu uso social. Tem como pressuposto básico a leitura como compreensão, uso e reflexão sobre textos escritos para participação na vida social. As avaliações do PISA abrangeram três áreas de conhecimento – Língua Portuguesa, Matemática e Ciências – e foram realizadas, respectivamente, nos anos de 2000, 2003, 2006 e 2009. A avaliação é realizada de três em três anos. Cada país possui uma coordenação nacional do PISA. No Brasil, ela fica a cargo do INEP.

mudanças diretamente relacionadas às reformas educacionais às quais esse sistema de avaliação está diretamente vinculado.

Em seguida, são apresentadas as metas e objetivos para a educação básica que estão definidos em documentos que legislam sobre a educação, tais como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e projeto de lei do PNE para 2011-2020 e o documento elaborado pelo movimento da sociedade civil “Todos pela Educação” (2006-2009).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP) E O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)

Pesquisadores e colaboradores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) atuam no desenvolvimento do SAEB e reúnem estudos nesse tema. As perspectivas desses diagnósticos se inscrevem no sentido de vincular as avaliações à melhoria da qualidade de ensino, o que implica na elaboração de matrizes de referências que conduzem os conteúdos dos anos avaliados, as quais contemplam os descritores que, por sua vez, definem os objetos de conhecimentos que serão exigidos nas avaliações.⁶

O INEP, antes denominado de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, foi criado em 1937 e era vinculado ao Ministério da Educação e Saúde. Segundo o artigo 2 do Decreto-lei nº 580, de 1938, as competências do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos eram:

- a) organizar documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e das técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas;
- b) manter intercâmbio, em matéria de pedagogia, com as instituições educacionais do país e do estrangeiro;
- c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino, bem como sobre os vários métodos e processos pedagógicos;
- d) promover investigações no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente ao problema da orientação e seleção profissional;

⁶ As Matrizes de Referência descrevem as competências e habilidades necessárias para cada série correspondente. Em 2001, houve a atualização das Matrizes de Referência de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais.

e) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos;

f) divulgar, pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógicas. (BRASIL. DOU, 1938)

Em relação às competências do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em 1938, pode-se observar que estão vinculadas às questões pedagógicas de ensino, de psicologia, aos problemas pedagógicos das instituições, entre outros. Indica a pesquisa como forma de promover discussões sobre os métodos e processos pedagógicos e prestação de assistência técnica às diferentes esferas de ensino.

Em 1972, houve a transformação⁷ do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), com a finalidade de exercer todas as atividades relacionadas à pesquisa educacional no Brasil.

O INEP, desde 1997, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) cuja missão, segundo o website é:

[...] promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral. (BRASIL. INEP, 2011)

O INEP, portanto, após fortalecimento e redimensionamento de suas atividades, é responsável pelos censos educacionais e demais levantamentos estatísticos e desenvolve, como eixo central, as avaliações da educação básica e superior e os divulga, a fim de acompanhar, por meio de critérios elaborados por uma equipe, o sistema educacional brasileiro.

No tocante à avaliação da educação brasileira, o Inep/MEC é o grande responsável pela maioria das ações e o executor direto das propostas do governo: Saeb, Prova Brasil, Provinha Brasil, Ideb, Enem, Enceja, Prova Nacional de Ingresso na Carreira Docente, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), dentre outros (ASSIS, 2011, p. 8)

⁷ O Decreto nº 71.407, de 20 de novembro de 1972 é o que dispõe sobre a transformação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos em Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Quanto ao SAEB, suas origens remontam a 1986, com o projeto Edurural (financiado com recursos do Banco Mundial), que avaliou o desempenho de alunos rurais e a eficácia das medidas adotadas. Em 1988, o MEC ampliou a experiência com o Saep (Sistema de Avaliação da Educação Primária), visando a melhoria da qualidade do ensino. Do projeto Edurural ao Saep e sua transição para o SAEB através das alterações da Constituição Federal de 1988, a primeira avaliação em larga escala ocorreu no ano de 1990 e, posteriormente, no de 1992, sob a responsabilidade do INEP. Após 1993, a avaliação passou a ser bienal.

Criado em 1990, teve seu segundo ciclo de aplicação em 1993, mas somente a partir de 1995 adquiriu um papel estratégico, articulando-se com um conjunto de políticas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino em todos os seus níveis. A avaliação, que era uma diretriz governamental, tornou-se clara atribuição do Ministério da Educação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. (BECKER, 2010, p. 3)

Becker (2010) indica que, no contexto de avaliação da educação básica, vincula-se a qualidade da educação – uma tentativa de se “verificar” a qualidade numa perspectiva de avaliação de instituições e de sistemas de ensino. Há, portanto, uma lógica na implementação das políticas públicas, as quais assumem um ajuste neoliberal.

[...] a década de 1990 foi marcada pelo que se denominou de “Estado Avaliador”, ou seja, o Estado adota um ethos competitivo, e admite a lógica de mercado. Essa perspectiva esteve presente nas políticas de avaliação do governo Cardoso, e foi estimulada a criação de mecanismos de controle da educação, em que o Estado assumiu papel de regulador das instituições. É a preocupação maior com o produto em detrimento do processo. Houve destaque, pela iniciativa federal, na avaliação padronizada em larga escala, que, segundo os responsáveis, tinha papel importante na formulação e implementação de políticas públicas. (ASSIS, 2011, p. 4)

Dessa maneira, os marcos de mudança na trajetória do SAEB se situam, principalmente, entre os anos de 1995 e 2001 com: a) 1995: incorporação do TRI (Teoria de Resposta ao Item), que permitiu a comparação entre ciclos de avaliação; b) 1997: desenvolvimento das Matrizes de Referência, descrevendo competências e habilidades necessárias para cada série correspondente; c) 2001: atualização das Matrizes de Referência

de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais; d) ampliação das possibilidades de análise dos resultados do SAEB com a implementação da Prova Brasil. Segundo Oliveira (2011, p. 18),

[...] o Saeb, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC), se consolida como importante instrumento da política pública. Durante cada aplicação os dados coletados permitiram montar um quadro sobre a evolução do desempenho do sistema educacional e dos diversos fatores incidentes na qualidade do ensino (BRASIL, 2003). Dessa maneira, as autoridades públicas puderam monitorar as políticas públicas educacionais e definir ações voltadas para a correção de deficiências detectadas. Em 2005, antes de aplicar seu oitavo ciclo, o Saeb foi reformulado pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março, passando a ser composto por dois processos avaliativos: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. A Aneb manteve os procedimentos da avaliação amostral, das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica.

A autora – prestadora de serviços à Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) – afirma ainda que a divulgação de resultados da então Prova Brasil criou um ranking de escolas em lugar da proposta de compreensão das médias de desempenho, consideradas as especificidades das instituições de ensino, o que levou a uma visão da Prova Brasil como reguladora, em vez de instrumento para a melhoria da qualidade das condições de ensino. Além da mudança na concepção de avaliação, o resultado foram ações como a

[...] denominada “Caravana da Educação”. O Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, junto com técnicos do Ministério e do Inep, percorreram as 27 Unidades da Federação (UF), proferindo palestras sobre a Prova Brasil, o Censo Escolar, as metas do Ideb e as diretrizes para se efetivar o PDE aos secretários de educação estaduais e municipais, além de técnicos das secretarias. A proposta era fornecer informações aos gestores, de maneira que pudessem compreender a composição do Ideb e, assim, seguir as diretrizes e as metas traçadas. (OLIVEIRA, 2011, p. 20)

A década de 1990 trouxe, ainda, a reforma do Estado e seus reflexos na educação formal, que passou a ser avaliada por sua eficácia e competência. O que o aluno devia aprender seria regulado pelos resultados das avaliações. Essa questão é discutida em pesquisas educacionais e gerou análises que apontaram as avaliações sistêmicas internas e externas como reguladoras.

Na publicação do INEP intitulada *Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*, Araújo & Luzio (2005) consideram a temática da avaliação em larga escala importante sob o ponto de vista da efetividade, pois os sistemas de ensino são verificados quanto à necessidade de atingirem patamares de desempenho aceitáveis. Tratando de forma detalhada do modo como a avaliação do SAEB é desenvolvida e sua relevância para a avaliação das ações dos sistemas educacionais no Brasil, os autores divulgam resultados de edições anteriores, concluindo que é preciso, além da avaliação externa, implementar políticas públicas que tenham impacto direto no cotidiano da escola.

O modo de avaliação é um dos eixos de discussão nas pesquisas acadêmicas, segundo as quais a perspectiva de política pública se relaciona diretamente com os objetivos de avaliar em larga escala. Trevisan & Bellen (2008) relacionam a temática da política pública à avaliação em larga escala, justificada pelo discurso do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, que organiza as avaliações do PISA, sendo utilizada como base nas avaliações de leitura do IDEB. O discurso que se constitui tem base em que

[...] o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas. (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 536)

Segundo os autores, a partir da década de 1990, a avaliação passa a fornecer dados para a análise de políticas públicas. Pode-se depreender, no modo como os estudantes são avaliados, que a avaliação passa a submeter-se a um crivo externo, qual seja, o de compilar as funções do sistema educacional e, através de parâmetros de competências e habilidades, definir quais aspectos um estudante de determinada série deve ser capaz de mobilizar para responder a uma questão.

Aos atores sociais, as pesquisas se referem como parte desconsiderada nas avaliações de larga escala, uma vez que elas oferecem amostras e referências generalizantes, em função mais de uma avaliação institucional (representada pelo desempenho de estudantes) que da avaliação do processo de aprendizagem.

Bonamino; Franco (1998) questionam o processo de institucionalização do SAEB e apontam a influência das avaliações externas nesse processo, indicando um reducionismo – nas avaliações e nos documentos que publicam – sócio econômico e pedagógico, tendo em vista que a escola é vista como aquela que tem possibilidades, de forma unilateral, de ensinar os estudantes sem atribuir o fracasso de desempenho em leitura a fatores externos à escola⁸.

As políticas públicas de avaliação se inserem nesse contexto, dentro de um campo de homogeneização e de alcance de resultados em larga escala. Quanto a esse aspecto Oliveira (2011) afirma que

[...] a avaliação passou a ser uma atividade presente em todos os setores sociais, tornando-se eixo norteador do processo regulatório estatal, no qual impera o controle de resultados nos empreendimentos da administração. Todavia, foi no campo educacional que as avaliações ganharam proeminência, pois o conhecimento passou a ser elemento chave para o desenvolvimento da economia mundial, que acompanhava o ritmo das mudanças tecnológicas, de descobertas científicas e inovações. (OLIVEIRA, 2011, p. 16).

Duran (2003) discute essas questões da perspectiva de uma avaliação reguladora ou emancipatória, considerando também a noção de regulação como função de controle do Estado e uma lógica de mercado, em detrimento de uma prática que se afirme emancipatória. O conceito de competência, baseado nos documentos de avaliação e na base teórica destes em Philippe Perrenoud, é abordado pela autora, que questiona o que se entende por uma escola competente e qual o sentido que se pode atribuir a alguma escola que não atenda aos padrões do Estado:

[...] o que significa uma escola ficar bem classificada nesta avaliação? Pode significar uma escola mais competente? Qual o sentido de competência? É competente uma escola que desenvolve um trabalho vinculado aos critérios estabelecidos pelo Estado? Ou, a escola é competente porque desenvolve um trabalho que resulta na inclusão e permanência dos seus alunos? (DURAN, 2003, p. 11)

⁸ Alícia Bonamino é autora utilizada como referência em muitas pesquisas citadas nesta parte do texto, pois as suas abordagens tratam das avaliações sob o ponto de vista das concepções – que entendo como conceitos – sobre a avaliação e seus impactos nas avaliações em larga escala. Para consulta dos estudos mencionados nesta nota, indico Bonamino (2000), Bonamino; Coscarelli; Franco (2002), Franco; Alves; Bonamino (2007).

Esses problemas estão presentes nas análises referidas, de modo que a consideração de uma avaliação no cotidiano da escola envolve, necessariamente, os sujeitos que a compõem e os modos como a compõem. Neste caso, necessariamente, pela linguagem. O conceito de competência, assim, não seria suficiente para abarcar a complexidade da linguagem e de como ela deve ser avaliada. Duran (2003) vê aí uma redução das possibilidades de aprendizagem e de qualidade em educação: a competência pode fazer parte, mas não deve ser o alicerce de avaliação de qualidade de ensino e de aprendizagem.

Ribeiro (2002), buscando compreender o papel das avaliações que surgiram na década de 90, conclui que elas orientam políticas públicas que não contribuem para a transformação social, já que a utilização de seus resultados serve a rankings entre sistemas escolares, padronizando saberes e desempenhos:

Essa política de avaliação da educação básica reduz a complexidade do processo educativo a indicadores mensuráveis e quantificáveis, enquanto a avaliação do processo fica oculta diante da suposta neutralidade do instrumento de avaliação por exame nacional, desconsiderando a multirreferencialidade dos processos avaliativos que vêm contribuindo para a superação da crise nos paradigmas tradicionais nesse campo (RIBEIRO, 2002, p. 141)

Quanto à redução da complexidade do processo educativo a dados mensuráveis e reguladores, Sousa (2003) mostra que as avaliações em larga escala podem provocar impactos no currículo, uniformizando-os e enrijecendo-os, de modo que as desigualdades sociais e escolares são intensificadas. Coadunando com as discussões de Gewehr (2010) a autora considera as avaliações em larga escala como centrais nas políticas públicas brasileiras, pois abrangem a avaliação de estudantes, professores, instituições e sistemas. A avaliação de um sistema, além disso, divulga desempenhos, bonifica as melhores notas e torna os resultados um conjunto de desempenhos, em lugar da possibilidade de construção de políticas públicas para uma educação de qualidade. As consequências desse modelo são: ênfase nos produtos, incentivo ao mérito, dados organizados em classificação, uso de dados quantitativos e destaque para a avaliação externa em detrimento da autoavaliação. Nos exames de larga escala,

O princípio é o de que a avaliação gera competição e a competição gera qualidade. Nesta perspectiva assume o Estado a função de estimular a produção dessa qualidade. As políticas educacionais, ao contemplarem em sua formulação a comparação, a classificação e a seleção, incorporam, conseqüentemente, como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação. (SOUSA, 2003)

Nesse contexto, justifica-se o discurso de transformação da educação em mercadoria, visto que a lógica de produtividade se coloca no lugar da ação coletiva e os resultados projetam o quê ensinar em função do que será avaliado.

As pesquisas mencionadas se detêm em três aspectos do problema: o conceito de avaliação, a avaliação sob o ponto de vista das políticas públicas e o conceito de qualidade. O enfoque na avaliação tem resultado em estudos sobre as formas de considerar o saberes dos educandos e sobre formas de regulação.

UMA RE(LEITURA) DOS DOCUMENTOS PUBLICADOS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A década de 1990 trouxe a reforma do Estado e seus reflexos na educação formal, que passou a ser avaliada por sua eficácia e competência. O que o aluno devia aprender seria regulado pelos resultados das avaliações. Essa questão permeia os documentos publicados nessas duas décadas, a começar pela ideia da Declaração Mundial sobre Educação para Todos – documento elaborado após Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que ocorreu em Jomtien, em 1990, a partir da qual se começou a pensar sobre um plano, a longo prazo, para a educação, cujo objetivo principal permeou o jargão “educação para todos”, numa tentativa de universalizar a educação que, na nossa leitura, traz uma concepção de “escolarização para todos”. Sem entrar no mérito dessa discussão, trazemos essa Declaração como ponto de partida para a elaboração de um plano para educação brasileira, já prevista na Constituição de 1988.

Com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade. Por outro lado, a Lei nº 9.394, de 1996, que “estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação.

Estabelece, ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, DOU, 2001)

O Plano Nacional de Educação 2001-2010, editado pelo senador Ricardo Santos em parceria com a UNESCO constituiu, de acordo Jorge Werthein – diretor da UNESCO – um instrumento para que o Poder Público, os educadores e a sociedade entrelaçassem suas forças num pacto para o futuro da educação, em consonância com os planos estaduais e municipais em favor da transformação da educação. A novidade do Plano é que, sendo decenal, não se trataria de um plano de governo, apesar de ter sido elaborado num período governamental específico, mas sim, um plano de Estado, o que implicaria numa continuidade nas metas e objetivos para a educação:

Os dois primeiros objetivos do Plano do decênio 2001-2010, tratam da elevação do nível de escolaridade e melhoria da qualidade da educação. Nesses aspectos, compreendemos que, primeiramente, fazia-se necessário elevar a escolaridade da população a fim de equiparar com as expectativas mundiais. “Elevar a escolaridade” poderia ter sido substituído por “universalizar os níveis de ensino”. Dessa consideração, essa escolha aponta para a preocupação em formar a população antes de oferecer uma educação de qualidade. O acordo foi firmado no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, em 2000, cuja pretensão foi a de avaliar os dez anos de execução da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, elaborado em 1990.

Nesse sentido, o PNE 2001-2010 traz um diagnóstico de cada nível de ensino. No caso do ensino fundamental, por exemplo, as constatações são quantitativas e se referem ao número de crianças e jovens, com idade entre 7 e 14 anos - o que corresponde à faixa-etária que deveria frequentar o ensino fundamental - que não estavam matriculadas ou aos que estavam no ensino fundamental mas refletiam a distorção idade/série causada pela repetência. Todas essas considerações confirmam que havia a necessidade de se estabelecer uma política de universalização do ensino, como forma de garantir a todos o acesso à educação. Após o diagnóstico disposto, o PNE aponta para a importância da qualidade da educação e traz como princípio norteador do trabalho docente os Parâmetros Curriculares Nacionais, os quais, segundo o plano, oferece condições para que os docentes

aproximem os conhecimentos do dia a dia dos estudantes, indicando-lhes, ainda, como trabalhar com temas transversais e interdisciplinarmente.

Ainda em relação ao ensino fundamental, o PNE apresenta como uma diretriz fundamental a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o qual permitiria o “acompanhamento da situação escolar do Brasil” (BRASIL, DOU, 2001). O objetivo/meta referente a essa diretriz é com a qual iniciamos a introdução deste artigo.

Ainda no decênio que corresponde ao PNE 2001-2010, fundou-se, em 2006, um movimento com a iniciativa da sociedade civil denominado “Todos pela Educação”, cuja principal preocupação é assegurar a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. Em síntese, esse movimento considera 5 metas para a educação brasileira que correspondem, basicamente, ao acesso a todos à educação na idade correta, ampliando a faixa-etária para 7 a 17 anos, incluindo, portanto, o ensino médio; à alfabetização plena até os 8 anos de idade. Para além das metas, julgou-se necessário estabelecer “bandeiras” para alcançá-las. Uma delas se refere ao uso relevante das avaliações externas na gestão educacional.

As bases que tornaram as 5 Metas possíveis foram erguidas bem antes do surgimento do Todos Pela Educação, em meados da década de 1990, com a criação, por exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que passaria a oferecer indicadores para avaliar a qualidade do ensino. Ao Todos Pela Educação coube utilizar esses dados para elaborar metas que traduzem o desafio de melhorar quantitativamente a qualidade. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006-2009, p. 7)

Do exposto, consideramos que o movimento “Todos pela Educação” também confere aos seus princípios, metas e objetivos o mesmo caráter que os documentos apresentados até então conferiram à educação: o acesso universal ao ensino fundamental que, após o movimento da sociedade civil, ampliou ao ensino médio e a qualidade da educação vinculada ao desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala.

[...] sem a alfabetização de nossas crianças na idade adequada, nunca haverá Educação de qualidade no Brasil. [...] Havia, então, a expectativa de que o país contasse com uma avaliação nacional que pudesse se traduzir num indicador que mostrasse de forma confiável a real situação de alfabetização das crianças aos 8 anos de idade no país. A Provinha Brasil, lançada ainda em 2007 e aplicada pela primeira vez em abril de 2008, prometia ter esse papel, mas se limitou a ser uma avaliação de cada escola

apenas para fins pedagógicos. Por não ser uma avaliação externa, os resultados por escola não podem ser agregados de forma a oferecer um quadro geral do país ou dos estados e municípios. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006-2009, p. 30)

Apontamos, a partir do exposto, que para o movimento “Todos pela Educação”, a maneira mais confiável de se conhecer a real situação da educação brasileira é por meio do Saeb. Assim, referem-se à primeira aplicação da Provinha Brasil⁹ em 2008 e indicam que não houve mensuração dos dados quantitativos em larga escala do resultado da avaliação. O movimento, portanto, consolida o discurso vigente sobre avaliação e qualidade da educação.

Na expectativa do discurso sobre a qualidade da educação, o documento afirma a participação do documento Todos pela Educação na elaboração do Guia de Orientações para o Professor – Prova Brasil – 5º ano do Ensino Fundamental. No relatório, ressalta o quanto é importante que os docentes conheçam as habilidades que serão cobradas, assim como tenham exemplos de questões que compõem as provas. Isso nos indica que há um currículo constituído por meio da Prova/Provinha Brasil¹⁰, o qual é determinado por meio de habilidades e que, de acordo com os discursos dos documentos, definem por si sós o que é qualidade da educação:

Para vencer as resistências e chegar mais perto de quem lida com o aluno e é responsável por seu aprendizado, o Todos Pela Educação participou da elaboração do Guia de Orientações para o Professor – Saeb / Prova Brasil – 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental. Dividido em dois volumes – um dedicado à Língua Portuguesa e outro à Matemática – o guia foi elaborado para orientar os professores e gestores sobre as habilidades cobradas no Saeb / Prova Brasil. [...] Os dois volumes contam com exemplos de questões que compõem as provas e sugestões de como tratá-las em sala de aula. Há ainda explicações sobre como são definidos os níveis da escala do Saeb /

⁹ Não é nossa intenção neste artigo discutir sobre a concepção de linguagem e leitura trazida pela Provinha Brasil e, tampouco, a sua “eficiência” em avaliar aspectos que não se apresentam de maneira mensurável. A tese de doutoramento de PEREIRA (2012) apresenta considerações e discussões pertinentes nesse sentido.

¹⁰ A Prova Brasil é aplicada censitariamente alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Oferece resultados por escola, município, Unidade da Federação e país que também são utilizados no cálculo do IDEB. A Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica do nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano de escolarização das escolas públicas brasileiras. Essa avaliação acontece em duas etapas, uma no início e a outra ao término do ano letivo

Prova Brasil, demonstrando aos professores a métrica desses exames.
(TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006-2009, p. 48)

IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

É num contexto em que políticas educacionais se resvalam à avaliação em larga escala e, conseqüentemente, ao discurso de qualidade da educação que o projeto de lei PNE 2011-2020 é elaborado. Assim, referimo-nos à Meta 7, a qual aponta para o alcance das seguintes médias nacionais para o IDEB.

Tabela 1 – Metas das médias nacionais para o IDEB.

É, portanto, no PNE 2011-2020 que as metas em relação aos IDEBs vão aparecer de forma a nortear o Saeb/Prova Brasil e determinar a qualidade da educação conforme consta nos documentos anteriores. Dessa maneira, as médias dos resultados em matemática, leitura e ciências serão confrontados com as médias dos resultados obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, como forma de controle externo, para que se aponte convergências entre os processos de avaliação da educação operacionalizados pelo INEP e os processos de avaliação da educação internacionalmente reconhecidos, de acordo com a meta 7.25.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre as políticas públicas em educação e sua relação com as avaliações em larga escala, bem como a que se destinam de fato, resvalam em discursos sobre a melhoria da qualidade em educação. Tudo isso aponta para as metas/objetivos da educação apontados em documentos que a regem, os quais remontam a metas/objetivos internacionais para a educação, nos quais se inserem os resultados dos desempenhos dos

estudantes em avaliações internacionais. Não basta ter um sistema de avaliação cuja preocupação é baseada no desempenho e cujas metas/objetivos não se constituam a qualidade da educação.

Assim, no decorrer do artigo, a intenção foi a de apresentar considerações convergentes nos documentos que regem a educação brasileira no que concerne às perspectivas de qualidade da educação meramente vinculadas a índices de desempenho.

Os discursos presentes nos documentos citados no decorrer do artigo indicam a pretensão do governo em assegurar a melhoria da qualidade da educação por meio da aplicação de avaliações que não correspondem a um currículo nacional, mas sim, em Matrizes de Referências que conduzem os gestores e docentes ao que deve ser ensinado nos anos avaliados.

Em síntese, a concepção de qualidade da educação recai sobre o desempenho dos estudantes nas avaliações que compreendem o IDEB, como Prova Brasil, para que correspondam, também, à avaliação internacional, o PISA. Mais uma vez encontramos políticas educacionais que são implementadas de maneira inversa e que, em nossa concepção, não atendem às necessidades de um contexto precário de educação. Implementa-se o SAEB, mas ainda há uma lacuna na educação brasileira que não se reflete tão somente na interpretação dos índices de desempenho dos estudantes: reflete, diariamente, no contexto pedagógico das instituições de ensino.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: INEP, 2005.

ASSIS, R. M. A educação básica no Brasil: proposições e ações de 1995 a 2010. **XXVI Congresso de Educação do Sudoeste Goiano**. Universidade Federal de Goiás: Jataí, 2011.

BECKER, Fernanda da Rosa. Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira. **Revista Iberoamericana de Educación**, n.º 53/1, 2010, p. 1-11.
<http://www.rieoei.org/deloslectores/3684Becker.pdf>

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BONAMINO, A. M. de C.; FRANCO, C. Como anda a educação brasileira? O processo de institucionalização e os resultados preliminares do SAEB. **XXII Encontro Anual da Anpocs**. ANPOCS: Caxambu, 1998.

BONAMINO, A. M. de C. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB): referências, agentes e arranjos institucionais e instrumentais**. 2000. Tese (Doutorado em Educação)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

BONAMINO, A. M. de C.; COSCARELLI, C.; FRANCO, C. Avaliação e letramento: concepções de aluno letrado subjacentes a SAEB e ao PISA. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 81, 2002, p. 91-113.

BRASIL, Ministério da Educação e Saúde. Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro. 15 de jan. de 1937, coluna 1, p. 1210.

_____, Ministério da Educação e Saúde. Decreto-lei nº 580, de 30 de Julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro. Seção 1, 30 de jul. de 1938, p. 15169.

_____, Ministério da Educação e Cultura. Decreto nº 71.407, de 20 de Novembro de 1972. Dispõe sobre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, do Ministério da

Educação e Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília. Seção 1, 22 de nov. de 1972, p. 10409.

_____, Ministério da Educação. Lei nº 2.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep - em autarquia federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília. Seção 1 nº 50, 15 de mar. de 1997, p.5197.

_____, Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____, Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 abril de 2013.

_____, Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: Seção 1, 10 de jan, de 2001, p. 1

_____, Ministério da Educação. **PISA 2000**: relatório nacional. Brasília: INEP, 2001.

_____, **Qualidade da Educação**: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do ensino fundamental. Brasília: INEP, 2003.

_____. Projeto-lei nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: Seção 1, 1º de jun, de 2011, p. 8.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luíz Inácio Lula da Silva: Políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de, MOROSINI, M. (Org.). **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

CHIRINÉA, A. M. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

DEITOS, R. A. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum Education**, v. 32, n. 2, 2010, p. 209-218.

DURAN, M. C. G. Avaliação: reguladora ou emancipatória? **Revista Diálogo Educacional**, v. 4, n. 8, jan/abr. 2003, p. 97-110.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, out. 2007, p. 989-1014.

GEWEHR, G. G. **Avaliação da Educação Básica: políticas e práticas no contexto de escolas públicas municipais**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação)-Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-34. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf> Acesso em: 24 de abr de 2013.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados nacionais** – PISA 2006. Brasília: O Instituto, 2008.

OLIVEIRA, A. P. de M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

PEREIRA, A. S. **Avaliações de leitura em larga escala: (im)possibilidades de afetamento e experiência de leitura**. 2012. Tese (Doutorado em Educação)- Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012.

PERRENOUD, P. **10 novas competências para ensinar: convite à viagem**. Tradução de Patrícia C. Ramos, Porto Alegre: ARTMED, 2000.

RIBEIRO, B. B. D. A função social da avaliação escolar e as políticas de avaliação da educação básica no Brasil nos anos 90: breves considerações. **Inter-Ação**: Revista da Faculdade de Educação da UFG, v.2, n. 27, jul/dez 2002, p. 1217-142.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, jul. 2003, p. 175-190.

TREVISAN, A. P; BELLEN, H. M. V.. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 3, n. 42, maio/jun/2008, p. 529-550.