

**A CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL
SOBRE A EDUCAÇÃO BÁSICA EXPRESSA NOS
DOCUMENTOS OFICIAIS: A LDB 9.394/96, O PNE (2001)
E O PDE (2007)¹**

**THE CONCEPTION OF EDUCATIONAL EVALUATION
IN BASIC EDUCATION DESCRIBED IN OFFICIAL
DOCUMENTS: LDB 9.394/96,
PNE (2001) AND PDE (2007)**

Valéria Aparecida de Souza Siqueira²
Alessandra David³

Resumo: Este trabalho aborda a trajetória da avaliação em larga escala no âmbito das políticas públicas no decorrer dos anos 1990 até o ano de 2007. Optou-se por um recorte que apresente as orientações referentes à avaliação expressas nos documentos oficiais representativos das políticas do país, sendo a Nova LDB 9394/96, o PNE (2001) e o PDE (2007). A tendência observada a partir dos anos 1990 se fundamentou na expansão e na consolidação da avaliação em larga escala no cenário da educação brasileira. Como marco das reformas educacionais nesse período, destaca-se a Conferência Mundial de Educação (CME), realizada na Tailândia, em 1990 que norteou as reformas educacionais em diversos países, entre eles, o Brasil. As propostas gestadas no período enfatizaram a importância de se implantarem sistemas de

1 Trabalho apresentado anteriormente no III Congresso Internacional de Avaliação e VIII Congresso Internacional de Educação, realizado no período de 7 a 9 de outubro de 2013 na FURGS, em Gramado/RS. Para essa versão sofreu pequenos ajustes.

2 Mestre em Educação Escolar pelo CUML de Ribeirão Preto/SP. Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo/SP. Professora do Centro Universitário Sant'Anna – Uni`SantAnna de São Paulo/SP.

Email: valeriasiquiral8@gmail.com

3 Doutora em Educação Escolar pela UNESP/Araraquara. Mestre em História pela UNESP/Franca. Professora de Graduação e do Programa de Mestrado em Educação do CUML de Ribeirão Preto/SP.

Email: davidAlessandra@uol.com.br

monitoramento que produzissem informações acerca do sistema de ensino e ao mesmo tempo prestassem contas à sociedade. A análise revelou que, a partir dos anos 1990, o discurso oficial sobre a educação como um direito de todos garantido pela Constituição adquire um novo significado, orientado pela lógica neoliberal. A concepção de avaliação expressa em tais documentos visa garantir a execução dos modelos educacionais geridos com base nas necessidades estabelecidas pelo mercado, em que a descentralização do poder do Estado atribuiu autonomia às escolas com baixos índices obtidos nas avaliações externas para elaborarem metas para superação desse problema.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas Educacionais. História da Educação.

Abstract: The paper herein covers the large-scale evaluation journey in what regards public policies from 1990 to 2007. The decision was to focus on the guidelines related to evaluation taken from the official documents - New LDB (*Law of Directives and Basis for National Education*) 9394/96, PNE (National Plan of Education) (2001), PDE (School Development Plan) (2007), which represent the policies in the country. The trend observed as from 1990 was based on the expansion and consolidation of large-scale evaluation within the Brazilian education scenario, as revealed by various researches. As a landmark for the educational reforms of that period, we highlight the World Conference of Education (*Conferência Mundial de Educação* - CME), held in Thailand in 1990, which guided the educational reforms in various countries, including Brazil. The proposals made in that period focused on the importance of implementing monitoring systems which could generate information about the teaching system and, at the same time, offer feedback to the society. The analysis revealed that, as from the 1990's, the official speech about education as a right guaranteed by the Constitution acquires a new meaning, guided by the neoliberal logics. The conception of evaluation described in such documents aims to guarantee the execution of educational models based on the needs defined by the market, in which the decentralization of the State power provides schools with low grades in external evaluations with autonomy to set up targets for overcoming such problem.

Keywords: Evaluation. Educational Policies. History of Education.

Introdução

Acompanhamos desde os anos 1990 as reformas curriculares desenvolvidas por diversos países, entre eles, o Brasil, que alteraram de forma significativa seus sistemas básicos de ensino. Marcadas por reuniões e conferências de cúpula organizadas e orientadas por organismos multilaterais, tais reformas traduzem o desejo de uma educação baseada em competências, a nova ordem mundial, priorizando a competência de leitura e escrita e, ao mesmo tempo, enfatizando a importância de uma formação continuada com a necessidade de constante aprimoramento para destaque no mercado de trabalho.

Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar as orientações referentes à avaliação expressas nos documentos oficiais representativos da política educacional do país, como a Nova LDB – Lei n. 9.394/96, o PNE (2001), o PDE (2007) e o novo PNE, que deveria estar em vigor desde 2011. Acreditamos que esse resgate seja importante, pois, como observa Sousa (2009, p.2) as tendências existentes em determinada época podem ter seus reflexos na proposta e práticas atuais.

A metodologia utilizada foi a pesquisa documental por meio da qual foram analisados os documentos oficiais citados anteriormente que se configuram em importantes marcos da reforma educacional pela qual o país passou.

Num primeiro momento, destacamos o percurso do tema referente às diretrizes e bases da educação nacional até a promulgação da Nova LDB nº 9.394/96, numa análise das orientações da legislação vigente acerca da avaliação e apontamentos sobre as diretrizes neoliberais presentes no discurso oficial.

Num segundo momento, observamos o que ocorreu nos bastidores, a intensa luta entre os grupos de diferentes correntes teóricas, entendendo a ideologia que havia por trás de cada discurso que culminou com o texto aprovado da referida lei.

Uma análise da Nova Lei de Diretrizes e Bases prescinde de um breve relato sobre a origem da temática no cenário brasileiro. Segundo Saviani (2004a) essa discussão teve início na Constituição Federal de 1934, na qual foi fixada como competência privativa da União “traçar as diretrizes da educação nacional” (Artigo 5º, Inciso XIV). Nessa primeira carta magna já se considerava a elaboração de um plano nacional de educação no Artigo 150, como observa Saviani (2004a), o qual estabelece que compete à União “fixar o plano nacional de educação”, o que reforça a visão do autor de que se pretendia organizar a educação em âmbito nacional.

Apesar do dispositivo do Artigo quinto, a Lei de Diretrizes não chegou a ocorrer nesse momento. Teríamos ainda um longo caminho até a primeira LDB, passando pelas “leis orgânicas de ensino”, também conhecidas como “Reformas Capanema”, de cujos Decretos-Lei resultaram as leis orgânicas do ensino secundário (Decreto-Lei nº4.244, de 09.04.42) e do ensino industrial (Decreto-Lei nº 4.073, de 30.01.42), além da criação do SENAI neste mesmo ano, pelo Decreto-Lei nº 4.048 (SAVIANI, 2004a, p.10).

Graças à reabertura política provocada pela queda do Estado-Novo, os partidos se reorganizaram e por meio de Assembleia Constituinte foi criada uma nova Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946 (SAVIANI, 2004a). Nesta, aparece pela primeira vez a expressão “diretrizes e bases”, no Artigo 5º, Inciso XV, que define como competência da União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”. Com esse dispositivo, o então Ministro Clemente Mariani constituiu uma comissão de educadores de várias tendências, em cujo trabalho resultou um anteprojeto de lei, que deu origem ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2004a).

Após treze anos tramitando no Congresso Nacional, foi aprovada a primeira LDB (Lei nº4.024/61), no entanto, segundo Teixeira (2007),

esta “já não era adequada às necessidades educacionais de sua época”, uma vez que o país havia passado por muitas transformações (p.24). Em 31 de março de 1964, após o golpe militar que retirou João Goulart do poder, é instaurado no país a ditadura que só terminou em 1985, acarretando ao país, segundo Teixeira (2007, p. 24), “mudanças e retrocessos que atingiram todos os setores da vida brasileira, entre os quais o da educação”.

A nova situação, de acordo com Saviani (2004a), exigia adequações na área educacional, o que significava mudanças na legislação. O regime, no entanto, não achou necessário elaborar uma nova lei, apenas ajustar a organização do ensino ao novo quadro político. Tal ajuste se deu na forma da Lei nº 5.540/68, que reformou a estrutura do ensino superior, sendo, por isso, chamada de “lei da reforma universitária”. No caso do ensino primário e médio, a reforma se deu pela Lei nº 5.692/71 que alterou sua denominação para ensino de 1º e 2º graus.

Após o fim da ditadura, em 1985, teve início a Nova República, no entanto, como observa Zotti (2004) “continua a ambiguidade demonstrada no Governo do General Figueiredo, um discurso e uma prática” (p. 199). Para a autora, embora o regime agora seja democrático, notam-se semelhanças entre as propostas referentes à educação, há uma “continuidade conservadora e descomprometida com uma educação de qualidade e emancipatória” (p.227).

A LDB 9.394/96

É importante ressaltar que a LDB nº 9.394/96 foi promulgada durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao contrário das gestões passadas esse governo não apresentou um documento geral ou setorial para anunciar as ações a serem desenvolvidas, mas um amplo conjunto de medidas que foram sendo deflagradas referendando o projeto governamental, conforme ressaltam Vieira e Farias (2007).

Em 1996, o Governo FHC aprovou a Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro, que modificou artigos do capítulo da educação da Constituição Federal e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). De acordo com a Emenda, tais alterações visam a:

[...] permitir a intervenção da União nos Estados, caso estes não apliquem o valor mínimo exigido por lei (Art.34); rever o dever do Estado na oferta de ensino fundamental para os que a ele não tiveram acesso em idade própria e de ensino médio (Art.208); definir as responsabilidades das diferentes esferas do Poder Público em relação à oferta de ensino (Art.211); detalhar os recursos aplicados pela União na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental (Art.212); e, prever a criação de fundo de natureza contábil para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização de seu magistério (ADCT, Art.60) (BRASIL, 1996b).

A Reforma em andamento no Governo FHC aprovou dois outros instrumentos: a Lei nº9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº9.394/96) e a Lei nº9.424 de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 167).

Sobre a LDB, Saviani (2004a) observa a importância de se analisar os interesses, as “concepções de fundo” que perpassam a discussão referente às diretrizes dadas à educação.

Em seus apontamentos sobre o tema, Saviani (2004a) expõe as concepções liberais e socialistas que ocuparam o centro das discussões em torno do projeto de LDB. Chama a atenção as contradições da visão liberal, em especial as “contradições entre o homem e a sociedade, entre

o homem e o trabalho e entre o homem e a cultura”. De acordo com Saviani (2004a, p. 191, aspas originais):

[...] a função de mascarar os objetivos reais através dos objetivos proclamados é exatamente a marca distintiva da ideologia liberal, dada a sua condição de ideologia típica do modo de produção capitalista o qual introduziu, pela via do “fetichismo da mercadoria”, a opacidade nas relações sociais.

A contradição é a principal marca do discurso liberal sendo ao mesmo tempo sua força e sua fraqueza como ressalta Saviani (2004a). Sua força porque, por meio desse mecanismo converte-se em “expressão universal, apresentando-se como representativa de todos os homens” (p.191). E é também sua fraqueza, pois “o caráter universal foi obtido ao preço de uma concepção abstrata de homem que, embora histórica, não se reconhece como tal, buscando justificar-se a-historicamente” (SAVIANI, 2004a, p. 191).

Em relação à concepção socialista de LDB, Saviani (2004a) aponta que esta propõe uma educação de 1º grau que supere a contradição entre o homem e a sociedade, que garanta uma formação básica comum possibilitando a reconciliação entre o indivíduo e o cidadão de modo que, como sugere Marx (s/d, p.38), “o homem individual real recupere em si o cidadão abstrato e se converta, como homem individual, em ser genérico” (apud, SAVIANI, 2004a, p. 194).

Uma análise da LDB nº 9.394/96 em relação à avaliação aponta diretrizes quanto à avaliação externa e também quanto à avaliação em sala de aula. De acordo com o artigo 24 dessa legislação, a verificação do rendimento escolar na educação básica, que compreende o ensino fundamental e médio observará, entre outros critérios:

[...] avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos

sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais (BRASIL, 1996a, artigo 24, par. V).

Já a avaliação em larga escala é contemplada no artigo 9º cabendo à União:

[...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996a, artigo 9º, par. VI).

Em relação ao ensino fundamental, a legislação permite a organização da escola em ciclos como alternativa à escola seriada (BRASIL, 1996a, artigo 32, par.IV, inc.1º). Nesse tipo de organização, a avaliação é uma preocupação:

[...] os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino (artigo 32, par.IV, inc.2º).

Observa-se uma atenção em relação à avaliação praticada na progressão continuada, contudo, ela não apresenta uma diretriz clara, o que fez com que sua implantação se desse em meio a dúvidas e interpretações por vezes, equivocadas e que refletiram diretamente na aprendizagem dos alunos. Pesquisas como a de Magalhães (1999), que investigou a prática pedagógica e avaliativa em escolas públicas no contexto de mudança de políticas públicas, no caso, a progressão continuada, revelam que os professores, no discurso, incorporaram a importância da avaliação contínua e do replanejamento de seu trabalho

a partir dos resultados, porém, na prática, a ação avaliativa dos mesmos “não sofreu alterações com a introdução da nova política”.

Essa relação entre política social e política econômica encontra na avaliação o elo que une ambos os interesses. Essa ambiguidade torna o campo da avaliação um campo complexo, inscrevendo-o, como afirma Dias Sobrinho (2005, p. 16), “num campo de conflitos e de contradições, como tudo o mais que é social e político”.

Dessa forma, a avaliação no campo político tem seu papel definido ora como instrumento de emancipação, ora a serviço das políticas neoliberais de caráter economicista. Assim revela Saviani (2004a), para quem o texto final da LDB nº 9.394/96 revelou-se em “sintonia com a orientação política dominante”. Optou por um texto “inócuo e genérico” assumido pelo Senador Darcy Ribeiro. O texto mostrou-se geral e dúbio dando margem a inúmeras interpretações o que vem permitindo alterações parciais. No quadro a seguir, sintetizamos as ideias principais da nova LDB em relação à categoria avaliação considerando as diretrizes da educação básica:

Quadro 1: Concepção de avaliação expressa na LDB nº 9.394/96

Avaliação da aprendizagem:

- ✓ A verificação do rendimento escolar na educação básica observará avaliação contínua e cumulativa, em que aspectos qualitativos prevaleçam sobre os quantitativos;
- ✓ Na educação infantil a avaliação se realizará mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;
- ✓ Adoção de ciclos como alternativa à escola seriada sem prejuízo da avaliação da aprendizagem;
- ✓ A avaliação no Ensino Médio deve estimular a iniciativa dos estudantes.

Avaliação de sistemas:

- ✓ Diretrizes quanto a assegurar processo nacional de avaliação de rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, definindo prioridades e a melhoria da qualidade de ensino.

Fonte: Elaborado pela autora com base na leitura da Nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB nº 9.394/96).

O PNE (2001)

Após a LDB de 1996 foi lançado o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), que resultou do tratado assinado na CME, em 1990, no qual o Brasil se comprometeu a efetivar as prioridades eleitas na Declaração Mundial sobre Educação para Todos. A orientação dos organismos internacionais quanto à criação de um plano nacional de educação foi reiterada durante a realização do Fórum de Dakar, o que contribuiu para que novas ações fossem realizadas no Brasil para a promulgação do referido plano. Nesse trabalho analisamos as diretrizes do Plano no que se refere à avaliação demonstrando os caminhos percorridos pela prática no decorrer dos anos 1990 até atualmente.

De acordo com Ghiraldelli Jr. (2003, p. 252) os objetivos do Plano seriam:

[...] a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e ainda, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O início da tramitação do PNE (2001) foi na Câmara dos Deputados, com o Projeto de Lei nº 4.173 de 1998, aprovado como a Lei nº 10.172, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) e contempla o direito disposto na Constituição Brasileira, artigo 208 quanto à obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria (IVO, 2009).

O Plano, porém, não foi o primeiro plano nacional de educação em vigência no Brasil. Nos anos 1930, o ideal de modernização do país já previa que o caminho passaria necessariamente pela educação de modo que a ideia de um plano nacional já existia. De acordo com Saviani (2004b, p. 89), nessa época, os “pioneiros” formularam a ideia de plano como instrumento de introdução da racionalidade científica na educação, uma vez que a ciência fazia parte do ideário escolanovista de modernização.

Segundo Ghiraldelli Jr. (2003, p. 248) em 1962 o primeiro plano foi proposto pelo Ministério da Educação e Cultura e aprovado pelo então Conselho Nacional de Educação. Entretanto, esse plano não tinha força de lei e foi alterado várias vezes durante a ditadura militar.

As revisões, ocorridas entre os anos de 1965 e 1966 resultaram, de acordo com Freitas (2007), no Plano Complementar de Educação, e a partir de 1972, o regime militar subordinou o planejamento educacional aos PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Interessamos comentar sobre o II PND, ocorrido entre 1975 e 1979, que foi orientado pelo pragmatismo reformista, cuja intenção era alcançar “competência gerencial e eficiência”, destacando a educação como área de reformas de estruturas. Para isso, propunha a implantação de modernos métodos de gestão empresarial como diretriz da ação administrativa.

Segundo Freitas (2007) nesse período ocorre o II PSEC (Plano Setorial de Educação e Cultura) que estabeleceu como estratégia global a implementação da reforma administrativa do MEC. Entre as ações voltadas a essa reforma estavam projetos de “aperfeiçoamento do subsistema de informações estatísticas” e de “desenvolvimento do subsistema de informações para o acompanhamento, avaliação e controle” (FREITAS, 2007, p. 21). Houve nesse período várias pesquisas educacionais na forma de testes padronizados, que contavam com apoio

técnico e financeiro de organizações internacionais, entre os quais o ECIEL (Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica).

Freitas (2005) destaca que o primeiro PNE (1962) foi concebido como mero instrumento de redistribuição de recursos, e a questão da medida-avaliação se restringiu a esse campo (p.89). Ainda de acordo com a autora, no período do Regime Militar (1964-1984), o enfoque econômico estendeu-se para as políticas e a administração educacional, tendo como referência os movimentos internacionais da economia, da educação, da teoria do capital humano e da planificação de recursos humanos (SANDER, 2001, apud FREITAS, 2005, p. 90).

Assim, no decorrer do período ditatorial e na transição para a democracia, a avaliação viveu três momentos distintos. De acordo com Freitas (2005, p. 90), entre os anos de 1964-1979 valorizou-se a avaliação como “estratégia de modernização institucional-administrativa, assim como de controle da efetivação de programas/projetos e ações do governo central”. Entre 1980-1984, com a crise do planejamento e o subsequente “planejamento participativo”, a avaliação teve como função garantir a “ótica dos beneficiários”, e, no espaço de 1985-1989, ela passa a ser recurso necessário à redefinição do papel da escola, uma vez que tornaria viável o estabelecimento de padrões mínimos de desempenho em nível nacional, importante para o processo de descentralização (FREITAS, 2005, p. 90).

Segundo Freitas (2007, p. 36), ao longo dos anos 1980, há um crescente interesse pelos temas qualidade do ensino, desempenho escolar, avaliação externa, avaliação de sistemas e informação educacional. É oportuno destacar outro projeto formulado em meados de 1988, em resposta a demandas do Banco Mundial. Como destaca a autora, foram demandas concernentes ao desenvolvimento de uma sistemática de avaliação para o Programa de Educação Básica para o Nordeste (Projeto Nordeste – Segmento Educação. VI Acordo MEC/Bird). Tratou-se de

um SAEP (Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau) surgido de um convênio entre o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) e o Ministério da Educação.

Esse período coincide com a nova Constituição, aprovada em 1988, em que reaparece a iniciativa de dotar o país de um Plano Nacional de Educação em termos legais, o que segundo Ghiraldelli Jr., (2003, p. 249), ficou disposto no artigo 214. Consequentemente ficou estabelecido nos artigos 9º e 87, da Nova Lei de Diretrizes e Bases de 1996, que a União deveria se responsabilizar por tal Plano, em comum acordo com Estados, Distrito Federal e Municípios, ao mesmo tempo em que foi instituída a “década da educação”, em concordância com a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Assim como na LDB 9.394/96, nota-se, no PNE aprovado em 2001, uma tendência à expansão do alcance de iniciativas de avaliação já consolidadas com a intenção de adentrar e mobilizar a escola quanto à prática de mensuração e de avaliação. É o que se observa nas prioridades elencadas, entre elas:

[...] desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino (BRASIL, 2001, p. 5).

Saviani (2004b, p. 3) observa que a proposta do Plano Nacional de Educação formulada pelo Ministério da Educação tem muito clara os efeitos da “determinação estrutural própria da forma social capitalista sobre a política educacional como modalidade da política social que é tratada separadamente da política econômica e a esta subordinada”. É a lógica de mercado que se infiltra em outras áreas da sociedade além da

economia e faz com que tudo seja envolvido num emaranhado em que todas as decisões de sociedade, mesmo as relativas à vida pessoal dos indivíduos, passe necessariamente, como atesta Saviani (2004b, p. 4), “pelo crivo mercadológico”.

No que se refere à Educação Básica, o PNE (2001) reserva dois tópicos relacionados à avaliação entre os trinta que fazem parte de seus objetivos, sendo esses:

[...] articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação; 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. 17-18).

Ao mesmo tempo em que deixa claro o controle que se pretende pela avaliação, o documento procura enfatizar a busca pela qualidade ao destacar “a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar” (BRASIL, 2001, p. 15), num discurso em acordo com as recomendações da DMEPT.

À medida que os maiores índices de repetência e evasão escolares se concentram no Ensino Fundamental, em especial nas séries finais, o PNE (2001) expressa a intenção de reverter esse cenário, corrigindo o que ele chama de “distorções idade-série”. Para tanto, destaca que a presença de muitos alunos com mais de 14 anos no ensino fundamental exige a criação de condições próprias para a aprendizagem dessa faixa etária, que sejam adequadas à sua maneira de usar o espaço, o tempo, os recursos didáticos e as formas peculiares dos jovens conviverem (BRASIL, 2001, p. 15).

De acordo com o Plano, é preciso regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir o ensino fundamental, de modo

a eliminar o analfabetismo (BRASIL, 2001). O discurso relaciona, assim, permanência à qualidade e justifica os níveis altíssimos de repetência e evasão escolares como problemas relacionados a duas situações: o ingresso tardio da criança no ensino fundamental, à época, aos 7 anos, e aponta a necessidade de se implantar o ensino fundamental de 9 anos, com ingresso obrigatório a partir dos 6 anos de idade, e o fato de que, sem programas paralelos de assistência às famílias, o acesso e a permanência das crianças na escola ficam comprometidos (BRASIL, 2001, p. 14).

O Plano enfatiza, assim, a necessidade de acabar com a evasão, atribuindo-a ao atraso no percurso escolar dos alunos (BRASIL, 2001). É uma tentativa de se cumprir os acordos firmados em Jomtien, especialmente a erradicação do analfabetismo e a garantia de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, entendendo que a permanência na escola pode ajudar a alcançar tal intento. Percebemos que, embora não tenha sido o primeiro plano brasileiro, sua implantação se deu graças à pressão que exerceram as orientações de organismos internacionais, principalmente após a CME.

Observa-se também que sua elaboração atendeu ao ideário neoliberal dos anos de 1990, em que o Estado tem sua função redefinida, com compressão de gastos públicos e transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino por Estados e Municípios, ficando a União com atribuições de controle, avaliação, direção e eventual apoio técnico e financeiro. Trata-se de uma nova forma de intervenção do Estado (SAVIANI, 2004b, BARROSO, 2005).

Considerando a ênfase no “desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação” e ainda o “aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão de dados” (BRASIL, 2001), o texto do PNE (2001) demonstra que a avaliação em larga escala é o foco das políticas desse período. No quadro abaixo apresentamos as principais inferências à avaliação encontradas no texto do Plano Nacional de Educacional.

Quadro 2: Concepção de avaliação expressa no PNE, 2001

- ✓ Reafirmação da instituição de sistema nacional de educação, já previsto na LDB nº 9.394/96;
- ✓ Desenvolvimento de sistema de informação e avaliação em todos os níveis de ensino e modalidades de educação como um dos objetivos do Plano;
- ✓ Avaliação como uma das áreas de atuação de entes federados responsáveis pela educação básica como municípios e Estados;
- ✓ Implantação de sistemas de informação com aprimoramento da base de dados educacionais com dados censitários e estatísticos de modo a consolidar um sistema de avaliação nacional;
- ✓ Apoio técnico e financeiro em todos os Estados para formação do pessoal técnico das secretarias para suprir as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação;
- ✓ Consolidação do SAEB e do censo escolar;
- ✓ Estabelecimento, nos Estados, de um programa de avaliação de desempenho que atinja todas as escolas com mais de 50 alunos;
- ✓ Estabelecimento, nos municípios, de programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil.

Fonte: Elaborado pela autora com base na leitura do Plano Nacional de Educação (2001).

O PDE (2007)

Lançado em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) representou uma nova proposta para enfrentar os problemas em relação à qualidade do ensino. Em meio à reforma educacional iniciada nos anos 1990, o projeto apresenta um plano de metas arrojado que agregou cerca de 30 ações a serem adotadas nos mais variados níveis e modalidades, o que levantou dúvidas sobre as chances de efetivação das mesmas.

A reconfiguração do papel do Estado com a instituição do Estado mínimo resultou em um processo de centralização/descentralização, conforme Krawczyk (2008). Essa mudança fez com que o governo ficasse com a função de definir parâmetros curriculares nacionais e implantar um sistema de avaliação institucional de modo a controlar todo o sistema educacional, ao mesmo tempo em que ampliava a responsabilidade dos estados e municípios no que se refere

à gestão e ao provimento da educação à população, em especial para o ensino fundamental.

Para Krawczyk (2008), o PDE se configura como “a expressão de uma mudança essencial no papel do Estado” (p. 800). Ela lembra o que disse o Ministro da Educação, Fernando Haddad em sabatina realizada pelo jornal *Folha de São Paulo*, “o Estado deve ser não somente avaliador, mas também regulador” (p. 800). O propósito da regulação, de acordo com Krawczyk (2008, p. 798):

[...] é manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema, através de um ordenamento normativo, historicamente legitimado, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista.

As reformas iniciadas na década de 1990 na área educacional provêm da ruptura do Estado de bem-estar social com o mercado, o que deu início à instalação do discurso neoliberal e a consequente mudança no papel do Estado. Como assinala Krawczyk (2008, p. 800), a implantação do PDE é uma tentativa do poder executivo de reverter as situações que dificultam a governança da área, entre elas, “a diminuição da responsabilidade da União com a educação”.

Como observa Ivo (2009), o PDE é um projeto federal e tem como objetivo maiores investimentos na educação básica, no ensino superior e na educação profissional. Trata-se, portanto, de um plano de governo a ser implementado na política de Estado vigente, ou seja, o Plano Nacional de Educação (PNE).

Nesse sentido, de acordo com Ivo (2009, p. 2), a reestruturação de sistemas educacionais impulsiona um Novo Gerencialismo e uma Nova Gestão Pública. Este Novo Gerencialismo se baseia, por um lado, no “modelo

de gerencialismo empresarial e em estilos de gestão do setor privado” e, por outro, na “teoria da escolha pública e na nova economia institucional”.

As diretrizes apresentadas pelo PDE, de modo geral, representam um avanço significativo rumo à aprendizagem. Dentre elas, merecem destaque:

I-estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; III-acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; XIII-implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho (BRASIL, 2007b).

Por outro lado, a ênfase à avaliação em larga escala continua central também nesse Plano, como verificamos no item XIX das diretrizes do PDE que determina: “divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB” (BRASIL, 2007b). Vale ressaltar que o Índice foi criado como eixo norteador do PDE.

O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) foi lançado em 2007 pelo INEP. O indicador é calculado com base em dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e das médias de desempenho nas avaliações do INEP, sendo o SAEB para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil para os municípios (BRASIL, 2007a).

É preciso esclarecer que a Prova Brasil foi criada em 2005. Seu alcance é praticamente universal, uma vez que todas as escolas públicas com mais de 20 alunos na série devem fazer a prova. Avalia apenas os estudantes do ensino fundamental de 4^a e 8^a séries, avaliando conhecimentos de Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco em resolução de problemas) (BRASIL, 2005).

A primeira aplicação do SAEB ocorreu em 1990, sendo aplicado a cada dois anos, com a avaliação de estudantes de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e estudantes do 3^o ano do ensino médio. Participam alunos da rede pública e privada, da área rural e urbana e sua avaliação é amostral (BRASIL, 2005).

Segundo Ivo (2009), a média do IDEB, construída numa escala de 0 a 10, é comparada com a média obtida pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo. A média considerada foi 6,0 e é com base nesse índice que se avalia a situação dos municípios e o governo estabelece, então, políticas de atendimento às necessidades detectadas (IVO, 2009, p. 7-8). Observamos aqui o protagonismo que a avaliação exerce para o atingimento dos resultados objetivados.

O Plano enfatiza o acompanhamento da evolução dos indicadores e da participação por parte da comunidade nos processos avaliativos, como expresso nos itens XX e XXVIII das referidas diretrizes (BRASIL, 2007b). O incentivo a parcerias, amplamente difundido na CME e em Dakar, também é contemplado no PDE, conforme o item XXVII (BRASIL, 2007b).

Observa-se que o PDE se configura numa série de ações e estratégias como complemento ou plano de ação visando atender aos objetivos traçados pelo Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, como descreve Saviani (2007), o PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos do PNE, o que deixa suas ações desarticuladas organicamente.

Outro ponto bastante aparente no PDE é a descentralização do poder do Estado, alçando a escola ao *status* de autônoma em relação a elaborar metas para superação de problemas detectados pelo IDEB. Um ponto importante que habilita a avaliação institucional a ser um

instrumento norteador para o cumprimento das metas firmadas.

Os documentos analisados até o momento permitem concluir que a concepção de avaliação ali expressa é voltada especialmente a garantir a execução dos modelos educacionais geridos com base nas necessidades estabelecidas pelo mercado. Ganha destaque nesse contexto, a participação de organismos bilaterais, cujo papel foi essencial na conclusão desse objetivo.

No Brasil podemos notar a implantação dessa política, uma vez que as escolas melhores classificadas em determinadas avaliações recebem bônus como gratificação pelo bom desempenho, caso do SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo). Entre as ações previstas no PDE, destacamos no quadro a seguir, aquelas que se dirigem à avaliação.

Quadro 3: Concepção de avaliação expressa no PDE, 2007

- ✓ Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- ✓ Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
- ✓ Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- ✓ Divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB;
- ✓ Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- ✓ Convocação da sociedade para acompanhamento da evolução dos indicadores e das metas de evolução do IDEB.

Fonte: Elaborado pela autora com base na leitura do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007).

Conclusão

A análise desses documentos oficiais representativos da política educacional brasileira revela ênfase na avaliação como instrumento de monitoramento do governo em relação à qualidade da educação, uma tendência observada desde os anos 1990. A concepção de avaliação expressa em tais documentos visa garantir a execução dos modelos educacionais geridos com base nas necessidades estabelecidas pelo mercado, ponto bastante aparente no Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), em que a descentralização do poder do Estado alçou a escola ao status de autônoma em relação a elaborar metas para superação de problemas detectados pelo IDEB.

Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BARROSO, J. A regulação da educação. In: **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa, 2005. p. 63-91.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996a.

_____. Ministério da Educação. **Emenda Constitucional n.14/96**. Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: MEC, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm> - Acesso em: 14 out. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (PNE, 2001)**. Brasília: MEC, 2001.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Prova Brasil e SAEB**. 2005. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=81&Itemid=98> Acesso em 29 dez. 2009.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. 2007a. Disponível em:

<http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=13> Acesso em 29 dez. 2009.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Plano de desenvolvimento da educação (PDE)**. 2007b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria Nº 304, de 21 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 119, seção 1, p. 33, 24 jun. 2013.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: **Avaliação participativa: perspectivas e desafios**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. PÁGINAS

FREITAS, D. N. T. A avaliação educacional como objeto de recomendações internacionais. **Estudos em avaliação educacional**. v.16, n. 31, p. 79-100, jan./jun.2005. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1223/1223.pdf>> Acesso em 09 out. 2009.

_____. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

GHIRALDELLI JR., P. **Filosofia e história da educação brasileira**. Barueri, SP: Manole, 2003.

IVO, A. A. **O plano de desenvolvimento da educação: uma análise no contexto escolar**. Anped, 32, Caxambu, Minas Gerais, 2009, p1-16. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT05-5475-Int.pdf>> Acesso em 29 dez. 2009.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? In: **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, v.38, n.135, p.797-815, set/dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300013>. Acesso em: 19 ago. 2009.

MAGALHÃES, C. R. **Políticas públicas e sala de aula: avaliando na transição de paradigmas**. São Carlos: UFSCAR, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos.

NOVAES, G. T. F.; TAVARES, M. R.; GIMENES, N. A. S. Testes em larga escala. **Escola Pública**, São Paulo, setembro, 2011. PÁGINAS

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**. 9. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004a.

_____. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004b.

_____. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, Especial, p.1203-1230, out 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300027&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 28 mar. 2009.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação da aprendizagem: teoria, legislação e prática no cotidiano de escolas de 1º grau. In: **A construção do projeto de ensino e a avaliação**. Secretaria de Estado da Educação/FDE, Série Ideias, 1990, p.106-114.

_____. Avaliação da aprendizagem na legislação nacional: dos anos 1930 aos dias atuais. **Estudos em avaliação educacional**, n. 44, set-dez/2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/ea/arquivos/1536/1536.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

VIEIRA, S. L.; FARIAS Isabel M. S. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

ZOTTI, S. A. **Sociedade, educação e currículo no Brasil: dos jesuítas aos anos de 1980**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.