



OS NEXOS DA QUALIDADE DE EDUCAÇÃO ENTRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Rozemeiry dos Santos M. Moreira [*]

[*] Doutorado em Educação pela UFSCAR. Docente da Professor Associado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul -UFMS/Campus de Três Lagoas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9783-5626>. E-mail: rozemeiry.moreira@hotmail.com.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo identificar quais os nexos da qualidade de educação entre o Plano Nacional de Educação (PNE) e as avaliações de Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB), por se tratar de duas políticas públicas regulatórias sobre o fluxo de acesso, permanência e desempenho de alunos para mensurações, segundo a lógica que as sustentam. Essas políticas induzem percepções de qualidade na escola fundamentadas em uma lógica gerencialista com práticas de monitoramento e de avaliação como controle dos resultados, de metas e indicadores da educação. Este texto apresenta concepções de qualidade da educação expressa no Plano Nacional de Educação (PNE) e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a partir de uma pesquisa documental para entender que qualidade não se restringe apenas à pontuação de resultados e metas quantitativas, mas em considerar também, as condições dos contextos que garantam apropriação do conhecimento dos estudantes. A importância dessa discussão durante a vigência do período do PNE (2014-2024) e dos resultados do SAEB, edições 2019 e 2021 contribui para a formulação de políticas educacionais, principalmente, para a reorganização escolar de um período de pandemia de covid-19, quando as escolas se viram obrigadas a funcionar sem a presença dos alunos, com aulas remotas e professores em ambiente virtual. A ausência de análise dos resultados do SAEB na escola e do prazo do PNE encerrando em 2024 tem comprometido eleger uma qualidade de educação que não seja a da recuperação da qualidade da educação em tempos de pandemia.

Palavras-chave: Qualidade de Educação; SAEB. PNE.



INTRODUÇÃO

Qualidade da educação, indiscutivelmente, é um dos princípios norteadores do direito à educação da Constituição brasileira, do qual outros direitos podem ser assegurados por meio de diferentes medidas sistematizadas pelo Estado. Essas medidas regulamentadas em leis, programas, projetos e planos constituem-se em política pública com estratégias para responder às solicitações sociais na centralidade dos problemas (PALUMBO, 1989).

Assim, qualidade para educação é uma das estratégias das políticas públicas que remete diretamente aos fins da educação. Para tanto, possibilita novos enfrentamentos da realidade em diferentes formas - inaugural, durante e posteriormente à sua implementação. Ou seja, qualidade em políticas públicas são formuladas para promover a abertura de determinado problema não antes contemplado, corrigir contornos ou desvios de sua finalidade e, para atender às expectativas no tempo presente pela emenda ou supressão de dimensões desatualizadas e para prever exigências em um tempo futuro. Sendo assim, as decisões do Estado expressam determinada regulação para melhorar a qualidade da educação.

Neste sentido, este artigo tem como objetivo identificar quais os nexos da qualidade de educação entre o Plano Nacional de Educação (PNE) e as avaliações de Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB), por se tratar de duas políticas públicas regulatórias sobre o fluxo de acesso, permanência e desempenho de alunos para mensurações, segundo a lógica que as sustentam. Essas políticas induzem percepções de qualidade na escola fundamentadas em uma lógica gerencialista com práticas de monitoramento e de avaliação como controle dos resultados, de metas e indicadores da educação. Visto que, as práticas de monitoramento e de avaliação são distintas, mas correlatas do ponto de vista conceitual, pois todo monitoramento impõe uma avaliação. E toda avaliação propõe um monitoramento a fim de obter os resultados que sinalizam se as intenções do texto das políticas educacionais estão sendo ou não efetivadas.

Portanto, qualidade da educação implica atribuir juízos de valor a resultados do processo educativo, como também a objetivos educacionais. Os juízos são sempre enunciados por sujeitos, na medida em que expressam um julgamento e por isso, a



importância da discussão sobre qualidade da educação, segundo os resultados do monitoramento e da avaliação no PNE e SAEB no campo da Pedagogia.

A análise do pedagógico sobre qualidade de educação monitorada pelo PNE tende a direcionar o acompanhamento do acesso e da permanência dos alunos na escola para aquisição do conhecimento sistematizado por um currículo. Nesse sentido, a prática é geradora de explicações sobre o alcance ou não das metas e estratégias previstas no PNE ao longo de dez anos.

Em relação ao SAEB, a análise pedagógica sobre o desempenho escolar monitorado deve orientar novas atitudes, ações e decisões por parte da equipe gestora e corpo docente da escola, alicerçado em conhecimentos curriculares e conhecimentos de natureza social acerca da aprendizagem dos alunos e analisando a evolução ou não da qualidade de educação a cada dois anos.

Nesse entendimento, este estudo justifica sua relevância tendo em vista que, durante a vigência do atual PNE (2014-2024), foram realizadas, aproximadamente quatro edições do SAEB (2015, 2017, 2019 e 2021) apresentadas em pontuações e indicadores sobre desempenho dos alunos, as condições relativas da estrutura organizacional da escola – fluxo, gestão e infraestrutura escolar e também da prática pedagógica inclusiva de ensino e aprendizagem.

A busca por uma referência de qualidade da educação que permita identificar se há conexão entre os resultados do monitoramento do PNE e resultados do SAEB se fez a partir da metodologia de pesquisa de natureza bibliográfica e documental de base legal na Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e Plano Nacional de Educação (2014-2024). O texto está dividido em três partes: a primeira interpreta a regulação do Estado na qualidade da educação com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996); a segunda contextualiza a Meta 7 do PNE (2014-2024); a terceira parte do texto apresenta a evolução dos resultados do SAEB durante a vigência do atual PNE. Por fim, qualidade da educação assegurada como direito ao acesso e permanência de todos os cidadãos na escola, quando monitorada e avaliada pelo PNE e SAEB definem vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante à finalidade de educação.



REGULAMENTAÇÃO DA QUALIDADE DE EDUCAÇÃO NACIONAL

Para discutir qualidade de educação, segundo os resultados do monitoramento e da avaliação no PNE e resultados das avaliações do SAEB é pertinente analisar no campo da Pedagogia.

A referência da qualidade de educação nas políticas públicas para a educação nacional advém das relações entre Estado e Educação consolidadas ou em consolidação com base no Sistema Nacional de Educação ao priorizar as articulações entre expectativas sociais e projeto de nação, visto que o regime de colaboração entre entes federados contemplado no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 é referendado como uma estratégia necessária para sua consecução – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” –, bem como a ênfase no artigo 214:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de **articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades **por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas** [...]. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Merece destaque também a ênfase do artigo 241 da Constituição Federal de 1988:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988).

O artigo 241 acima foi regulamentado por meio de legislação complementar, a Resolução CNE/CEB nº 1/2012, que prevê a implementação do regime de colaboração entre entes federados mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Anteriormente a essa Resolução, a LDB/1996, em seu artigo 8º, determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os



respectivos sistemas de ensino. Tal artigo ganha maior clareza com a emenda constitucional nº 59/2009, que alterou a redação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988, como grifado anteriormente, destacando que o objetivo do PNE (2014-2024) é o de “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” (BRASIL, 1988) para melhoria da qualidade de educação nacional.

Saviani (2010, p. 381) esclarece que o termo sistema pode ser “definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante”. Por esse entendimento, o autor define Sistema Nacional de Educação como sendo a:

[...] unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país. (SAVIANI, 2010, p. 381).

Nessas condições, afirma Saviani (2010, p. 385):

Não se pode, também, enfraquecer o caráter público do Sistema Nacional de Educação a pretexto de que a educação é uma tarefa não apenas do governo, mas de toda a sociedade. De fato, não é uma tarefa de governo, mas de Estado. E é uma tarefa de toda a sociedade, na medida em que o Estado, enquanto guardião do bem público, expressa, ou deveria expressar, os interesses de toda a sociedade.

Além disso, constitucionalmente a repartição das responsabilidades entre os entes federativos deve culminar para o mesmo objetivo de prover educação sob igual padrão de qualidade a toda população. Isso significa que carência, desigualdade e exclusão social devam ser revistas a fim de alcançar o padrão de qualidade de educação regulamentado para todos.

Compreende-se, com Saviani (2010), que tal regulamentação é de responsabilidade da União, conforme prevista na Constituição Federal de 1988 e consubstanciada na LDB/1996 e no PNE (2014-2024), e cabe ao Conselho Nacional de Educação (CNE) regular esse padrão, que será então avaliado pelo Sistema de Avaliação Nacional, que a partir dos resultados poderá implementar novas medidas para superação de possíveis carências. Por isso, a



avaliação de sistema de educação regulamentada pelo Estado tornou-se o instrumento para implementação de políticas pública para a qualidade da educação nacional.

Assim, a determinação de um padrão de qualidade para a educação nacional é construída por meio de uma base legal e normativa, para que resultados possam se materializar em diversos contextos e por diferentes pessoas, permeados de indagações, negociações, lutas e hegemonias que produzem relações de poder em várias esferas.

Entre essas relações, destacam-se a da influência na formulação de políticas e na produção de seu texto em formato de documentos oficiais e legais, que também legalizam outros materiais produzidos a partir desses ordenamentos, como plano, programas, entre outros. Merece importância também o contexto da prática em que se efetiva a política local, em que se materializam manifestações de diferentes iniciativas, resistências e omissões que podem ser seguidas ou não pelas escolas e professores (BALL, 2016).

Ball (2016) esclarece que as políticas decorrem da articulação entre os fatores que influenciaram sua elaboração e da sua materialização na escola. Pois, sua interpretação consubstanciará o planejamento de ações com a participação de todos, que atendam tanto as intenções do texto quanto as condições do local para mudanças significativas do texto original para a prática. Outro ponto destacado por Ball (2016) é a tradução do texto, visto que as políticas raramente dizem o que e como fazer; também raramente determinam a prática, mas todo o texto da política é escrito para uma educação ideal, para uma escola ideal e para estudantes, professores e gestores ideais de uma nação. Assim, alcançar a qualidade é identificar qual a distância entre texto ideal da política macro e a realidade da política micro (local), pois “qualidade da educação remete à definição do que se entende por educação” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203).

De modo que, o que se entende por educação é a luz para clarear as ações educativas na escola, conforme ressaltam Bordignon e Gracindo (2004, p. 154):

Pensar e construir uma escola, essencialmente, é colocar em prática uma concepção política e uma concepção pedagógica que se realimentam e que se corporificam na sua Proposta Político-Pedagógica. Concepção política porque é ela que promove a ação transformador da sociedade, e concepção pedagógica, porque é o substrato da função escolar.



Assim, a discussão sobre a qualidade na educação que o texto da política elege deve ocorrer também na escola, diante da realidade local, considerando a finalidade da educação coerente com sua Proposta Político-Pedagógica e em função da qualidade para todos.

Ball (2016) chama a atenção para o fato de que as políticas da educação não são simplesmente ideológicas, são também muito materiais quando faz sentido a sua interpretação por uma leitura inicial e obrigatória levando em conta a realidade local.

O ponto que se destaca é o termo qualidade ser muito presente em discursos e documentos que tratam das políticas educacionais e, recentemente houve alteração na LDB/1996, artigo 4º, inciso IX, que define padrão mínimo de qualidade do ensino, como:

[...] a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de Redação dada pela Lei nº 14.333, de 2022). (BRASIL, 1996).

Nesse sentido, o padrão de qualidade implica em quantidade vista pela ampliação do acesso à escola versus a manutenção de uma qualidade pedagógica, portanto decorre em desafios pela ampliação dos sistemas de ensino tanto em quantidade quanto em qualidade da educação. A proposta é a de aprofundamento do debate acerca da qualidade da educação como componente do direito à educação. Com isso, a dimensão de qualidade definida no PNE e SAEB, ainda se fazem necessárias algumas incursões entre a interpretação do texto e a adequação à realidade.

QUALIDADE DE EDUCAÇÃO SEGUNDO PNE E SAEB

Para situar qualidade de educação no PNE (SAVIANI, 1998, 2010; LIMA, 2020) e avaliação de sistema (FREITAS *et al.*, 2009; VIANNA, 2000; BRASIL, 2020), julgam-se algumas pontuações necessárias para problematizar os efeitos dos resultados no contexto da prática educacional.

A Constituição Federal de 1934 instituiu pela primeira vez como obrigatoriedade de a União fixar o PNE, entretanto sem qualquer efetividade quanto à discussão e implementação do texto no contexto da prática. Aproximadamente três décadas mais tarde, foi aprovada a primeira LDB para a educação nacional, a lei nº 4.024/61, que regulamentou as diretrizes para a educação, sem, no entanto, reconhecer o Plano Nacional de Educação como lei ou lei complementar para a sua materialização.



Do ponto de vista legal, a educação brasileira foi acontecendo sem que houvesse um referencial de qualidade regulamentado por um “planejamento orgânico que pudesse garantir a elaboração e efetivação de políticas de médio e longo prazo de forma sistêmica, cobrindo todo o território nacional” (NASCIMENTO; GROSSI JÚNIOR; PEREIRA, 2017, p. 109).

Diante desse cenário, infere-se que a educação nesse período também decorreu sem avaliação direcionada à escola sobre o desempenho dos alunos, visto que havia neste período grandes índices de reprovação e evasão na educação básica sem a devida intervenção pedagógica e do Estado.

Somente na década de 1980, supõe-se a universalização da educação básica como alicerce fundamental para as demandas do capital e do trabalho. Nesse sentido, o Estado sob um modelo de administração centralizado passa a utilizar-se de práticas de monitoramento e da avaliação para a regulação de qualidade da educação por ele determinado.

Daí o uso das palavras “regulação” e “regulamentação” no contexto educacional, em que, segundo Barroso (2005, p. 727), o termo regulação está associado “ao objectivo de consagrar, simbolicamente, outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”. Para o autor, a regulação é “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados”, já a regulamentação está “centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados” (BARROSO, 2005, p. 727).

Assim, no início da década de 1990, diante de um Estado regulador em diferentes setores, o movimento de democratização na área da Educação ganha forças pela descentralização aos sistemas de ensino na responsabilização de metas consubstanciadas em um PNE, bem como pela prestação de contas da escola sobre o desempenho dos alunos por meio das avaliações de sistema de larga escala. Com isso, o Estado exerce a governança pela regulação de monitoramento de metas e da avaliação das pontuações indicadas externa à escola como poder concreto de controle normalizador e disciplinador, em cumprimento a um referencial de qualidade.

No entanto, os textos das políticas educacionais, quando confrontados com as subjetividades das ações realizadas nas escolas, podem resultar em uma produção discursiva limitada. Isso porque a prática depende do envolvimento dos sujeitos, da estrutura e do clima organizacional da escola. Importante mencionar que, na ausência desses fatores, as políticas



tendem a ser meramente prescritivas, quando não há discussão coletiva sobre ao que o texto se refere, pois a prioridade está na maneira de proceder para seu cumprimento sem identificar as necessidades, prioridades do local.

Essa atitude dentro de uma escola muitas vezes é decorrente da prática de uma gestão escolar sem dinâmica e liderança para “transformar metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 147). A exemplo, a qualidade da educação é instituída pela Constituição Federal de 1988 em três artigos essenciais a serem alcançados na escola como prioritários, e deles decorrem outros.

O cumprimento do artigo 205 da referida Constituição assegura o acesso e a permanência na escola para o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). E o artigo 206 define os princípios do ensino oferecidos, conforme o inciso VII, com “garantia de padrão de qualidade”, que deve ser assegurado por todos os sistemas de ensino e respectivas escolas (BRASIL, 1988).

Para tanto, o artigo 209 da referida Constituição institui um ensino livre também para a iniciativa privada, segundo as condições asseguradas da avaliação de qualidade pelo poder público (inciso II) (BRASIL, 1988). Nesse sentido, as condições de qualidade da oferta e permanência na escola serão asseguradas também pela avaliação sobre o processo ensino e aprendizagem. Para isso, o artigo 214 da Constituição Federal de 1988 institui o PNE como política de monitoramento em longo prazo na condução de metas da qualidade do ensino (inciso III) (BRASIL, 1988).

No entanto, como lembra Ball (2016), a política educacional se constitui como texto e como discurso, visto que pode ser interpretado pelos seus interlocutores em diferentes discursos e diversas práticas. A esse respeito, os discursos, como diz Foucault (1996, p. 208), são “conjunto de condições, de acordo com o qual uma prática é exercida, de acordo com o qual ele pode ser modificado”, pelas práticas condicionadas à fabricação da produção, regulamentação, circulação de afirmações.

Os discursos de qualidade ganham maior visibilidade na educação a partir da regulamentação da LDB de 1996, por exemplo: Do princípio e fins da educação nacional tem no artigo 3º, inciso IX, em que a garantia de padrão de qualidade será efetivada a partir de



um currículo com base nacional (cf. artigo 26), na padronização do conhecimento pelo inciso VI do artigo 9 da LDB de 1996, é regulamentado por um processo nacional de avaliação do rendimento escolar, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Sobre a organização da educação nacional, o artigo 9º da LDB de 1996 regulamenta a incumbência da União em elaborar o PNE (inciso I), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como forma negociada para o alcance da qualidade desejada para a educação brasileira.

Em relação ao alcance da qualidade planejada pelo PNE, este se faz pela avaliação das dimensões extraescolares e dimensões intraescolares, conforme apontam Dourado, Oliveira e Santos (2007):

A dimensão extraescolar envolve:

[...] o nível do espaço social e o do Estado contendo dois níveis: o nível referente ao espaço social diz respeito ao acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias dos alunos, obrigando a escola a organizar-se para enfrentar os diferentes desafios que esse acúmulo, ou a falta dele, traz para o processo educativo. O segundo nível trata dos direitos, das obrigações e das garantias constitucionais que deveriam propiciar o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade e originar políticas complementares. (BRASIL, 2020, p. 14).

A dimensão intraescolar abrange:

[...] processos de organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos alunos. Esta dimensão envolveria os níveis do sistema escolar, da escola, dos professores e dos alunos, cada um com diferentes desafios. (BRASIL, 2020, p. 16).

Considera-se, então, que qualidade da educação não se limita exclusivamente ao desempenho alcançado pelos estudantes nas avaliações de sistemas, mas envolve o processo multidimensional da educação, e por isso seus aspectos precisam ser monitorados porque deles asseguram a qualidade do desempenho.



MONITORAMENTO DA QUALIDADE DE EDUCAÇÃO

O PNE (2001-2010), aprovado pela lei nº 8.035/2010, com proposições em busca da melhoria da educação em âmbito nacional, prevendo “diagnóstico-diretrizes-metas”, não atingiu as metas previstas ao longo de seu período de vigência em razão de “diversas demandas históricas da sociedade brasileira ao lado da alarmante ausência de definição da maneira como seriam disponibilizados recursos financeiros imprescindíveis ao alcance das metas indicadas” (SAVIANI, 2014, p. 38).

Pois, sem recursos financeiros destinados ao cumprimento de metas e de um contexto histórico e social com avanços e retrocessos contribuíram para novos marcos na elaboração de um novo PNE, conforme relata Lima (2020, p. 712- 713):

Em dezembro de 2010, a Presidenta Dilma Rousseff encaminhou o Projeto de Lei que aprovava o Plano Nacional de Educação para o período de 2011-2020, tendo como modificação, dentre outros a proposição de que o II PNE deveria ser mais enxuto e objetivo, com a definição de 20 metas e de estratégias que correspondessem o alcance das mesmas. Entretanto, não fora aprovado de imediato, visto estarem ausentes elementos relevantes na construção de um planejamento nacional, precisamente a não reportação ao “diagnóstico” da realidade educacional brasileira. O que levou alguns parlamentares e segmentos da sociedade a iniciarem debates, discussões, encaminhamentos e novas solicitações quanto ao escopo da educação desejada para o Brasil.

Nesse cenário, o diagnóstico da realidade educacional quando conferido com a educação desejada é o princípio para a definição de qualidade a ser alcançada e de solucionar os problemas que precisam ser resolvidos no contexto.

Somente em 2014, o PNE (2014-2024) foi aprovado sem vetos pela lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu dez diretrizes, sendo a quarta delas referente à melhoria da qualidade da educação. As diretrizes apresentam vinte metas com respectivas estratégias para as políticas de educação para um período de dez anos. É nesse aspecto que a governabilidade da educação desejada pode ocorrer mudanças com “eficientes soluções técnicas para problemas específicos” do contexto educacional (BALL, 2011, p. 88).

Essas atribuições reguladas pelo Estado mediante a um planejamento monitorado para a produção da qualidade tem utilizado da avaliação de sistema como instrumento implementador de políticas educacionais. Desse modo, o monitoramento das metas do PNE é



utilizado para as devidas adequações na formulação da matriz de referência do SAEB, composta de testes cognitivos e questionários contextuais para alunos e gestores das escolas avaliadas.

Assim, os dados do desempenho dos estudantes do ensino fundamental apresentados pelo Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE: 2020 são:

O Brasil chegou a 2019 com 98,1% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo nos anos iniciais do ensino fundamental 15 milhões de alunos, com 10,2 milhões de alunos em escolas público praticamente universalizado o atendimento escolar da população nessa faixa etária.

Para o grupo de 11 a 14 anos de idade, a taxa ajustada de frequência escolar líquida no Brasil foi 87,5%, 0,8 p.p. maior que a de 2018. Destaca-se a diferença por cor ou raça: entre as pessoas de cor branca, 90,4% estavam na idade/etapa adequada e, entre as de cor preta ou parda, essa taxa foi 85,8%.

De forma geral, percebe-se que as crianças de 6 a 10 anos se mantêm adequadamente na idade/etapa correta nos anos iniciais do ensino fundamental, porém, ao passarem para os anos finais, o atraso se acentua. Em 2019, 12,5% das pessoas de 11 a 14 anos de idade já estavam atrasadas em relação à etapa de ensino que deveriam estar cursando ou não estavam na escola. (BRASIL, 2020, p. 187).

Dada a relevância dos dados apresentados pelo Censo da Educação Básica (BRASIL, 2020), o ano de 2019 registrou 47,9 milhões de matrículas nas 180,6 mil escolas de educação básica no Brasil, cerca de 580 mil matrículas a menos em comparação com 2018, o que corresponde a uma redução de 1,2% no total. O terceiro monitoramento do PNE (BRASIL, 2020) ainda acusou um percentual de 12,5% das pessoas de 11 a 14 anos com defasagem entre idade e série ou de estarem fora da escola.

A avaliação desses dados necessita de ser realizado em conjunto – sistema de ensino e escola – no intuito de solucionar os fatores decorrentes da causa. Nesse sentido, o Relatório de Monitoramento apresentou cinco eixos que contêm a média de desempenho do ensino fundamental, dos quais se destacam três, por mostrarem índices que demandam ações para avaliar as causas dos resultados ainda não alcançados na educação básica:

4. Embora tenha havido um crescimento da taxa média de aprovação no período, a reprovação e o abandono ainda afetam cerca de 13% dos estudantes nesta etapa, o que compromete a demanda do PNE de que 95% dos alunos concluam o EF na idade adequada (ou seja, que tenham uma trajetória regular).



5. O desempenho médio dos alunos do 9º ano do EF em Língua Portuguesa e em Matemática foi crescente. Não obstante, os resultados do SAEB 2017 evidenciam desigualdades no aprendizado dos alunos, revelando que há um quantitativo expressivo de alunos que demonstram proficiência situada nos níveis mais baixos das escalas de Língua Portuguesa e de Matemática, o que indica aprendizado insuficiente (BRASIL, 2020, p. 187).

Outra constatação do relatório foi de que o monitoramento não ocorre de forma isolada, mas promovendo comparações, intervenções e acompanhamento, tais como os dados apresentados no relatório de resultados do SAEB, ao informar as etapas avaliadas do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª e 4ª séries do ensino médio, em consonância com matrizes de referência alinhadas à base curricular da Base Nacional Comum Curricular (BNCC):

Para estudantes do 2º ano do ensino fundamental, provas de Língua Portuguesa e de Matemática compostas de itens de resposta objetiva e de itens de resposta construída, elaborados em consonância com as matrizes de referência já alinhadas à BNCC;

Para estudantes do 9º ano do ensino fundamental, provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas compostas de itens de resposta objetiva e de itens de resposta construída, elaborados em consonância com as matrizes de referência já alinhadas à BNCC;

Para estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª e 4ª séries do ensino médio, provas de Língua Portuguesa e Matemática composta de itens de resposta objetiva, com matrizes de referência que permitem a manutenção da série histórica de resultados do SAEB e, conseqüentemente, do IDEB (BRASIL, 2020).

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE EDUCAÇÃO

Na década de 1990, sob a perspectiva do Estado avaliador, a avaliação tornou-se o instrumento de regulação de suas políticas educacionais, ou seja, é avaliador porque é regulador das ações educativas. Nessa condição, tornou-se notória a centralidade da qualidade da educação vinculada à regulação do Estado, cujo processo e viabilidade exigem um sistema de informações educacionais, especialmente as provenientes de um sistema nacional de avaliação, como um:



[...] dispositivo interno de controlo sobre a Educação, os professores e as escolas, ao mesmo tempo em que viabilizava a expansão de lógicas de mercado e de escolha educacional, do interesse das famílias e de outros consumidores, nomeadamente mediante a publicitação dos resultados académicos e respetivos rankings. (AFONSO, 2012, p. 189).

Em outros termos, os resultados dos testes standardizados tornaram o referencial de qualidade por um índice a ser regulado pelo Estado. Nessa dimensão, a avaliação transformou-se em um grande instrumento das políticas educacionais na reversão de possíveis índices considerados insatisfatórios de qualidade, como o da repetência, baixo desempenho escolar, aspectos da formação de professores, da estrutura organizacional dos sistemas de ensino e escolas, entre outros.

Ainda que, agora, o Estado não esteja mais à frente do acompanhamento do processo educacional, sua centralização ocorre pela regulamentação dos resultados das avaliações, fortalecendo o uso de práticas que não são pedagógicas, como *accountability* de desempenho escolar, *ranking* entre escolas e auditoria escolar, entre outras para a obtenção de melhoria dos resultados no SAEB.

Nesse processo, tem-se o SAEB desde 1990, com periodicidade a cada dois anos, vem sendo institucionalizado e aprimorado a cada edição, com desenho amostral e censitário como instrumental sobre a qualidade da aprendizagem dos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, devidamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, pela LDB/1996 e pelo PNE (2014-2024).

A esse propósito, o SAEB passou a ser um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas e intervir desde o contexto macropolítico – sistemas de ensino – até o contexto micropolítico – escolas e sala de aulas (FREITAS et al., 2009).

Nesse cenário, tanto o PNE quanto o SAEB têm apontado uma universalização da educação pela padronização de resultados, permanência pela seletividade escolar, índices de repetência e evasão dos alunos – especialmente das camadas populares –, que se tornam indicativos de reformas educacionais.

O SAEB é assegurado no PNE pela Lei nº 13.005 de 2014, que define:



Art. 11. O 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. (BRASIL, 2014).

E dispõe:

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escaladas de proficiência e ao calendário de aplicação. (BRASIL, 2014).

A Meta 7 do PNE tem como objetivo a avaliação para “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB” (BRASIL, 2014, p. 12).

Essa meta possui 36 estratégias prevendo a melhoria da qualidade orientada pelas diretrizes do PNE para:

[...] melhoria da aprendizagem, de forma a garantir que todos os alunos do ensino fundamental (EF) e do ensino médio (EM) alcancem, até o final da vigência do Plano, nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo. (BRASIL, 2014, p. 12).

Também, a Meta 7 especifica estratégias para as avaliações do SAEB como instrumentos de aferição da qualidade da educação assegurando:

7.2.b) no último ano de vigência deste PNE, todos os(as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da



educação básica e do IDEB, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos(as) alunos(as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação. (BRASIL, 2014, p. 13).

Nesse sentido, os termos impositivos tais como, em “assegurar nível suficiente de aprendizado”, “aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade”, “fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do aumento gradativo do IDEB para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio, relativos às escolas”, “fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o Sistema Nacional de Avaliação, os Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica” são referentes à construção de ações para uma nova organização de sistemas de ensino sob os princípios de gerenciamento da qualidade da educação.

A aplicação do SAEB nessas etapas de ensino incluiu também questionários específicos para estudantes, professores, diretores escolares e secretários municipais de educação. Em vista desses resultados, o relatório apresenta a evolução das proficiências em Língua Portuguesa e Matemática no SAEB de 1995 a 2019, no ensino fundamental do 9º ano, para evidenciar que os resultados confirmam a evolução da qualidade de desempenho em nível nacional, tendo em vista que cada escola recebe o relatório dos resultados alcançados.

Para tanto, o Ministério da Educação (MEC) disponibiliza em sua página oficial a matriz de referência que embasou os testes de cada edição do SAEB, composta de tópicos relacionados às habilidades desenvolvidas pelos estudantes. Em cada tópico, há um conjunto de descritores ligados às competências desenvolvidas.

Os resultados obtidos ao longo dos anos confirma que é possível entender avaliação pela própria natureza teórica e prática de intervenção em determinado contexto, período e local como uma atividade – meio para gerar novas formas de pensar e agir sobre os processos de ensino e aprendizagem, formação de professores, organização escolar, curricular e de gestão, se analisada pelos atores da escola avaliada. Entende-se que é nesse local que os resultados precisam ser planejados visando à sua superação dos resultados.



COMO PLANEJAR QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM PERÍODO DE PANDEMIA?

Com os resultados do SAEB divulgados em 2020 em período de pandemia de covid-19, período em que as escolas se viram obrigadas a funcionar sem a presença de alunos e professores, também se deu início a um novo projeto educacional construído por entre a certeza incerta de um desconhecido contexto educacional às novas imposições da pandemia.

Assim, as escolas foram se reorganizando em sua estrutura e clima organizacional para garantir a continuidade do ano letivo. De modo que, quando os resultados do SAEB edição 2019 foram publicados em 2020 não havia em muitas escolas condições de iniciativas em analisar os resultados, de modo que o encantamento provocado pelo discurso em torno da qualidade da educação pela pontuação da escola, provavelmente, não aconteceu em virtude do cenário tão delicado.

No entanto, em 2021 foi realizada uma nova edição do SAEB com resultados divulgados no ano de 2022 em momentos de reorganização escolar após pandemia e, dada a esta situação, os resultados em algumas escolas não foram analisados e com isso, os resultados do SAEB pouco ou quase nada contribuíram para a qualidade que estes induzem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns desafios de políticas educacionais em relação a qualidade da educação definidas pelo PNE e SAEB ainda necessitam ser analisados com iniciativas e ações sobre o que dizem as metas e os resultados no contexto escolar, que ainda carecem de maiores discussões entre os professores da escola avaliada. Isso porque qualidade da educação demanda ações políticas e pedagógicas também expressas no projeto político-pedagógico da escola, das reuniões pedagógicas e formação contínua de professores.

De modo geral, pode-se afirmar que o resultado do SAEB 2019 ainda deve ser pauta de discussões, análises e planejamentos para uma reorganização escolar, visto que essa edição marca “o início de um período de transição entre as matrizes de referência utilizadas desde 2001 e as novas matrizes elaboradas em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular – BNCC” (BRASIL, 2021).

Também é preciso lembrar, antes do encerramento da vigência do PNE (2014-2024), que os resultados do SAEB 2019 divulgados em 2020 e da edição de 2021 com os resultados do SAEB em 2022 encontram-se, provavelmente sem as devidas discussões, em virtude da



pandemia de covid-19 com a oferta da educação em ambiente virtual, com discursos que preponderam o baixo desempenho em virtude da pandemia.

A definição de qualidade da educação a partir do desempenho escolar, metas e indicadores ainda constitui o desafio para escola em trabalhar dados quantitativos por um entendimento de qualidade pedagógica. De modo que, a concepção de qualidade da educação expressa pelas políticas públicas da educação assegura a um direito a ser desfrutado por todos, mediante a extinção de quaisquer privilégios, pontuações, médias e indicadores de educação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Entrevista concedida a Marilda Pasqual Schneider. Dialogando sobre políticas de regulação e avaliação no campo da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 37, n. 2, p. 185-189, 2012.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa empolítica educacional. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, Stephen J. Entrevista. *In*: AVELAR, Marina. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a Pesquisa em Política Educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona, v. 24, n. 24, p. 1-15, 2016. <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2368>.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 147-176.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1961.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2010.

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.

BRASIL. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE: 2020**. Brasília, DF: INEP, 2020.

BRASIL. **Relatório de resultados do SAEB 2019**: volume 1 – 5º e 9º anos do ensino fundamental e séries finais do ensino médio. Brasília, DF: INEP, 2021.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Janete Maria Lins de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernando (coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da Educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: INEP, 2007.

FOUCAULT, Michel. O poder simbólico. In: FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramallete. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

FREITAS, Luiz Carlos de *et al.* **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.

LIMA, Paulo Gomes. O planejamento da Educação Brasileira (PNE 2001-2024). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 704-718, maio 2020. <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13344>.

NASCIMENTO, Gilvânia da Conceição; GROSSI Júnior, Geraldo; PEREIRA, Jhonata Moreira. Planos municipais de Educação: perfil dos municípios que não possuíam plano municipal de educação no segundo ano de vigência da Lei nº 13.005/14. **Revista Exitus**, Santarém, v. 7, n. 1, p. 108-130, jan./abr. 2017. <https://doi.org/10.24065/20177ID187>.

PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Avaliação educacional**: teoria, planejamento, modelos. São Paulo: IBRASA, 2000.



MONITORING AND EVALUATION OF THE QUALITY OF EDUCATION

ABSTRACT

This article aims to identify the nexuses of education quality between the National Education Plan (PNE) and the evaluations of the National System of Basic Education (SAEB), as they are two regulatory public policies on the flow of access, permanence and student performance for measurements, according to the logic that sustains them. These policies induce perceptions of quality at school based on a managerial logic with monitoring and evaluation practices such as control of results, goals and education indicators. This text deals with the quality benchmark in the National Education Plan and the National Basic Education Assessment System. The emphasis given monitoring and evaluation the PNE aims to discuss that the quality of education is not restricted to the score of the National Basic Education Assessment System results, but also consider the conditions of the contexts that guarantee the appropriation of students' knowledge. Noting the importance of this discussion during the period of the National Education (2014-2024) and the results of the National Basic Education Assessment System editions 2019 and 2021 released the period of the covid-19 pandemic when schools were forced operate without the presence of students, with remote classes and teachers in virtual environment.

Keywords: Quality of Education. National Basic Education Assessment System. National Education Plan.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar los nexos de la calidad educativa entre el Plan Nacional de Educación (PNE) y las evaluaciones del Sistema Nacional de Educación Básica (SAEB), por ser dos políticas públicas reguladoras sobre el flujo de acceso, permanencia y desempeño de los estudiantes para medidas, según la lógica que las sustenta. Estas políticas inducen percepciones de calidad en la escuela a partir de una lógica gerencial con prácticas de seguimiento y evaluación como control de resultados, metas e indicadores educativos. Este texto trata sobre calidad en Plan Nacional de Educación y Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica. El énfasis al seguimiento y evaluación en PNE tiene objetivo discutir la calidad de educación no se restringe solo al puntaje de los resultados del Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica, sino considerar las condiciones de los contextos que garantizan apropiación de conocimientos de estudiantes. Tomando nota de la importancia esta discusión durante el período del Plan Nacional de Educación (2014-2024) y resultados de ediciones Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica 2019 y 2021 dados conocer en período de pandemia de covid-19 cuando las escuelas se vieron obligadas operar sin la presencia de los estudiantes, con clases distancia y profesores en entorno virtual.



DOI: 10.22478/ufpb.2359-7003.2023v32n1.65952

Rozemeiry dos Santos Marques Moreira
Os nexos da qualidade de educação entre o Plano Nacional de Educação e Sistema Nacional da Educação Básica.

Palabras clave: Calidad de la Educación. Sistema Nacional de Evaluación de Educación Básica. Plan Nacional de Educación.

Submetido em: 25 de fevereiro de 2023.

Aprovado em: junho de 2023.

Publicado em: junho de 2023.