

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E ÍNDICE DE DESEMPENHO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: EM BUSCA DE UM CURRÍCULO NACIONAL

Ana Laura Jeremias Urel¹
Andréia 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. Para as análises, foi utilizada a metodologia de análise documental com as leis que regem a educação no Brasil e documentos como as diretrizes, referenciais e parâmetros para a educação básica. Relacionamos a problemática da constituição de um currículo, a partir dos resultados das avaliações de larga escala, o que determina e engessa o que os estudantes de cada ano avaliado precisam saber para terem um bom desempenho nessas avaliações. Com base na análise documental, concluímos que as políticas educacionais partem das políticas de avaliação e consolidam, de fato, o monitoramento que o Estado exerce sobre a educação básica, vinculando o conceito de qualidade de ensino ao desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala em detrimento à constituição de um currículo nacional que priorize os processos de ensino-aprendizagem.

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

EDUCATION QUALITY AND PERFORMANCE INDEX OF BASIC EDUCATION: TOWARDS A NATIONAL CURRICULUM

ABSTRACT

This paper presents discussions on the objectives and goals for basic education comprising the IDEB Index (development of basic education) as a quality indicator. For the analyzes, we used the methodology document analysis with the laws governing education in Brazil and documents like guidelines, benchmarks and parameters for basic education. We relate the problem of creation of a curriculum based on the results of evaluations of large scale, which determines and paralyzes the students evaluated each year need to know to have a good performance on these assessments. Based on documentary analysis, we conclude that educational policies leave policies and consolidate assessment, in fact, monitoring the state exerts on basic education, linking the concept of teaching quality to student performance in evaluations of large-scale detriment to the establishment of a national curriculum that prioritizes the processes of teaching and learning.

Keywords: Educational Policies. Educational Evaluation. Quality Education.

¹ Pedagoga, mestre e doutoranda em Educação na Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília. Membro do COPPE – Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais – UNESP – Marília. Bolsista CAPES. Contato: laura.urel@gmail.com

² Pedagoga, mestre e doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília. Líder do grupo de estudos “Alfabetização e formação inicial do pedagogo” na UNISUZ (Faculdades Unidas de Suzano). Contato: 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 objetivo 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 estabelecidos, o de número 26, o qual se inscreve na questão da Avaliação da Educação Básica como monitoramento e, portanto, determinante para a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos – objetivo e meta – que circundam a qualidade da educação básica brasileira.

A constituição de um currículo, a partir dos resultados das avaliações de larga escala – Prova Brasil e Provinha Brasil, como exemplos – determina e engessa o que os estudantes de cada ano avaliado precisam saber para terem um bom desempenho nessas avaliações. Dessa maneira, o conteúdo exigido nessas avaliações tem suas habilidades e competências detalhadas nas denominadas Matrizes de Referências que, consubstancialmente, são utilizadas como currículo nas escolas.

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 Currículo a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

Iniciaremos o texto com as discussões acerca do currículo por compreendermos que o mesmo precede e norteia quaisquer processos de ensino-aprendizagem, o que está diretamente relacionado com a qualidade da educação. As avaliações em larga escala indicam elementos que podem contribuir para a (re)elaboração de alguns pontos falhos na educação

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

básica, mas não devem determinar e reduzir um currículo somente a competências e habilidades.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394 de 1996 e suas alterações realizadas pela Lei 12.796 de 2013, determinam e confirmam que a educação básica deve ter uma base nacional comum, o que significa, para nós, um currículo federal que contemple conteúdos e qualidade nos processos de ensino-aprendizagem e que, portanto, incidiria na qualidade da educação. O inciso IV do artigo 9º da Lei 9.394/96, apresenta a seguinte redação:

Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que norteiam os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum. (BRASIL, 1996)

Assegurar a formação básica comum já constava como uma meta em 1996. Já no ano de 2013, das alterações realizadas pela Lei 12.796, a que nos interessa para a discussão é o Artigo 26, o qual é apresentado da seguinte forma:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 2013a)

A lei e suas assertivas sobre o currículo como base nacional comum trazem um processo que deveria ser considerado como política educacional no sentido que, a partir dele, decisões seriam tomadas em relação à qualidade da educação, uma vez que se relacionariam com teorias educacionais e seriam fundamentadas em determinadas teorias do conhecimento. Nesse campo complexo sobre qualidade da educação, o currículo se coloca como parte fundante e organizativa dos processos de aprendizagem escolar. De um modo geral, currículo é entendido como toda a experiência escolar e que define concepções de homem, educação e as finalidades a que se propõe.

Em 1997, o então Ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza apresenta os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o Ensino Fundamental, afirmando que são um instrumento consolidado para apontar metas de qualidade para esse nível de ensino. Em seguida, em 1998, o mesmo ministro apresenta os Referenciais Curriculares Nacionais (RCNs) para a Educação Infantil e afirma que o objetivo desse material é auxiliar o professor no seu trabalho educativo diário. Em 2000, foi a vez dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNsEM), os quais também definiriam diretrizes comuns para os professores desse nível de ensino. Neste texto, nosso objetivo não é discutir o que traz cada um dos documentos, mas sim apresentar os materiais que ainda hoje norteiam o trabalho docente, sem ainda termos um currículo oficial nacional.

Além dos documentos apresentados, há as Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação Básica, de 2010, que trazem uma concepção de currículo, a qual “configura-se como o conjunto de valores e práticas que proporcionam a produção, a socialização de significados no

espaço social e contribuem intensamente para a construção de identidades socioculturais dos educandos.” (BRASIL, 2010). Já em 2013, temos as Novas Diretrizes Nacionais para a Educação Básica que, segundo o documento, partiu das alterações da Educação Básica – Ensino Fundamental de nove anos e obrigatoriedade do ensino gratuito estendida dos 4 aos 17 anos. O documento não propõe um currículo, mas indica diretrizes para o ensino em cada nível de ensino.

Diante dos documentos que norteiam as diretrizes, os referenciais e os parâmetros curriculares nacionais, percebemos que sempre há uma tentativa de reorganização do currículo. Uma vez definido em meta no Plano Nacional de Educação (2011-2020) que todas as crianças devem ser alfabetizadas até o final do terceiro ano do ensino fundamental, há a necessidade de uma modificação curricular no ensino fundamental de nove anos, já que os três primeiros anos se complementam e devem ser direcionados à alfabetização.

A Resolução n. 7 de 14 de dezembro de 2010, que fixa as Diretrizes Curriculares para o Ensino de nove anos entende o currículo, com base nos estudos de Candau e Barbosa (2007), como o conjunto de experiências escolares, em torno de um conhecimento que circula nas relações interpessoais. Esse processo relaciona as vivências pessoais aos saberes historicamente acumulados, contribuindo para a construção de identidades.

Dessas considerações, o que ainda observamos como forte tendência norteadora da construção do currículo é o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o qual avalia estudantes do 3º ano 9º ano. As primeiras avaliações indicaram um desempenho baixo dos estudantes desses níveis de ensino. O governo federal, mediante os resultados, buscou alternativas para melhora de resultados. Dentre elas estão o ensino fundamental de nove anos – que apresentamos anteriormente neste texto – e a implementação pelo MEC (Ministério da Educação) do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, do Decreto n.6094 de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

No artigo 2º da implementação das diretrizes do referido Decreto (BRASIL, 2007), o inciso II aponta para a necessidade de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo o resultado por exame periódico específico. O Capítulo II do Decreto (BRASIL, 2007) trata, ainda, do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e da proposta em aferir os resultados de desempenho das crianças com base nesse índice, uma vez que se considera que, para as crianças atingirem as metas do IDEB é necessário que todas estejam alfabetizadas. Uma das metas do compromisso é alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, aferindo os resultados de desempenho por exame periódico específico. A aferição proposta foi estabelecida pelo PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), tendo como instrumento a Provinha Brasil.

Para garantir que as crianças atinjam as metas do IDEB, foram elaboradas as Matrizes de Referências. No caso da Provinha Brasil, por exemplo, essas matrizes focam “habilidades essenciais de alfabetização e letramento que serão avaliadas” por essa prova. (INEP, 2011) O website do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) refere-se às Matrizes como ‘referências’ e aponta que é diferente de uma proposta curricular ou programa de ensino, afirmando tratar de um reducionismo pedagógico direcionar as atividades a partir dessas matrizes. Mesmo que haja essa preocupação no website em desmitificar essa tendência, percebemos que o currículo vem sendo constituído, principalmente, dos elementos que são avaliados nas provas de larga escala e constam nessas matrizes. Apesar de alertarem para o reducionismo que traria tal perspectiva, não teorizam a respeito dos processos de ensino-aprendizagem e não discutem sobre a (im)possibilidade de se avaliar aspectos relacionados a construção de sentidos e não apenas de significados que constituem o processo de alfabetização.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB

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.

Oliveira(2011) - prestadora de serviços à Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) – afirma 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

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.

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 escola⁴.

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

⁴ 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).

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)

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)

A avaliação de um sistema 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 auto-avaliação.

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.

Apontamos 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 Brasil⁵ 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 Brasil⁶, o qual é determinado por meio de habilidades

⁵ 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.

⁶ 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.

e que, de acordo com os discursos dos documentos, definem por si sós o que é qualidade da educação:

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.

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 e a necessária constituição de um currículo nacional que contemple, de fato, as teorias de aprendizagem e de conhecimento necessárias à constituição de sujeitos no processo educacional.

Em síntese, a concepção de qualidade da educação recai sobre o desempenho dos estudantes nas avaliações que compreendem o IDEB, como a 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. À medida que verificamos a importância exacerbada direcionada à consolidação de um sistema nacional de avaliação, não notamos essa mesma preocupação na constituição de um currículo nacional que permitisse discussões acerca de concepções de aprendizagens que enriqueceriam os processos de ensino-aprendizagem e assim, refletiria, de fato, no contexto das relações pedagógicas escolares.

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.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos Parâmetros Curriculares

nacionais (1ª a 4ª séries). Brasília, DF: MEC/SEF, 1997.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Referencial curricular nacional para a educação infantil. Brasília: MEC/SEF, vol.1,1998a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Brasília: MEC/CNE, 1998b.

_____. 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.

_____. Resolução nº 4/2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília: 9 jul, de 2010.

_____. 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.

_____. Lei nº 12.796/2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União, Brasília: 5 de jul de 2013a.

_____. Ministério da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB/DICEI, 2013b.

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.