

A AVALIAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE (2014 – 2024)

THE EVALUATION IN THE NATIONAL EDUCATION PLAN – PNE (2014 – 2024)

LA EVALUACIÓN EN EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN – PNE (2014-2024)

Catarina de Almeida Santos

Danielle Xabregas Pamplona Nogueira

RESUMO

Este artigo analisa o tema da avaliação no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), buscando compreender a concepção de avaliação presente no plano e sua estreita relação com a concepção de educação apresentada além de trazer alguns apontamentos quanto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). Concluiu-se que a concepção de educação no PNE se mantém vinculada ao dispositivo constitucional da educação de qualidade como direito de todos. A avaliação no PNE se assume de forma mais sistêmica e mais ampla, servindo como subsídio ao plano e ao desenvolvimento de políticas educacionais apesar da vinculação aos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Em relação ao Sinaeb, verificaram-se avanços quanto à concepção de avaliação existente, embora tenham sido mantidas as avaliações já desenvolvidas no Brasil. Por fim, destacaram-se as incertezas da implementação das diretrizes do PNE quanto à avaliação, decorrentes da descontinuidade política brasileira, e dois modelos de avaliação presentes nas políticas avaliativas.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; avaliação; Sinaeb.

ABSTRACT

This article analyzes the theme of evaluation in the National Education Plan – NEP (2014-2024), in order to understand the conception of evaluation present in the plan and its relationship with the conception of education, and to show some notes about the National System of Basic Education Evaluation (Sinaeb). It was concluded that the conception of education in the PNE reinforces the constitutional provision of quality education as a right of all. Evaluation in the PNE takes a more systemic

and broader form, serving as subsidy to the plan and to the development of educational policies, despite the linkage to Ideb's results. As for Sinaeb, progress has been made, although it maintains the evaluation programs that have already been developed in Brazil. Finally, the uncertainties of the PNE implementation have been highlighted, due to the Brazilian political discontinuity, and two evaluation models were presented in the evaluation policies.

Keywords: National Education Plan; evaluation; Sinaeb.

RESUMEN

Este artículo examina el tema de la evaluación dentro del Plan Nacional de Educación – PNE (2014-2024), tratando de entender el diseño de esta evaluación dentro del plan y su estrecha relación con el diseño de la educación anunciada, además de plantear algunas observaciones sobre el sistema nacional de evaluación de la educación básica – Sinaeb. Se concluyó que el diseño de la educación en el PNE se mantiene vinculada al dispositivo constitucional de la educación de calidad como un derecho para todos. La evaluación en el PNE se asume de forma más sistémica y más amplia, y sirve como subsidio para planear y desarrollar las políticas educativas, a pesar de la vinculación a los resultados del Ideb. En cuanto al Sinaeb, ha habido avances en relación con el diseño de la evaluación existente, aunque mantenga las evaluaciones ya desarrolladas en Brasil. Por último, se destacó la incertidumbre de la implementación de las directrices del PNE en relación a la evaluación, mediante la discontinuidad política brasileña y dos modelos de evaluación presentes en la política de evaluación.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación; evaluación; Sinaeb.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em tempos de redemocratização do Estado brasileiro, retomou em seus dispositivos a educação como direito de todos. Foi definido como princípio de ensino a garantia do padrão de qualidade educacional. Para orientar quanto a diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação que assegurem a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, e que conduzam à melhoria da qualidade do ensino, entre

outros, a constituição determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal.

O PNE (2014 –2024), sancionado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, teve seu lócus privilegiado de articulação e debate na Conferência Nacional de Educação (Conae), que aconteceu em março de 2010. Nessa conferência, os debates versaram, especialmente, acerca da concepção de educação que deveria dar o tom de políticas, programas e ações educacionais na próxima década.¹

Nesse sentido, falar de avaliação no PNE implica trazer à baila o princípio norteador do plano, o qual permeia suas metas: a educação de qualidade e as condições para concretização dessa qualidade. Assim, o presente texto tem como objetivo fazer uma análise a respeito do tema da avaliação no PNE, buscando compreender qual a concepção de avaliação presente no plano e sua estreita relação com a concepção de educação anunciada. Objetiva, ainda, trazer alguns apontamentos quanto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conforme disposto no PNE. Para o alcance dos objetivos propostos, utilizou-se, como perspectiva metodológica, a análise documental, com base em duas fontes principais: o documento da Conae 2010 e o PNE 2014-2024.

Qualidade da educação e avaliação no Documento Referência da Conae (2010)

A Conae de 2010 elegeu a qualidade da educação não só como um dos seus eixos, mas como princípio norteador do Documento Referência, o qual serviria para subsidiar a elaboração do próximo PNE, já que o último teve duração de 2001 a 2010. A conferência foi referendada pela compreensão de que a educação é um direito social, conforme dispositivo constitucional, e que a garantia desse direito só se efetiva por meio de sua oferta com qualidade a todos, independentemente de condições sociais e econômicas, raça, cor, orientação sexual, gênero ou etnia.

1 Embora o texto encaminhado pelo executivo não tenha traduzido as deliberações da Conae 2010, tais deliberações foram fundamentais no processo de debate, alteração e aprovação do documento final do PNE.

Em uma perspectiva ampliada, a concepção de educação que norteou o documento foi a de que ela é elemento partícipe das relações sociais e pode, assim, contribuir para a transformação ou para a manutenção dessas relações. A educação é uma prática social e cultural que tem como lócus privilegiado, mas não exclusivo, instituições educativas, espaços de difusão, criação e recreação cultural, e espaços de investigação sobre a efetivação do processo educativo experimentado por educandos e educadores na garantia de seus direitos.

No que se refere à qualidade da educação, sua compreensão deve se dar em uma perspectiva polissêmica, pois trata-se de um conceito complexo e que requer parâmetros comparativos para o que se julga bom ou ruim nos fenômenos sociais e educativos. É preciso compreender, ainda, que a qualidade e seus parâmetros compõem o sistema de valores da sociedade, que variam de acordo com cada momento histórico e com circunstâncias temporais e espaciais. Dessa forma, por se tratar de uma construção humana, a concepção de qualidade está diretamente vinculada ao projeto de sociedade, às relações sociais e à correlação de forças; é, portanto, produto dos confrontos e dos acordos de grupos e classes, que dão concretude ao tecido social em cada realidade.

Assim, os embates travados no âmbito da Conae se desenrolaram no sentido de garantir uma educação emancipadora, e, como tal, pactuou-se que o sentido de qualidade, para essa educação, decorre do desenvolvimento das relações sociais (políticas, econômicas, históricas, culturais), de modo que os homens sejam sujeitos de suas ações e os processos sejam definidos por eles de forma participativa e sustentável. O citado documento faz uma defesa incontestada de que os processos educacionais de crianças, jovens, adultos e idosos têm que contribuir para a apropriação das condições de produção cultural e de conhecimentos, e sua gestão, para o fortalecimento da educação pública e privada, a fim de construir uma relação efetivamente democrática.

Nessa ótica, a qualidade da educação que se quer ter envolve a formação para a emancipação dos sujeitos sociais, sem guardar, em si, critérios delimitantes. A educação de qualidade é, nessa perspectiva, aquela que contribui com a formação do estudante em seus aspectos humanos,

estéticos, sociais, culturais, filosóficos, científicos, históricos, antropológicos, afetivos, econômicos, ambientais e políticos, para que ele possa desempenhar seu papel de homem e cidadão no mundo. Essa é, assim, uma qualidade referenciada no social.

Dourado, Oliveira e Santos (2007), ao discutirem sobre os diversos atores implicados na garantia da educação de qualidade, assim como sobre as condições necessárias para a efetivação desta, apontam que ela envolve condições intra e extraescolares, bem como atores individuais e institucionais. Segundo eles:

A discussão sobre Qualidade da Educação implica o mapeamento dos diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania e, sobretudo, a melhoria do processo ensino-aprendizagem (p. 24).

Diante dos conceitos de educação e qualidade que permeiam o documento da Conae, buscou-se refletir sobre a concepção de avaliação que qualifica a educação nessa perspectiva.²

O termo “avaliação” é derivado das palavras “valor” e “ação”; o que implica dizer, portanto, que traz uma concepção valorativa, nesse caso, da ação educacional. Segundo Casali (2007, p. 10), avaliação é, “de modo geral, como saber situar cotidianamente, numa certa ordem hierárquica, o valor de algo enquanto meio (mediação) para a realização da vida do(s) sujeitos(s) em questão, no contexto dos valores culturais e, no limite, dos valores universais”.

No documento da Conae (2010), “situam-se a avaliação da educação e a necessária articulação entre a concepção de avaliação formativa, indicadores de qualidade e a efetivação de um subsistema nacional de avaliação da educação básica e superior” (p. 52). Desse modo, o documento reforça os dispositivos legais, como a CF/1988 e a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº

2 Evidentemente que há aspectos da qualidade da educação que não são mensuráveis nos instrumentos de medidas educacionais, mas que fazem parte dos processos educativos e devem ser levados em conta no planejamento das políticas e das ações em nível de sistema, de escola e de sala de aula.

9.394/1996), como elementos para a garantia da qualidade da educação, e a avaliação como base para a melhoria dos processos educativos. Além disso, aponta a necessidade de se definir “competências dos entes federativos, especialmente da União, visando assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação, com a cooperação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2010, p. 54). Isso porque, segundo o documento:

Ao adotar a avaliação como eixo de suas políticas, o Brasil não o faz por meio de um sistema nacional, que envolva a educação básica e superior, mas desenvolve ações direcionadas a esses níveis por meio de instrumentos de avaliação para a educação básica (Saeb, Enem, Ideb, Prova Brasil) e pela criação do sistema nacional de avaliação da educação superior (Sinaes), além daqueles específicos para o sistema de avaliação da pós-graduação e da pesquisa (BRASIL, 2010, p. 54).

O texto do documento propõe, então, uma visão ampla de avaliação, de modo a coadunar-se com os fins da educação, com o conceito de ser humano e de diversidade e com o projeto de sociedade, mas de contrapor-se aos modelos atuais, cuja centralidade resulta em controle e competição institucional. O texto aponta:

[...] a necessidade de novos marcos para os processos avaliativos, incluindo sua conexão à educação básica e superior, aos sistemas de ensino e, sobretudo, assentando-os em uma visão formativa, que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional (BRASIL, 2010, p. 53).

Para isso, foi recomendada a criação de um sistema nacional de avaliação, o que implicaria na articulação dos entes federados, a partir da implementação de uma política voltada para a melhoria da educação. Em termos práticos, a defesa é de uma avaliação que considere:

[...] o rendimento escolar, mas, também, situar as outras variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional na efetivação e consolidação das práticas pedagógicas, os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e de equipamentos das instituições; o tempo

de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes que necessitam de maior apoio; e o número de estudantes por professor/a em sala de aula, dentre outros, na educação básica e superior, pública e privada (BRASIL, 2010, p. 53).

Educação de qualidade e avaliação no PNE (2014-2024)

O documento final da Conae teve como finalidade ser a base da proposta do próximo Plano Nacional de Educação, sendo esse o principal motivo da sua realização. Esse documento retratou bem a preocupação dos participantes da Conae com relação à qualidade da educação e avançou no entendimento da avaliação, vista em uma concepção mais ampla e não restrita ao rendimento escolar. No entanto, o texto do Projeto de Lei nº 8.035, encaminhado pelos técnicos do Ministério da Educação (MEC) e publicado em 20/12/2010, não traduziu as definições contidas no documento da Conae, e o texto final da Lei nº 13.005/2014 representou os embates dos dois documentos que serviram como subsídio para a elaboração do PNE 2014-2024.

Nos embates travados na tramitação e aprovação do PNE, ao serem definidas as metas até 2024 para a educação, buscou-se garantir, no escopo legal, a relação entre avaliação e qualidade, atrelada à questão da expansão como garantia do direito à educação para todos. Como aponta Casali (2011), quantidade e qualidade são dimensões que se implicam reciprocamente, e a separação dessas dimensões é uma distorção ontológica. Embora os embates travados no Congresso Nacional tenham mostrado que impera no senso comum e na cultura do mercado a acumulação material e o hiperconsumo, ou seja, a sobrevalorização da quantidade em detrimento da qualidade, havia grupos com clara noção de que:

[...] quantidade refere-se à extensão e qualidade refere-se ao modo. E mais: não há qualidade sem quantidade, nem vice-versa. Cotidianamente lidamos com ambos os conceitos e, quase sempre, de modo articulado: de tudo o que é bom (qualidade) desejamos mais (quantidade) e melhor (qualidade). No campo da educação, particularmente,

ambos os conceitos são indissociáveis, mas a quantidade é, ela própria, sempre, parte da substância da qualidade, porque a educação é um direito universal, que deve ser estendido (extensão = quantidade) a todos. O filósofo italiano Antonio Gramsci demarcou com notável clareza essa questão: “Dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência e vice-versa), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contrassenso” (CASALI, 2011, p. 17).

Havia, por parte do grupo da Conae e daqueles que enfrentaram os debates no Congresso, o entendimento de que o plano precisava ser um todo orgânico, no sentido de que o alcance de uma meta, com a qualidade e quantidade desejadas, dependia do alcance das demais. Assim, a luta travada pela garantia do direito a educação de qualidade perpassou a educação básica, a superior, a formação e a valorização dos profissionais da educação, a gestão e o financiamento da educação como um todo.

Dessa forma, a Lei nº 13.005/2014 define no seu art. 5º que a execução do PNE, assim como o cumprimento de suas metas, será objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas. O § 2º do citado artigo estabelece que:

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014).

O art. 11 aponta para a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), que deve ser coordenado pela União, em colaboração com os estados, o distrito federal e os municípios, com a finalidade de se constituir como fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. O §1º desse artigo aponta que o sistema de avaliação em tela produzirá, no máximo a cada dois anos:

- I) indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;
- II) indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

A Lei do PNE, em que pese seus limites, ao apontar para a criação do Sinaeb, aponta também para uma concepção de avaliação que não está voltada apenas aos resultados da aprendizagem dos alunos, mas ao próprio processo de aprendizagem e às condições em que ela acontece, tendo em vista que esses elementos são fundamentais para o alcance da formação desejada. No corpo da lei, apesar de não aparecer todos os aspectos intra e extraescolares, há a intenção de que esses elementos devam compor o instrumento de criação do sistema. Além disso, nas metas que compõem o anexo da lei, é possível encontrar, na perspectiva da qualidade e dos meios de alcance, tanto elementos limitantes quanto avanços.

Ligada à meta 1, que se refere à expansão do atendimento a crianças de zero a três anos e da universalização da educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade, a estratégia 1.1 aponta que essa expansão deve se dar em regime de colaboração entre os três entes federados (União, estados, municípios e distrito federal), segundo o padrão nacional de qualidade e considerando-se as peculiaridades locais.

Na estratégia 1.6, a articulação entre avaliação e qualidade aparece quando se aponta que deve ser implantada:

1.6) [...] até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes (BRASIL, 2014).

As metas 2 e 3, que tratam do atendimento ao ensino fundamental e médio, respectivamente, também abordam a questão da qualidade. A meta 4, em sua estratégia 4.14, estabelece que, até o segundo ano de vigência do PNE, tem que se definir “indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (BRASIL, 2014).

A meta 7 do PNE é destinada à avaliação e vincula a concepção de qualidade da educação às médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em uma perspectiva reducionista e parcial, e aponta como princípio o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades. Assim, é possível encontrar, em algumas das suas estratégias, uma lógica de qualidade mais abrangente do que a apresentada na meta. As estratégias 7.4 e 7.5 trazem perspectivas de avaliação que vão além do olhar para os resultados, apontando mecanismos de avaliação voltados para a melhoria da educação ofertada, como:

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos(as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar (BRASIL, 2014).

Outras estratégias dessa meta apontam o desenvolvimento de indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos (7.8) e, ainda, o estabelecimento de forma articulada de parâmetros mínimos de qualidade da educação básica “a serem utilizados como referência para infraestrutura

das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2014).

Nas estratégias 7.29 e 7.31, há indicativos de articulação dos programas da área da educação com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, para possibilitar a criação de uma rede de apoio integral às famílias, além de realizar ações efetivas de prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional.

No campo da educação profissional, além da meta 11, que trata da expansão da oferta de educação profissional com qualidade, a estratégia 11.8 aponta para a institucionalização de um “sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas” (BRASIL, 2014).

A meta 12, que versa sobre a elevação das taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior, aponta que é preciso assegurar a qualidade da oferta. Na estratégia 12.14, é apontado o mapeamento da demanda, além do fomento à formação de pessoal de nível superior para o desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica. Na estratégia 12.19, o plano indica a reestruturação, com ênfase na qualidade dos procedimentos de avaliação, regulação e supervisão, dos “processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino” (BRASIL, 2014).

Assim como a educação básica, a educação superior também teve, não sem muita resistência dos empresários da educação, sua meta voltada para a qualidade da oferta. A meta 13 versa sobre a elevação da qualidade da educação superior e, para isso, define que deve haver a ampliação da “proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (BRASIL, 2014). As estratégias de implementação da meta apontam para

a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, para a aplicação de instrumento próprio de avaliação integrados às demandas e necessidades das redes de educação básica, além de indicar a elevação do “padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*” (*idem*).

Por fim, a meta 20 versa sobre as condições de viabilização das outras 19. Essa meta estabeleceu o percentual do Produto Interno Bruto do país como mínimo necessário para a garantia do direito à educação, tendo como parâmetro a educação de qualidade. Ao definir que o investimento público em educação pública deveria alcançar, no mínimo, 7% do PIB do país no quinto ano de vigência da lei e o equivalente a 10% ao final do decênio, o plano visou à inversão da lógica de financiamento presente no País até os dias atuais.

Atualmente, o parâmetro de financiamento é o percentual constitucional de, no mínimo, 18% para a União e de 25% para estados, distrito federal e municípios da receita resultante de impostos. O PNE, ao tomar como referência o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi e o Custo Aluno-Qualidade – CAQ como parâmetro de financiamento, avançou significativamente, tendo em vista que esses dispositivos têm como referência o conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional para garantir a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Assim, a estratégia 20.7, ao definir a implementação do CAQ, toma:

[...] como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014).

Dentre as diversas estratégias de implementação do PNE que fazem referência à qualidade, destaca-se, a seguir, a tentativa de implementação do Sinaeb.

Sinaeb

Sobre a criação do Sinaeb, o documento da Conae aponta que, em termos objetivos:

o sistema de avaliação deve ser capaz de identificar os desafios institucionais de infraestrutura dos sistemas de educação (tais como situação do prédio, existência de biblioteca e equipamentos, recursos pedagógicos e midiáticos, condições de trabalho dos/das profissionais de educação, dentre outros) e aferir o processo de democratização nas escolas, utilizando os indicadores de avaliação existentes para garantir a melhoria do trabalho escolar, bem como o aperfeiçoamento do senso crítico do/da estudante (BRASIL, 2010, p. 55).

Seguindo essa orientação, o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), articulou discussões que embasaram a portaria de criação do Sinaeb. Para essa discussão, partiu-se da compreensão de que havia a necessidade de definição de processos avaliativos mais amplos, participativos e diversificados, os quais pudessem oferecer maiores subsídios para a formulação e a melhoria de políticas que fomentassem o desenvolvimento de projetos educativos mais inclusivos e equitativos e que contribuíssem para o aprimoramento das demandas sociais pelo direito à educação. Foram sinalizados alguns aspectos que influenciam o sucesso escolar e que deveriam ser contemplados nesse sistema, a saber: os impactos das desigualdades sociais e regionais nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos profissionais da educação; as condições físicas e os equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e os planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extra turno aos/às estudantes e o número de estudantes por professor na escola em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada, entre outros.

Assim, a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, no seu art. 1º, instituiu o Sinaeb:

[...] com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões, na perspectiva de garantir a universalização do atendimento escolar, por meio de uma educação de qualidade e democrática, a valorização dos profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais (BRASIL, 2016).

O § 1º do referido artigo define que o Sinaeb será vinculado ao Sistema Nacional de Educação e coordenado pela União em colaboração com os demais entes federados, constituindo-se fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino, com base em:

- I) indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; e
- II) indicadores de avaliação institucional concernentes a características como o perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura física, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, autoavaliação, entre outros indicadores contextuais relevantes, além de fornecer subsídios aos sistemas de ensino para a construção de políticas públicas que possibilitem melhoria na qualidade da educação básica – em todas as suas etapas e modalidade.

A fim de manter articulação com as metas do PNE, o Sinaeb também se propôs a subsidiar o monitoramento da estratégia 20.10, a qual define que caberá à União complementar os recursos financeiros a todos os estados, ao distrito federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. Desse modo, o § 2º do art. 1º define que caberá ao Sinaeb produzir:

[...] indicadores de qualidade das condições de oferta para orientar a ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira, do orçamento da União com relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios e dos orçamentos dos Estados com relação aos seus Municípios, sendo uma referência para

a definição do Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi e do Custo Aluno Qualidade – CAQ (BRASIL, 2016).

O órgão também avançou na criação do Comitê de Governança do Sinaeb, com o objetivo de propor, acompanhar e supervisionar a implantação e o desenvolvimento do sistema. Esse comitê seria composto por representantes das seguintes entidades (BRASIL, 2016):

- I) Inep;
- II) Secretaria de Educação Básica (SEB-MEC);
- III) Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase-MEC);
- IV) Conselho Nacional de Educação (CNE);
- V) Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped);
- VI) Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE);
- VII) União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- VIII) Conselho Nacional de Secretários de Educação;
- IX) Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae);
- X) Fórum Nacional de Educação (FNE); e
- XI) Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Outro avanço que pode ser destacado foi a definição, no art. 10, de que o Sinaeb produziria indicadores de qualidade para as diretrizes e as dimensões da avaliação da educação básica, que terão metodologia de coleta, cálculo e divulgação estabelecida em portaria específica do Inep, conforme o comitê de governança do sistema. As diretrizes e as dimensões podem ser vistas no quadro que constitui o anexo da portaria (quadro 1).

Quadro 1 Dimensões e diretrizes de avaliação da educação básica

| DIRETRIZ | DIMENSÃO |
|---|---|
| Universalização do atendimento escolar | Acesso e permanência |
| | Trajetória |
| | Infraestrutura |
| Melhoria da qualidade do aprendizado | Aprendizagens |
| | Práticas pedagógicas |
| | Ambiente educativo |
| | Formação para o trabalho e cidadania |
| Valorização dos profissionais da educação | Formação inicial e continuada |
| | Carreira e remuneração |
| | Satisfação profissional |
| Gestão democrática | Financiamento |
| | Planejamento e gestão |
| | Participação |
| Superação das desigualdades educacionais | Inclusão e equidade |
| | Direitos humanos, diversidade e diferença |
| | Contexto socioeconômico e espacial |
| | Intersetorialidade e sustentabilidade |

Fonte: Portaria MEC Nº 369 de 5 de maio de 2016.

Em que pese a ideia de pensar uma perspectiva mais ampla de avaliação, articulada às diretrizes do PNE, a portaria não desvincula o Sinaeb das avaliações existentes: *i*) Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) – em implementação; *ii*) Provinha Brasil; *iii*) Avaliação Nacional de Alfabetização (Ana); *iv*) Avaliação Nacional de Educação Básica (Aneb); *v*) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – Prova Brasil; e *vi*) Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Foram propostas: a criação de novos instrumentos para avaliar as distintas modalidades da educação básica; e a progressiva ampliação da participação da rede privada na ANA e na Anresc – Prova Brasil.

Além disso, o Sinaeb propõe a produção de três indicadores: *i*) indicadores de rendimento escolar; *ii*) indicadores de avaliação institucional; e *iii*) Índice de Diferença do Desempenho esperado e verificado (IDD) dos estudantes

da educação básica, que será agregado ao já existente Ideb. Sobre o IDD, alerta-se para o uso de seu resultado, que pode representar um mecanismo de responsabilização, sobretudo dos professores, ao ser analisado o “valor agregado” do impacto da ação pedagógica da escola ou do professor no sucesso escolar do aluno.

Um fato determinante na descontinuidade da implementação do Sinaeb foi o processo de impedimento da presidente da República, Dilma Rousseff, e a transferência do seu cargo para seu vice, Michel Temer, situação que desencadeou mudanças nas pastas dos ministérios, como também nas presidências dos órgãos e autarquias a eles ligados. No MEC, Mendonça Filho, ao se tornar o titular da pasta, revogou medidas tomadas pelo seu antecessor. No dia 26 de agosto de 2016, foi emitida a Portaria MEC nº 981, a qual revogou a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, que instituiu o Sinaeb.

A revogação do Sinaeb foi amplamente criticada pelos grupos que defendem a garantia do direito à educação de qualidade, tendo em vista que este era um sistema que previa uma avaliação mais próxima do que se almeja em uma perspectiva mais avançada de educação. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação³, uma das propositoras da criação desse sistema e defensora da sua aprovação na lei do PNE, assim se posicionou:

A rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação repudia a revogação da Portaria nº 369 de 5 de maio de 2016, dedicada a regulamentar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). [...] o Sinaeb é um instrumento legal destinado a qualificar a avaliação da educação básica, tornando-a capaz de auxiliar verdadeiramente o aprimoramento das políticas educacionais em suas diferentes dimensões, inclusive fazendo melhor uso dos mecanismos avaliativos já existentes e fomentando uma nova cultura avaliativa na educação, além de criar outros extremamente necessários.⁴

3 A Campanha Nacional pelo Direito à Educação é uma articulação ampla e plural no campo da educação no Brasil, constitui-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o País, incluindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade.

4 Posicionamento público: MEC revoga novo sistema para avaliação da educação básica previsto no PNE (Disponível em: <http://campanha.org.br/avaliacao/posicionamento-publico-mec>)

A Portaria nº 981/2016 justifica a revogação considerando as revisões da Base Nacional Curricular Comum, ainda em curso, cujas orientações e recomendações devem nortear a instituição do Sinaeb. No entanto, essa justificativa é frágil, posto que o Sinaeb deve articular a avaliação, conforme orienta o PNE, e não se vincular à questão curricular.

Outro ponto de destaque é o estabelecido no art. 29, que determina a manutenção das avaliações da educação básica já realizadas pelo Inep. Nessa direção, pretende-se, em vez de um sistema nacional de avaliação da educação básica, ter um conjunto desarticulado de instrumentos de avaliação que, por um lado, traduz concepções e práticas avaliativas de responsabilização, centradas quase exclusivamente no desempenho dos estudantes em testes em larga escala, e por outro lado, não dão conta de avaliar a educação na perspectiva apontada pelo documento da Conae e pelo PNE.

Considerações finais

Este artigo analisou o tema da avaliação no PNE, buscando compreender seu conceito no plano e sua estreita relação com a concepção de educação apresentada. Concluiu-se que a concepção de educação no PNE se mantém vinculada ao dispositivo constitucional da educação como direito de todos e com garantia da qualidade de sua oferta.

Com relação à garantia constitucional de qualidade na educação, concluiu-se, também, que a avaliação no PNE se assume de forma mais sistêmica e mais ampla, servindo como subsídio ao alcance das metas propostas, à formulação e ao desenvolvimento de políticas educacionais apesar da vinculação aos resultados do Ideb.

No que se refere ao Sinaeb, verificou-se que o desenho proposto representou avanços quanto à concepção de avaliação existente, quanto à ampliação do entendimento e das dimensões que passam a compor essa avaliação e, ainda, quanto à ideia de um sistema nacional de avaliação articulado com o PNE.

-revoga-novo-sistema-para-avaliacao-da-educacao-basica-previsto-no-pne/).

Disso, compreende-se que as perspectivas do PNE propuseram a avaliação em uma lógica que visa a garantia do direito a educação de qualidade. No entanto, as políticas efetivadas até o momento não foram suficientes para a implementação dessa lógica, sobretudo pelo movimento de descontinuidade política vivenciado no Brasil. Ademais, percebemos que as concepções de avaliação presentes nas políticas de avaliação no Brasil têm seguido dois modelos: um com base nos resultados de alunos em avaliações em larga escala e na produção de *rankings* entre instituições; e outro com base na compreensão do processo educativo como um todo e na construção de elementos que levem à melhoria dos processos e ao sucesso escolar.

Segundo Chizzotti (2016), a avaliação é um meio histórico de qualificar a educação; visa, essencialmente, garantir o direito inalienável de aprender e não se reduz à quantificação de resultados mensurados de respostas esperadas com base no conteúdo ministrado. Nesse sentido, “as políticas públicas de avaliação precisam incentivar a cultura da avaliação formativa como meio de garantir a avaliação justa dos esforços de todos os que têm o direito de aprender na educação escolar” (CHIZZOTTI, 2016, p. 572).

Diante dos limites, dos avanços e dos recuos apontados até aqui, assim como das indefinições a respeito do que os tempos futuros nos revelarão sobre a garantia de uma educação de qualidade, cabe-nos pautar a seguinte reflexão.

Qualidade da educação também: em parte é intangível. Não se mede, não se controla; entretanto, é factível. Não se deve confundir o factível com o controlável. Há muitas experiências na vida que são factíveis, mesmo não sendo mensuráveis, tangíveis, controláveis. A intangibilidade da qualidade traz o risco de esvaziar o discurso acerca da qualidade, alegando-se a “impossibilidade de resolver definitivamente a questão”. É fato: é impossível resolver definitivamente essa questão, porque ela é interminável. Mas assim também são a ciência, a arte, a sabedoria, o amor, o desenvolvimento dos talentos etc. e nem por isso deixamos de almejá-los (CASALI, 2011, p. 16).

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação, de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: out. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=26&data=06/05/2016>>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Portaria nº 981, de 26 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27180245_portaria_n_981_de_25_de_agosto_de_2016.aspx>. Acesso em: mar. 2017.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 65 p. (Série documental. Textos para discussão). Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/521>>. Acesso em: mar. 2017.

CASALI, A. Fundamentos para uma avaliação educativa. In: CAPPELLETTI, I. F. Avaliação da aprendizagem: discussão de caminhos. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola, 2007.

CASALI, A. O que é educação de qualidade? In: MANHAS, C. (org.). Quanto Custa Universalizar o Direito à Educação? Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/quanto-custa-universalizar-o-direito-a-educacao>>. Acesso em: mar. 2017.

CHIZZOTTI, A. Políticas públicas: direito de aprender e avaliação formativa. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 11, n. 3. p. 561-576, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: mar. 2017.

Catarina Almeida

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo
Professora da Universidade de Brasília
cdealmeidasantos@gmail.com

Danielle Xabregas

Doutora em Educação pela Universidade de Brasília
Professora da Universidade de Brasília
danielle.pamplona@gmail.com