



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

7347 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

Do discurso de qualidade à preparação para exames: a centralidade das avaliações externas nas Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

Edna Santos de Jesus - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Catarina Cerqueira de Freitas Santos - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

Do discurso de qualidade à preparação para exames: a centralidade das avaliações externas nas Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

RESUMO

O artigo tem como objetivo problematizar a centralidade das avaliações externas nas políticas educacionais brasileiras, em especial, no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EMTI. Recorre à revisão da literatura que aborda a temática da qualidade da educação associada as avaliações externas, bem como a interferência dos organismos internacionais nas políticas educacionais brasileiras. Faz uma análise das portarias que instituíram o EMTI, apresentando a responsabilização dos gestores pelos resultados e a punição das escolas que não alcançarem as metas de rendimento do IDEB. Conclui que à alusão a uma educação de qualidade e uma associação entre tempo e educação integral se constituem como um contrassenso frente a um horizonte de formação restrita à preparação para exames.

Palavras Chaves: Tempo Integral – Avaliações Externas - Qualidade

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos uma série de políticas de escolas de tempo integral foram criadas, a exemplo do Programa Mais Educação (Portaria Interministerial N°17/2007) e mais recentemente o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral - EMTI (Portaria MEC nº 1.145/2016). Nesse mesmo período houve o fortalecimento do discurso da qualidade da educação associada aos indicadores das avaliações externas. Isso posto, cabe questionar se há uma correlação entre as proposições de ampliação do tempo escolar com a

política de resultados atrelada às avaliações externas. Como recorte dessa questão, o objetivo desse artigo é problematizar a centralidade das avaliações externas nas políticas educacionais brasileiras, em especial, no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EMTI.

Como estratégia metodológica, recorreremos à revisão da literatura que aborda a temática da interferência dos organismos internacionais nas políticas educacionais brasileiras e na promoção das avaliações externas, e, em paralelo, desenvolvemos a análise documental das portarias do Ministério da Educação que instruem e dispõem as regras para seleção e manutenção das escolas no Programa EMTI a saber: Portaria nº 1.145/2016; Portaria nº 727/2017; Portaria nº 1023/2018 e Portaria nº 2.116/2019.

Compreendemos que a análise dos documentos produzidos pelo Estado deve identificar “como se articulam ou afrontam o projeto hegemônico burguês, como impactam a luta de classes, como colaboram ou dificultam a construção de uma sociabilidade que supere o modo de produção capitalista” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p.85). A partir dessa perspectiva, procedemos, portanto, a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) das portarias mencionadas.

O artigo está dividido em três partes além dessa introdução. A primeira seção tem como objetivo desvelar como os Organismos Internacionais orientam a política educacional e arquitetam um discurso de mensuração da qualidade da educação por meio das avaliações externas. Na segunda seção apresentamos os resultados da nossa análise documental, enfatizando o papel punitivo da avaliação externa na normatização do programa, e, por fim, nas nossas considerações finais destacamos os efeitos dessa política no que concerne as finalidades educacionais da ampliação do tempo escolar.

2 A CENTRALIDADE DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Ao abordar a existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), Roger Dale (2004) esclarece que existem um conjunto de medidas internacionais nas quais é possível identificar as relações entre as transformações da economia mundial com as mudanças na prática e na política educacional dos sistemas nacionais. Compreendendo que a reestruturação produtiva do Capital enseja a formação de um novo tipo de trabalhador, mais flexível e adaptado ao modelo de acumulação capitalista também flexível, são (im)postos um conjunto de metas e procedimentos que tendem há homogeneizar finalidades educacionais subordinando-as ao interesse do desenvolvimento econômico (PEREIRA, 2019).

A luz das formulações da Teoria do Capital Humano e da pedagogia das Competências, os Organismos Internacionais agem como representantes da AGEE, atuando como intelectuais orgânicos que disseminam ideais da sociabilidade e desempenham um papel educador importante ao elaborar diretrizes de caráter político, econômico e educacional (MARTINS, 2016).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) afirmam que a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Bando Mundial (BM), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), participam cada vez mais da elaboração de projetos educacionais que estabelecem uma concepção de qualidade da educação vinculada às ideias de medição e rendimento.

Desde 2000, por exemplo, a OCDE promove o PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos, que é uma avaliação de caráter comparativo internacional que busca informações sobre os rendimentos dos estudantes da educação básica nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências. Pereira (2019) ressalta que os resultados do programa possibilitam aos países participantes identificar se os jovens de 15 anos “adquiriram ou não as competências e habilidades básicas exigidas num contexto de reestruturação produtiva, medindo o capital humano disponível em seus territórios” (PEREIRA, 2019, p. 1718).

Em consonância com as recomendações internacionais, o governo brasileiro iniciou um amplo processo de reorganização da educação pública materializado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) instituído pelo Decreto Lei nº 6.094 em 2007. Nesse contexto foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como o principal indicador da qualidade da educação básica no país, com o intuito do Brasil atingir o patamar educacional da média dos países da OCDE. O IDEB é composto pela média do desempenho dos estudantes nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliações (SAEB), juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono apuradas por meio do Censo Escolar.

Embora a concepção de qualidade associada ao IDEB seja um tanto reducionista, por não contemplar aspectos relevantes do processo pedagógico, para Machado e Alavarse (2014) é possível considerar algumas potencialidades, por conta de duas características: “por facilitar uma apreensão, mesmo que parcial, da realidade educacional brasileira; e, sobretudo, por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho” (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 422).

Concordando com Freitas (2013), acreditamos que as avaliações são instrumentos importantes para o processo educacional, porém, no contexto atual, sua finalidade tem sido deturpada para atender as exigências do mercado. As avaliações externas tornaram-se um instrumento de controle e ranqueamento das escolas, interferindo também nos objetivos de aprendizagem. Transformando-se em ferramentas para obter resultados parciais e sustentar um marketing em torno da democratização e da qualidade de ensino para poucos (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010), elas são requisitadas sob o argumento de prestação de contas para a sociedade, posto que “nos discursos de quem promove tais avaliações elas servem, portanto, para aperfeiçoamento de projeto, a auto avaliação de escolas e sistemas, o diagnóstico de situações escolares, além de prestação de contas” (WERLE, 2010, p.55).

Subtende-se, de forma associada a essa visão, que os baixos níveis de desempenho dos estudantes possam ser resultado da falta de compromisso do gestor ou do professor, e não de outras carências estruturais (ANDRADE, 2009, p. 208). O discurso de crise da educação e do Estado ineficiente é transferido para as escolas e para os seus sujeitos. Os resultados acabam por hierarquizar escolas e estudantes, sem que haja uma problematização acerca da diversidade escolar e das suas especificidades sociais desconsiderando, portanto, uma série de adversidades, condições e os determinantes sociais.

Nesse sentido, a tônica da prestação de contas associada a avaliação externa também transforma o seu caráter fundamental, tornando-a muito mais um instrumento punitivo do que formativo. Esse elemento ganha destaque quando as notas advindas das avaliações externas se tornam o critério para o recebimento de recursos de programas governamentais (GAWRYSZEWSKI, 2018), como, por exemplo, no caso do Programa de Fomento EMTI que iremos explorar no próximo tópico.

3 EMTI: MAIS TEMPO PARA QUE FINALIDADE?

Segundo um documento produzido pelo Todos Pela Educação, a iniciativa de criação do Programa de Fomento EMTI teve como inspiração uma experiência desenvolvida em Pernambuco, que possibilitou a elevação dos índices educacionais nesse estado.

Tanto o discurso estatal quanto o veiculado pelos empresários da educação, passaram cada vez mais a abordar a ampliação do tempo escolar como um componente do receituário para a melhoria da qualidade da educação. Esse tempo escolar, contudo, deve ser eficaz e eficiente, ou seja, deve ser controlado mediante as regras da gerencialismo, que entre outras características, tem por princípio uma gestão para resultados (SANTOS, PEREIRA, MELLO, 2019).

Para implementação do EMTI, segundo a resolução do FNDE nº 07/2016, o governo federal estabeleceu que o repasse anual às secretarias estaduais de educação seria de R\$ 2.000,00 por estudante matriculado. Cabe ressaltar que para financiar o EMTI, o governo brasileiro realizou um empréstimo no valor de US\$ 250 milhões com o Banco Mundial. As parcelas desse empréstimo só são concedidas com o cumprimento de metas de desempenho estabelecidas pelo Banco Mundial e, a partir de 2019, uma avaliação de impacto começou a determinar o sucesso ou o fracasso da implantação do programa nas escolas. Foram sorteadas um conjunto de escolas no Brasil para participar dessa avaliação e, segundo a Portaria MEC nº 1023/2018, metade delas receberão recursos para implantar o tempo integral, e a outra metade não implementará. Esse trabalho, que levará quatro anos, buscará comparar a influência do EMTI no rendimento escolar.

Cabe ressaltar que em um estudo sobre as políticas de tempo integral na América Latina, Silva (2017) ponderou que “quanto maior o financiamento e a aproximação da proposta política com as agências internacionais de fomento, menor a liberdade política e pedagógica dos sistemas de ensino e das escolas”(SILVA, 2017, p. 102).

Na legislação fica explícito como as escolas participantes serão submetidas a avaliações de processo e de resultado como medida para se manterem no EMTI. A avaliação dos resultados utiliza como critério a melhoria no IDEB, tanto no componente fluxo quanto no de proficiência. Além disso, a Portaria nº 2.116/2019 determina em seu artigo 25, que o “MEC poderá criar indicadores de desempenho adicionais, podendo aplicar as mesmas consequências de avaliação e desligamento previstas nesta Portaria, devendo os indicadores de desempenho e suas respectivas regras serem divulgados previamente às SEE.”

Fica evidente também que a responsabilidade sobre o possível fracasso escolar recairá sob os gestores escolares posto que o item V do Art. 7º da Portaria nº 727/2017, estabelece que as secretarias Estaduais de Educação devem:

V – Implementar mecanismos objetivos para seleção, monitoramento, avaliação, formação continuada e **possível substituição de gestores** das escolas participantes, em consonância com a Meta 19 do PNE, para a efetiva garantia do atendimento em educação integral. (grifo nosso)

Essa pressão sob os resultados também ganha destaque com a ampliação obrigatória da carga horária dos dois componentes curriculares fundamentais para as avaliações externas - língua portuguesa e matemática, com trezentos minutos semanais cada, - em detrimento da flexibilização dos outros componentes curriculares. Essa situação converge com a sugestão irônica de Luiz Carlos Freitas (2016) de trocar o nome do EMTI para “Programa de Fomento à Preparação para Provas em Tempo Integral”, conforme ponderou Gawryszewski (2018).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As avaliações externas passaram a ter uma centralidade nas políticas educacionais do Brasil, em consonância com os parâmetros economicistas difundidos por meio de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação. Sem negar a importância do ato de avaliar para o trabalho pedagógico e para a análise das políticas, consideramos que a prova SAEB - e consequentemente, o IDEB - que parte das matrizes de competências e habilidades do PISA, não pode se constituir enquanto definidor de qualidade educacional, por não conseguir revelar todas as especificidades e desigualdades das instituições escolares.

Nesse contexto, a pesquisa apontou por meio da análise das portarias que instituem o EMTI, que a obtenção de um bom desempenho nas avaliações externas é uma das principais finalidades do tempo integral. Esse desempenho está associado a manutenção dos repasses financeiros pelo Banco Mundial. É notório, também, a presença dos elementos característicos da gerencialismo, posto que o não cumprimento das metas acarretará na responsabilização dos gestores e na exclusão da escola do programa.

Por fim, consideramos que a alusão a educação integral que os documentos também abordam são, na realidade, um contrassenso ante ao direcionamento de uma proposta que tem como principal horizonte uma formação tão restrita. Ademais, o uso distorcido do conceito de qualidade da educação associado às avaliações externas e as políticas de tempo integral, acabam por agravar um projeto educacional excludente que reforça as disparidades sociais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. **As Políticas Educacionais no governo Lula: rupturas e permanências.** BPPAE – v.25, n2, p.197-202, mai./ago. 2009

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016.** Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória no 746, de 22 de setembro de 2016.

BRASIL. **Lei no 13.415/2017, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017.** Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1023 de 04 de outubro de 2018.** Estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para a realização de avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI e seleção de novas unidades escolares para o Programa.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.116 de 06/12/2019.** Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional

Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DECKER, A.; EVANGELISTA, O. Educação na lógica do Banco Mundial: formação para a Sociabilidade Capitalista. **Roteiro**, v. 44, n. 3, p. 1-24, 20 dez. 2019.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA, J. F. DE; SANTOS, C. DE A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: INEP, 2007

EVANGELISTA, O; SHIROMA, E. **Subsídios Teórico- Metodológicos para o Trabalho com Documentos de política educacional: contribuições do marxismo**. In: CÊA, Georgia; RUMMERT, Sonia; GONÇALVES, Leonardo (orgs) **Trabalho e educação : interlocuções marxistas**. Rio Grande : Ed. da FURG, 2019.

FREITAS, L. C. **Portaria 1145: Programa de Fomento à Preparação para Provas em Tempo Integral**. Avaliação Educacional – Blog do Freitas, out. 2016. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2016/10/11/portaria-1145-fomento-a-preparacao-para-provas-em-tempo-integral/> Acesso em 29/12/2018

FREITAS, L. C. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? Plano nacional de educação PNE**. Brasília: Inep, 2013.

GAWRYSZEWSKI, B. Tempo integral: mais uma solução para o Ensino Médio?. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, SP, v. 18, n. 3, p. 826-843, set. 2018. ISSN 1676-2584. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8651796/18612>. Acesso em: 03 jan. 2019. doi:<https://doi.org/10.20396/rho.v18i3.8651796>.

MACHADO, C; ALAVARSE O. M. Qualidade das Escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 23 de nov. 2019.

MARTINS, E. M. **Todos pela educação? Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira**. 1 ed., Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

NARDI, E. L; SCHNEIDER, M. P; DURLI Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **RBPPE**, v. 26, n. 3, p. 551-564, set./dez. 2010.

PEREIRA, R. Proposições da OCDE para América Latina: o Pisa como instrumento de padronização da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [S.l.], p. 1717-1732, aug. 2019. ISSN 1982-5587. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12756/8513>>. Acesso em: 24 aug. 2020. doi:<https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.3.12756>.

SANTOS, C; PEREIRA, R; MELLO, M. Educação Gerencial nas Políticas Publicas de Educação Em tempo Integral do Governo Lula/Dilma ao Governo Temer. **Estudos IAT**, Salvador, v.4, n.2, p. 109-125, set., 2019. Disponível em: <http://estudosiat.sec.ba.gov.br/index.php/estudosiat/article/viewFile/135/177> Acesso em 27/08/2020

SILVA, A. G. A. da. (2017). Políticas de ensino integral na América Latina. *Revista Educação Em Questão*, 55(46), 84-105. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n46ID13293>

SILVA, J; SILVA K. Analisando a concepção de Educação Integral do Governo Lula/Dilma

através do Programa Mais Educação. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v.30, n 01, p. 95-106, mar. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982014000100005&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-4698. <http://dx.doi.org/10.1590/S0>

WERLE, F. O. C. **Avaliação em larga escala, foco na escola. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de seguimento**. In: ABDIAN, G. Z. **Escola e avaliação em larga escala: (contra) proposições**, 1. ed. São Leopoldo/RS: Ed. Oikos. 2010. p. 50-67.