



XIV ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO CENTRO OESTE

3592 - Trabalho Completo - XIV ANPED-CO (2018)

GT 05 - Estado e Política Educacional

CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO PNE/2014-2024

Andréia Nunes Militão - UEMS/UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PARANAÍBA - UNIVERSIDADE
ESTADUAL DO MATO GROSSO DO SUL

Welcianne Iris de Queiroz - UEMS/UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PARANAÍBA - UNIVERSIDADE
ESTADUAL DO MATO GROSSO DO SUL

O trabalho em tela examina a avaliação externa e em larga escola no âmbito nas políticas educacionais. Ancorada em abordagem qualitativa, recorre à pesquisa documental tendo como corpus de análise o Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024). A hipótese que norteia a análise aqui empreendida considera que as avaliações externas e em larga escola têm adquirido centralidade no campo educacional. Depreende-se que a avaliação comparece em 13 Estratégias de 8 metas, sendo o foco principal na Educação Básica e no Ensino Superior o controle, a classificação, a regulação, a supervisão, o financiamento e a responsabilização.

CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO PNE/2014-2024

RESUMO: O trabalho em tela examina a avaliação externa e em larga escola no âmbito nas políticas educacionais. Ancorada em abordagem qualitativa, recorre à pesquisa documental tendo como corpus de análise o Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024). A hipótese que norteia a análise aqui empreendida considera que as avaliações externas e em larga escola têm adquirido centralidade no campo educacional. Depreende-se que a avaliação comparece em 13 Estratégias de 8 metas, sendo o foco principal na Educação Básica e no Ensino Superior o controle, a classificação, a regulação, a supervisão, o financiamento e a responsabilização.

PALAVRAS-CHAVES: Avaliação Educacional, Políticas Educacionais, PNE.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute a centralidade das avaliações externas e em larga escala no âmbito nas políticas educacionais. Sob abordagem qualitativa, recorre a pesquisa documental tendo como fonte de análise o Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024). Este, por ter origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retrata e fornece dados sobre esse mesmo contexto e, portanto, se constitui num importante documento merecendo atenção (GODOY, 1995).

No campo educacional, a avaliação foi supervalorizada “reduzindo os problemas teóricos da educação ao âmbito técnico da avaliação, alterando as relações pedagógicas ao inverter os problemas de método a rendimento” (GREGO, 2012, p. 68). A avaliação passou a adquirir papel central nas ações de

monitoramento da qualidade da aprendizagem, mas também a função de controle social e legitimação política, levando estudantes e professores a direcionar seus esforços em única frente, a da certificação.

Conquanto a avaliação dos sistemas escolares e de estudantes, a partir de 1990 até o momento atual, induzidas e implementadas por agências internacionais em conjunto com o Ministério da Educação e Secretarias Estaduais de Educação, adquira centralidade nas políticas educacionais sob o pressuposto de que ela pode 'produzir' um ensino de melhor qualidade (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 794), para Afonso (2012) tais avaliações trazem em seu bojo a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*). Baseiam-se, portanto, em testes estandardizados de consequências nefastas para estudantes, professores e instituições caso os resultados não sejam satisfatórios. Fundamentam-se na tomada "de decisões cruciais para a vida dos sujeitos e das instituições de ensino" (AFONSO, 2012, p. 472).

Freitas (2016), corrobora a assertiva afirmando que,

Testes são sempre limitados e, além disso, quando associados a recompensas, criam pressões para que a escola acabe por focar-se na preparação para os testes, produzindo estreitamento curricular. Dessa forma, eles acabam medindo mais o efeito de "preparação para o exame" do que de fato as habilidades "incorporadas" pelas crianças (FREITAS, 2016, p. 144).

Os resultados nas avaliações externas e em larga escala passam a definir o nível de qualidade do ensino no interior das escolas, bem como colocam em xeque a competência de seus agentes, em especial, dos professores de Português e Matemática, disciplinas contempladas nas avaliações externas e em larga escala. Estes, têm seu trabalho reduzido ao de mero executor de diretrizes, alijados do processo de concepção de seu trabalho que passa a ser regulado pelo Estado por meio de seus resultados nas avaliações externas e em larga escala que, por sua vez, os levam a buscar meios, nem sempre efetivos para alcançar o padrão de qualidade que lhes são cobrados (FREITAS, 2016).

Convém, portanto, questionar dada a centralidade e emergência que as avaliações externas e em larga escala tem ocupado no atual cenário educacional, as concepções de avaliação educacional que estão presentes no PNE/2014-2024.

O lugar da avaliação educacional no PNE/2014-2024

O Plano Nacional de Educação PNE/2014-2024, aprovado por Lei Ordinária n. 13.005, de 25 de junho de 2014, foi implementado em atendimento ao artigo 214 da Constituição Federal de 1988. Portanto, "[...] é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor [...]" (BRASIL, 2014), tendo por objetivo definir prioridades para melhoria da qualidade da educação nacional em seus diversos níveis e modalidades.

Tem por finalidade, "[...] congrega informações necessárias à organização das políticas públicas na área de educação, no âmbito de um país com vistas a uma intervenção que transcenda as ações pontuais de curto prazo [...]" (GIL, 2010, p.1).

Lançaremos o olhar sobre o PNE/2014-2024, com foco no seu artigo 11, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e nas metas e estratégias decorrentes deste. No PNE/2014-2024, avaliação comparece como o principal instrumento indicador de qualidade do ensino.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, 2014).

O PNE/2014-2024, composto por 20 metas, apresenta as avaliações externas e em larga escala em sete delas, ou seja, 35% do total dessas metas referem-se às avaliações como controle de qualidade. Um percentual expressivo considerando a complexidade que o campo educacional encerra.

Na Educação Básica, localizamos cinco metas (metas 3, 5, 7, 19 e 20) cujas estratégias versavam sobre a avaliação e destas, seis enfocam as avaliações externas e em larga escala como indicador de

qualidade; apenas uma versava sobre a avaliação do trabalho do professor e gestor. Na Educação Superior, três metas sinalizam para avaliação educacional (12, 13 e 15), das quais duas estratégias abordam a avaliação institucional e duas são voltadas para avaliação externa e em larga escala.

Com relação à Educação Básica, a concepção que percorre o documento considera a avaliação como certificadora e classificatória, explicitamente na Estratégia 3.6:

[...] promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior (BRASIL, 2014).

A Estratégia 5.2 tem como foco “instituir instrumentos de avaliação nacional” e avaliações de acompanhamento da aprendizagem pelas instituições no âmbito da Educação Infantil com vistas a implementação de “[...] medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014). Nessa estratégia, comparece embora não explicitamente, uma orientação para implantação das avaliações externas e em larga escala atreladas ao desenvolvimento de avaliação da aprendizagem em âmbito local o que sinaliza para possibilidade de tais avaliações servirem de apoio à prática pedagógica.

Ao atrelar os resultados das avaliações externas e em larga escala dos sistemas nacional de educação e ENEM, a Estratégia 7.7 sinaliza para uma regulação das práticas dos professores ao “[...] incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, [...], ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas” (BRASIL, 2014).

Das escolas, portanto, é cobrada a eficiência em preparar os alunos para atingir as competências e habilidades consagradas como pertinentes e valorosas ao término dessa etapa da educação básica. Os professores, por conseguinte, passam a orientar sua prática em conformidade com os objetivos desse tipo de avaliação, caindo facilmente, como assinalamos anteriormente apoiadas em Freitas (2016) numa “armadilha pedagógica”. A estratégia 7.7 e a 7.10, indicam a análise dos resultados nas avaliações externas e em larga escala atrelada ao nível socioeconômico dos estudantes,

Fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb [...] assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos(as) alunos(as) [...] (BRASIL, 2014).

Para Sacristán (1998, p. 321), “O que a avaliação externa faz é destacar o valor seletivo e social da mesma [...]”, uma vez que atrela resultados a dados socioeconômicos possibilita comparação desempenho entre classes sociais que são divulgados.

A Estratégia 7.32 propõe investimento de tecnologia e apoio financeiro para execução das avaliações externas, com vistas à orientação das práticas pedagógicas e divulgação de resultados à sociedade. Questiona-se, portanto, o propósito de tal divulgação, uma vez que a Estratégia 7.10 recomenda a divulgação de desempenho por nível socioeconômico.

Com a divulgação dos resultados, os pais podem escolher a melhor escola para seus filhos, conforme explicita as estratégias 7.10 e 7.32. Nesse sentido, Perboni (2016) assinala que:

Quando o Estado assume para si a responsabilidade pela avaliação e publicização dos resultados, difunde a ideia que assim está aperfeiçoando a qualidade da educação por meio do controle exercido e da competitividade entre as escolas e, implicitamente, oferecendo ao cidadão condições de escolhas pelas melhores escolas. Na prática, observa-se que esses pressupostos não se confirmam, dada a realidade ser mais complexa e sujeita a múltiplos fatores de interferência (PERBONI, 2016, p. 138).

A Estratégia 19.6 prevê que tanto professores como gestores serão avaliados por pais e alunos.

Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (BRASIL, 2014).

Fica aqui implícito que os resultados obtidos nessas avaliações repercutirão diretamente no julgamento que os pais infligirão sobre os professores e gestores. Cumpre, ainda, ressaltar que “[...] esse processo avaliativo leva a um círculo autofágico, no qual professores e alunos culpam-se reciprocamente pelos resultados negativos, num jogo perverso em que os sistemas de ensino e os órgãos governamentais se isentam de responsabilidades” (CUNHA, 2005, p. 63).

Na esteira da estratégia anterior, a estratégia 20.11, traz a Lei de Responsabilidade Educacional direcionada para professores e instituições pela produção de resultados.

Dessa forma, as avaliações externas e em larga escala ocupam-se de “[...] responsabilizar os diversos agentes do sistema educacional pelos produtos e resultados apresentados pelo sistema de ensino brasileiro [...]”. Para atingir tal objetivo, “[...] foi necessário introduzir a ideia de produto do sistema educacional” (PESTANA, 1998, p. 67) e quais aspectos deste seriam analisados, demarcando que o processo é informado pelos princípios da responsabilização já citada na estratégia 20.11.

Di Giorgi e Neves (2017, p. 63), sem desconsiderar a responsabilidade que cada profissional da educação tem no processo de ensino e aprendizagem, afirmam que “[...] a responsabilidade pelo padrão mínimo de qualidade não pode recair exclusivamente sobre aqueles agentes públicos [...] que atuam na ponta do organograma/sistema” (DI GIORGI; NEVES, 2017, p. 63).

Nesse diapasão, Perboni (2016) afirma que:

As avaliações dos sistemas educacionais se constituem, portanto, como o eixo das políticas educacionais. Considerando que avaliar se converteu em sinônimo de controle, fiscalização e responsabilização, ao menos no imaginário dos docentes e profissionais da educação, que passaram a ser responsabilizados pelos resultados educacionais na mesma proporção em que o Estado se desresponsabiliza pelos mesmos (PERBONI, 2016, p.138).

Se tais aspectos não forem levados em consideração, a responsabilização unilateral de qualquer um dos agentes envolvidos no processo não será mais que ataque direto ao sintoma sem considerar suas causas, não passando de uma medida paliativa de um “problema” que se fortalecerá com recidivas. Dito de outro modo, isolados, os resultados têm efeitos praticamente nulos.

Contudo, adverte-nos Freitas (2016), sem desconsiderar as políticas educacionais e avaliativas em um nível macro, é preciso olhar para os efeitos e transposição dessas políticas em nível micro, para as relações que se estabelecem em torno dela na/pela prática pois, “a escola é uma relação, e não apenas um prédio habitado por agentes educativos comandados por um gestor eficaz” (FREITAS, 2016, p. 146).

A Estratégia 12.20 vincula, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), a concessão do benefício à avaliação do curso superior escolhido. A Estratégia 13.1 visa “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), [...], fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão” (BRASIL, 2014).

Voltada para os cursos de formação de professores, a Estratégia 13.4 visa:

[...] promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da

Educação Superior (Conaes), integrando- os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos(as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência (BRASIL, 2014).

A Estratégia 15.2 anuncia amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica para alunos de cursos de licenciatura que for avaliada positivamente, acentuando o caráter regulador das avaliações.

Na Estratégia 15.7, a avaliação como reguladora ganha corpo ao “[...] garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares” (BRASIL, 2014).

Desta forma, infere-se que o PNE/2014-2024, endossa uma política de avaliação com vistas à melhoria da qualidade da educação como instrumento de controle, classificação, regulação, supervisão, financiamento e responsabilização, tanto na educação básica como na educação superior, evidenciando a centralidade que elas assumem nas decisões que orientam as políticas e as reformas educacionais do tempo presente. Fecha-se o ciclo de análise das metas com a garantia de controlar a efetivação de um currículo comum.

Considerações finais

Dada a centralidade que a avaliação ocupa nas políticas educacionais, notadamente com o advento das avaliações externas e em larga escala que trazem consigo a necessidade de conhecer seus mecanismos e a articulação desta com aquela realizada pelo professor em sala de aula, torna-se premente compreender o processo por meio do qual ela se estabelece, sob a pena de a usamos contraditoriamente para outros fins (FREITAS, 2009).

Para Freitas (2009) é imperioso reconhecer que a escola é uma instituição do Estado, e isso nos obriga a considerar as avaliações em seus outros níveis, tanto institucional, externas e em larga escala, como da aprendizagem. Não se trata de rejeitá-las ou delas nos tornarmos adeptos. Trata-se de conhecer seus mecanismos, processos, limites e possibilidades para redirecionarmos e aperfeiçoarmos a prática educacional, trazendo contribuições mais relevantes para transformá-la.

Conforme nos aponta Gatti (2014), as políticas de avaliações externas e em larga escala são relativamente recentes na educação brasileira e, somando-se a isso, as pesquisas acerca desse campo conta com uma “massa crítica intelectual relativamente pequena” e, em grande parte é realizada por especialistas que não são da área da educação. Afirma a autora que tal constatação decorre da ausência de formação de profissionais especializados nesse campo.

REFERENCIAS

AFONSO, A. J. Para uma Concetualização Alternativa de *Accountability* em Educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr/jun. 2012.

BRASIL. **Lei Nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de junho 2014. Seção 1, p.1

_____. Projeto de Lei 6.114/2009

CUNHA, M. I, da.et., al. As Políticas Públicas de Avaliação e Docência. In: _____. (Org). **Formatos avaliativos e Concepção de Docência**. Campinas – SP: Autores Associados, 2005. p. 5-48.

_____. Impactos das Políticas de Avaliação Externa na Configuração da Docência. In: _____. (Org). **Formatos avaliativos e Concepção de Docência**. Campinas – SP: Autores Associados, 2005. p. 49-67.

- _____. Formatos avaliativos: trajetória histórica, contradições e impactos em estudantes universitários. In: _____. (Org). **Formatos avaliativos e Concepção de Docência**. Campinas – SP: Autores Associados, 2005. p. 143-162.
- _____. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): Pressupostos conceituais e repercussões na prática pedagógica. In: _____. (Org). **Formatos avaliativos e Concepção de Docência**. Campinas – SP: Autores Associados, 2005. p. 163-199.
- DI GIORGI, C. A. G; NEVES, D. T. Implicações do Plano Nacional de Educação na Responsabilidade Educacional. In: MILITÃO, A. N; PERBONI, F. (Orgs). **Plano Nacional de Educação: diversos olhares**. Curitiba – PR: CRV, 2017.
- FREITAS, L. C. et. all. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2009.
- FREITAS, L. C. Políticas de Responsabilização: Entre a falta de evidencia e ética. **Cadernos de Pesquisa**, v.43, n.148, p.348-365 jan./abr. 2013
- _____. Três teses sobre as reformas Empresariais da educação: Perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio/ago, 2016.
- GATTI, B.A. Possibilidades e Fundamentos de Avaliações em Larga Escala: Primórdios e Perspectivas Contemporâneas. In: BAUER, A; GATTI, B.A.TAVARES, M. R. (Orgs) **Ciclo de Debates. Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 95-144.
- _____. A Avaliação: contexto, história e perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 08-26, maio, 2014.
- GIL, J. Plano Nacional de Educação. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM
- GODOY, A. D. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista Administração de empresas**. São Paulo, v. 23, n. 3, p. 20-29, mai/jun. 1995.
- GREGO, S.M.D. Reformas educacionais e avaliação: mecanismos de regulação na escola. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 60-81, set/dez. 2012.
- PERBONI, Fábio. **Avaliações externas e em larga escala nas Redes de Educação Básica dos Estados Brasileiros**. 2016. 268f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente – SP.
- SOUSA, S.Z; OLIVEIRA, R.P. Sistemas Estaduais De Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.
- PACHECO, J. A. **Políticas Curriculares: referenciais para análise**. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- SACRISTÁN, J.G. **O currículo: uma reflexão sobre a prática**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.
- _____. O Currículo: os conteúdos do ensino ou uma análise prática? In: SACRISTÁN. J. G; PÉREZ GÓMEZ. A. I. **Compreender e transformar o ensino**. Tradução de Ernani F. da Fonseca Rosa. 4 ed. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 295-351