

A educação básica no Brasil e as perspectivas de uma avaliação emancipatória

João Ferreira de Oliveira

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP)
Professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG)
joão.jferreira@gmail.com

Resumo

O artigo analisa a avaliação da Educação Básica no Brasil, considerando as tendências de avaliação no cenário internacional, as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as políticas e exames nacionais, que vem sendo implantados pelo governo federal desde os anos 1990, assim como a avaliação do Plano Nacional de Educação (2011-2010) e o Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010. O texto busca, ainda, problematizar os desafios da avaliação na Educação Básica, tendo em vista assegurar a implantação de uma política de avaliação democrática, formativa e emancipadora, especialmente por meio do novo Plano Nacional de Educação.

No período de 28 de março a 01 de abril de 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae) no Brasil, que teve como tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Dessa conferência resultou um documento final com análises, diretrizes, metas, ações e estratégias para a implantação de um Sistema Nacional de Educação¹, tendo em vista a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE (2011-2020). No final de dezembro de 2010, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 8.035/2010 do PNE², elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), em obediência à Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 11 de novembro de 2009.

Nesse contexto, o presente artigo busca, por um lado, dialogar com a avaliação do PNE (2011-2020)³ e com as proposições do documento final da Conae (CONAE, 2010) e, por outro, analisar a avaliação da Educação Bási-

ca (EB) no Brasil⁴, tendo por base as tendências de avaliação no cenário internacional, as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996), as políticas e os exames nacionais existentes no país desde os anos 1990, tendo em vista superar os desafios atuais desse nível de ensino, sobretudo no sentido assegurar a elaboração e implantação de uma política efetiva de avaliação democrática, formativa e emancipatória⁵.

O papel da avaliação educacional no cenário das reformas educativas internacionais

As transformações econômicas e políticas ocorridas no cenário internacional e no Brasil, desde os anos 1980, decorrentes da reestruturação produtiva, da mundialização do capital e da revolução tecnológica, se articularam de modo orgânico ao ideário e às orientações do neoliberalismo. O modo de regulação neoliberal implicou, por sua vez, em mudanças no papel e na forma de atuação do estado, bem como nas políticas educacionais que passaram a serem orientadas cada vez mais pela lógica do mercado e da competição (CARNOY, 2002; LIBÃNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2012).

No âmbito econômico, o neoliberalismo advogava uma livre economia, sustentada pela livre iniciativa, pela liberdade de escolha, pela ênfase no mercado e pelo chamado *governo mínimo*, no contexto da emergência de uma regulação supranacional, ou melhor, uma regulação decorrente da globalização produtiva do capital internacional. O regime de *acumulação flexível*, em processo de estruturação desde os anos 1980, implicava em instituir um mercado de produção e de consumo mais disperso geograficamente, em razão dos interesses do capital na produção de uma mais valia globalizada. Essas mudanças na base da produção trouxeram alterações importantes

¹ O documento final da Conae encontra-se disponibilizado no site: <http://conae.mec.gov.br/>. Acesso em 05 de maio de 2012.

² Até o final de agosto de 2012, depois de receber mais de três mil emendas, o referido PNE não havia sido aprovado no Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em 27 de agosto de 2012.

³ O MEC realizou uma avaliação do PNE considerando o período 2011-2008. Essa avaliação encontra-se disponível no endereço: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>. Acesso em 04 de maio de 2012.

⁴ A educação básica, formada pela educação infantil (zero a cinco anos), ensino fundamental (seis a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos), “tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (Cf artigos 21 e 22 da LDB).

⁵ Versão preliminar deste texto foi publicada na Revista Retratos da Escola, publicação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

para o mundo do trabalho e do consumo. Por sua vez, a flexibilização da produção e do consumo vem orientando cada vez mais às demandas por formação de trabalhadores, considerando os novos perfis profissionais e a necessidade do desenvolvimento de novas competências e habilidades profissionais (HARVEY, 1992; AFONSO, 2001)

Os novos processos de regulação das políticas públicas e, particularmente educacionais, passaram a serem orientados por uma perspectiva de estado-mercado, consubstanciando o chamado *estado avaliador*. A racionalidade econômica, mercantil e competitiva, chamada de *quase-mercado*, passa a pautar as políticas, programas, ações e mecanismos no âmbito da educação, dentro de uma perspectiva híbrida de financiamento público e de regulação do mercado. Adotou-se, em vários países do mundo, a idéia de que a competição entre sistemas de ensino, escolas e professores promovem a melhoria do desempenho dos alunos e, nessa lógica, era preciso ampliar a autonomia das escolas, bem como a participação e a responsabilização dos professores e gestores educacionais e, ainda, aumentar a *livre escolha* dos pais, uma vez que são consumidores de produtos educacionais no mercado educativo, devendo ter papel significativo na regulação pela procura/demanda por escolas com alto desempenho (AFONSO, 2001; BARROSO, 2006)

Nesse contexto, foram propostas políticas de *currículo* voltadas para o desenvolvimento de competências e capacidades necessárias ao trabalhador dito polivalente e flexível, em um processo de individualização e responsabilização profissional crescente. Também foram sendo formuladas e implantadas políticas de *gestão* pautadas por princípios, valores, processos e técnicas da iniciativa privada, que resultassem em maior eficiência, produtividade e controle do trabalho escolar; a escola, nessa perspectiva, é vista cada vez mais como uma organização que deve adotar uma abordagem gerencial centrada no mapeamento e resolução dos seus problemas; essa nova identidade organizacional deve consubstanciar-se por meio de mudanças na gestão e no papel do gestor, na introdução de inovações organizacionais com a estruturação de equipes responsáveis pelo desenvolvimento de projetos inovadores, na busca constante de eficiência e eficácia, na adoção parcerias e na lógica de resultados e desenvolvimento do potencial. Nessa mesma direção, as políticas de *financiamento* da educação tornaram-se mais associadas à lógica de custo-benefício, com forte presença do estado na redistribuição e regulação dos gastos e investimentos, por meio de processos de descentralização dos recursos. Os *professores* também foram alvo das políticas de inspiração neoliberal, mediante surgimento de políticas orientadas para a regulação e o controle profissional por meio da aferição e remuneração por desempenho, bem como definição de competências e certificações profissionais.

A *avaliação* educacional completa esse quadro de políticas que vem sendo implantadas em vários países desde os anos 1980 por meio de testes standardizados

com ênfase nos resultados ou produtos educacionais. Nesse contexto, a avaliação educacional passa a servir, por um lado, para o controle e regulação do estado e, por outro, como mecanismo de introdução da lógica do mercado, objetivando maior competição e desempenho, além de reforçar valores como individualismo, meritocracia e competência (CATANI; DOURADO; OLIVEIRA, 2002). Em certa medida a avaliação passa a constituir as matrizes curriculares de referência para os diferentes níveis e etapas de ensino, em lugar de um currículo básico de formação nacional (OLIVEIRA, 2009). Esse viés da avaliação também pode ser observado na vinculação crescente com a distribuição de recursos públicos e na adoção de políticas de remuneração docente que associa incentivos financeiros a desempenho. Assim, são estabelecidas metas para o processo ensino-aprendizagem, exigindo das escolas e dos professores *performances* compatíveis com metas decorrentes da avaliação dos resultados. A avaliação vem, portanto, se ampliando por meio de testes ou exames massificados, alcançando, sobretudo, alunos, professores e gestores (AFONSO, 2001; PERONI, 2009; SOUSA, 2009).

O que se observa é que essa perspectiva de avaliação vem contribuindo para imputar maior responsabilidade às escolas e aos professores pelo rendimento dos alunos, desconsiderando condicionantes históricos e objetivos produzidos pelas políticas educacionais ou pela ausência do estado no cumprimento do seu dever de ofertar ensino de qualidade para todos como um direito social. No caso brasileiro, os dados resultantes dos próprios testes ou exames não têm evidenciado, em geral, uma melhoria significativa na aprendizagem dos alunos, indicando que as alterações esperadas por intermédio dos testes ou exames não vêm ocorrendo efetivamente⁶.

Percebe-se também que as modalidades de avaliação implantadas dentro dessa lógica competitiva contribuem para uma maior seletividade e discriminação social e profissional, em prejuízo de uma avaliação formativa, de caráter democrático, no contexto de um sistema unitário ou nacional de educação. As experiências progressistas nessa área indicam que a regulação por parte do estado não deve ser sinônimo de competição, mas de democracia e de emancipação, o que deve se efetuar com a participação da comunidade escolar (equipe gestora, professores, alunos e pais) numa perspectiva de construção de aprendizagens significativas, tendo por base o projeto político-pedagógico da instituição escolar.

A centralidade da avaliação na Educação Básica do Brasil

A Constituição Federal do Brasil evidencia no art.206, inciso VII, preocupação com a "garantia de padrão de qualidade" na EB, embora não defina o que é qualidade, qual é o padrão que será garantido e como a qualidade será reconhecida ou avaliada. Já no art. 214, inciso III,

⁶ Para acessar os resultados dos diferentes exames e índices da EB e da educação superior, consultar: www.inep.gov.br.

que trata do estabelecimento do PNE, evidencia-se igualmente preocupação com a “melhoria da qualidade do ensino” sem, no entanto, dizer como alcançá-la ou avaliá-la⁷.

É somente com a LDB (Lei n. 9.394/1996) que haverá maior vinculação entre avaliação e qualidade, destacando-se as incumbências do estado em termos de avaliação educacional. A avaliação das diferentes etapas da EB ganha centralidade com a LDB, seja do ponto de vista da avaliação externa, realizada pela União e pelos respectivos sistemas de ensino (estaduais e municipais) ou seja do ponto de vista da avaliação da aprendizagem, que deve ocorrer no âmbito da escola.

No tocante à avaliação externa, vemos no art. 8º da LDB que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, mas que é competência da União coordenar a “política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, (§ 1º). Em matéria específica de avaliação, observa-se que é responsabilidade da União, conforme art. 9º

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Portanto, a avaliação do rendimento escolar é uma das atribuições da União no processo de coordenação da política nacional, o que não impede que estados e municípios também possam ter iniciativas de avaliação do desempenho escolar em seus respectivos sistemas de ensino, o que já vem ocorrendo na última década, mesmo que a União tenha criado e implantado exames e indicadores de abrangência nacional. Nessa direção, destacam-se os seguintes exames implantados pelo governo federal para a EB, com os respectivos anos de criação: Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb (1994)⁸, Exame Nacional do Ensino Médio – Enem (1998), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja (2002), Prova Brasil (2005),

⁷ Esse artigo sofreu alteração por meio da Emenda Constitucional n. 59, de 2009.

⁸ O Saeb, conforme estabelece a Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a Aneb recebe o nome do Saeb em suas divulgações; A Anresc é mais extensa e detalhada que a Aneb e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações. Cf. <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>.

Provinha Brasil (2007), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (2007), Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente (2010)⁹. Todos esses exames sofreram alterações ao longo do processo de execução, nos diferentes governos, mas estão todos sendo realizados em conformidade com sua periodicidade.

Verifica-se que a criação de exames tem estado associada, cada vez mais, à tentativa de induzir professores e escolas a realizarem seu trabalho em função das diferentes matrizes curriculares de referência que são utilizadas para a elaboração dos testes ou exames. Assim, são os testes ou exames que induzem o currículo e não os currículos básicos, definidos nacionalmente, que servem de base para os possíveis exames. Há, portanto, uma inversão pedagógica nesse processo, pois se julga que os exames nacionais são capazes de induzir mudanças mais aceleradas na prática docente e no trabalho escolar, tendo em vista um melhor trabalho dos professores e rendimento dos alunos. Desse modo, a incumbência da União de “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 nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (Art. 9º, inciso IV) se faz por meio dos testes ou exames nacionais, embora formalmente os currículos estejam estabelecidos mediante pareceres e resoluções específicas do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A LDB, no processo de regulação e supervisão dos sistemas de ensino, por nível e etapa de ensino ou educação, também estabelece atribuições distintas para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É a União que deve, por exemplo, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino” (art. 9º, inciso VIII), bem como “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (inciso IX). De igual modo, cabe aos estados “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 10, inciso IV) e aos municípios também “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (art. 11, inciso IV). De modo geral, a União, os estados, distrito federal e municípios contam, para esses processos, com os seus respectivos conselhos de educação, com atribuições de legislar na área de educação, e normalmente com uma estrutura de

⁹ Além desses exames, o ministro da educação, Aloizio Mercadante, anunciou para 2012 a criação de uma avaliação (nova Provinha Brasil) que medirá a qualidade da alfabetização das crianças aos 8 anos de idade. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/search?Subject%3Alist=Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 04 de maio de 2012.

supervisão e acompanhamento nos respectivos setores de educação¹⁰.

No tocante à avaliação interna, a LDB, em seu art.12, estabelece que:

os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola.

Por sua vez, cabe aos docentes “zelar pela aprendizagem dos alunos” e “estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento” (art. 13). Como se vê, a LDB reforça, no âmbito da escola, a preocupação com o rendimento ou a *contabilidade* do que foi ou não apreendido, indicando a necessidade de recuperação para os alunos com menor rendimento e a necessidade de acompanhar a frequência. De cada docente é cobrado a aprendizagem dos alunos e a recuperação daqueles com menor rendimento. Embora não se explicita claramente uma concepção de avaliação, percebe-se um caráter redutor e conservador, pois não contribui para uma cultura democrática, formativa e emancipadora de avaliação, que busque superar a cultura da nota e da prova em favor de uma cultura de desenvolvimento do aluno e de construção de conhecimentos e aprendizagens significativas nas diferentes áreas do conhecimento.

A LDB traz, todavia, no art. 24, inciso V, uma compreensão um pouco mais ampla e significativa da avaliação, embora entendida como verificação do rendimento escolar, ao definir que a EB, nos níveis fundamental e médio, deve observar os seguintes critérios:

- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;
- b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
- c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;
- d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;
- e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplina-

dos pelas instituições de ensino em seus regimentos.

Destacam-se aqui mais a perspectiva de avaliação continuada, cumulativa e qualitativa do desempenho do aluno, embora isso não tenha sido reforçado nas incumbências da escola e do professor. Além disso, a avaliação assume uma perspectiva bastante flexível no tocante à aceleração ou avanço dos estudos mediante verificação do aprendizado ou aproveitamento de estudos.

Cada etapa da EB também apresenta sua especificidade em termos de avaliação na LDB. Na Educação Infantil (EI) a avaliação deve ocorrer por meio de “acompanhamento e registro” do desenvolvimento da criança, “sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental” (art. 31). No Ensino Fundamental (EF), que visa a formação básica do cidadão, “os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino” (art. 32, § 2º). No Ensino Médio (EM), a avaliação apresenta-se associada à concepção de currículo, cabendo aos estabelecimentos de ensino, conforme art.36, adotar “metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes” e organizar “os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação” para que ao final do ensino médio o educando demonstre: “I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem”.

Essas diretrizes e parâmetros para a avaliação educacional, em geral, externas e/ou internas às instituições de EB, não induzem e apóiam um processo de auto-avaliação da escola, que leve em conta dimensões mais amplas, tais como: condições de oferta do ensino, ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, processos ensino-aprendizagem, gestão escolar democrática, organização do trabalho escolar, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, espaço físico escolar e acesso, permanência e sucesso na escola (AÇÃO EDUCATIVA, 2004; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

A avaliação diagnóstica, formativa e democrática, externa ou interna à escola, implica reconhecer que

A qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos, ressaltando que a qualidade deve ser mediada por fatores e dimensões extra e intra-escolares. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.9).

A melhoria da qualidade do ensino, com a consequente melhoria do rendimento escolar, implica certamente em insumos indispensáveis que garantam um

¹⁰ Cabe lembrar, ainda, conforme a LDB, artigo 7º, que “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.”

padrão de qualidade nas condições de oferta em âmbito nacional, o que inclui condições de trabalho satisfatórias e pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo. As pesquisas mostram que professores “engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo” fazem diferença na construção de uma escola de qualidade (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.11). Todavia, não se pode medir o rendimento escolar e imputar aos professores a culpa pelo baixo desempenho, pois se deve levar em conta “as condições objetivas de ensino, as desigualdades sociais, econômicas e culturais dos alunos, bem como a desvalorização profissional e a possibilidade restrita de atualização permanente dos profissionais da educação” (p.11). Todos esses aspectos implicam ainda reconhecer que precisamos construir uma qualidade social da escola, “uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (p.11).

tro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

É a EB, portanto, formada pela Educação Infantil (EI), Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM), compreendendo várias modalidades de educação¹¹, que se constitui em instrumento primordial para a “formação comum indispensável” e para o “exercício da cidadania” no Brasil, pois compreende o conjunto da sociedade numa etapa fundamental da vida dos cidadãos. Além disso, uma EB de qualidade para todos é condição essencial para o desenvolvimento sustentável, pois o país dificilmente avançará do ponto de vista do crescimento econômico, científico e tecnológico, com inclusão social, sem uma EB que contribua para a melhoria da qualidade de vida e para a redução das desigualdades sociais. A universalização da EB de qualidade para todos constitui-se, assim, fator econômico-social estratégico para a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional

Tabela 01 – Evolução do número de matrículas na Educação Básica por Modalidade e Etapa de ensino Brasil, 2007 – 2011

Ano	Matrículas de Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino												
	Total Geral	Ensino Regular							Educação de Jovens e Adultos		Educação Especial		
		Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio	Educação Profissional (Concomitante e Subsequente)	Fundamental	Médio	Classes Especiais e Escolas Exclusivas	Classes Comuns (Alunos Incluídos)
		Total	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais						
2007	53.028.928	6.509.868	1.579.581	4.930.287	32.122.273	17.782.368	14.339.905	8.369.369	693.610	3.367.032	1.618.306	348.470	306.136
2008	53.232.868	6.719.261	1.751.736	4.967.525	32.086.700	17.620.439	14.466.261	8.366.100	795.459	3.295.240	1.650.184	319.924	375.775
2009	52.580.452	6.762.631	1.896.363	4.866.268	31.705.528	17.295.618	14.409.910	8.337.160	861.114	3.094.524	1.566.808	252.687	387.031
2010	51.549.889	6.756.698	2.064.653	4.692.045	31.005.341	16.755.708	14.249.633	8.357.675	924.670	2.860.230	1.427.004	218.271	484.332
2011	50.972.619	6.980.052	2.298.707	4.681.345	30.358.640	16.360.770	13.997.870	8.400.689	993.187	2.681.776	1.364.393	193.882	558.423
Δ% 2010/2011	-1,1	3,3	11,3	-0,2	-2,1	-2,4	-1,8	0,5	7,4	-6,2	-4,4	-11,2	15,3

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Notas:

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).
- 2) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.
- 3) Ensino fundamental: inclui matrículas de turmas do ensino fundamental de 8 e 9 anos.
- 4) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.
- 5) Educação especial classes comuns: as matrículas já estão distribuídas nas modalidades de ensino regular e/ou educação de jovens e adultos.
- 6) Educação de jovens e adultos: inclui matrículas de EJA presencial e semipresencial e EJA integrada à educação profissional de nível fundamental e médio.

Fonte: BRASIL (2012, p. 7).

A Educação Básica: estrutura, realidade e desafios

A Constituição Federal de 1988 (art. 205) e a LDB (art. 2º) estabeleceram que a educação, como dever do Estado, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa ou educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Essas finalidades devem ser alcançadas, sobretudo, no nível obrigatório e gratuito da educação escolar, qual seja: a EB, que, conforme a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que altera o art. 208 da CF, passa a ser “dos 4 (qua-

orientado para a distribuição de renda e igualdade social. Nessa direção, considerando o contexto de extrema desigualdade econômica e social existente no Brasil, torna-se imprescindível a ampliação de recursos públicos para a

¹¹ As modalidades de educação compreendem formas peculiares de desenvolvimento da EB, dadas suas especificidades: educação profissional, educação escolar indígena, educação do campo, educação especial, educação de jovens e adultos, bem como educação a distância e tecnologias de informação e comunicação.

educação pública, gratuita e de qualidade para todos visando contribuir na resolução dos diferentes problemas que afetam a educação brasileira¹².

A EB para todos, na Constituição Federal e na LDB, embora organizada em três etapas, distintas e complementares, sugere uma compreensão unitária de educação pública, democrática e de qualidade, como dever do Estado. As três etapas da EB cumprem, pois, papéis essenciais na formação das crianças, adolescentes e jovens e, ainda, na formação de adultos que não tiveram acesso a esse nível de ensino na idade própria. De modo mais específico, a EI, englobando a creche (zero a três anos) e a pré-escola (quatro a cinco anos) objetiva “o desenvolvimento integral da criança” (art. 29). Já o EF, de nove anos de duração (seis a quatorze anos) visa formar o cidadão, mediante a aquisição de conhecimentos, capacidades, habilidades, atitudes e valores, dentre outros. O EM, por sua vez, deve contribuir para consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos, assim como desenvolver formação ampla que permita o prosseguimento de estudos, a inserção no mundo do trabalho, o aprimoramento como pessoa humana e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática (art.32).

As finalidades estabelecidas para a EB estão longe de serem plenamente cumpridas, quer no que se refere ao acesso, pois ainda convivemos com significativas taxas de evasão escolar quer no que se relaciona à permanência, envolvendo a qualidade dos processos educativos e das condições para a sua realização¹³. Os princípios inscritos na Constituição Federal, no art. 206, continuam a ser um desafio para o estado, envolvendo obrigatoriamente as diferentes instâncias administrativas, por meio de políticas, programas, projetos e ações, a União, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, uma vez que ainda se faz necessário garantir a(o): a) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; f) gestão democrática do ensino público; g)

padrão de qualidade; g) piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

A EB no Brasil abriga mais de 50 milhões de crianças, adolescentes, jovens e adultos, o que corresponde a quase 30% da população brasileira (Tabela 01).

Cada etapa ou modalidade de EB apresenta especificidades, problemas e desafios próprios, dadas suas características didático-pedagógicas e sua oferta por intermédio dos municípios, estados e união. Obrigatória constitucionalmente, de quatro a 17 anos, exige, para sua efetiva universalização, maior nível de articulação e colaboração dos entes federados. Nos próximos anos, constituir-se-ão como seus grandes desafios: a regularização do fluxo escolar, conforme faixa etária; a ampliação da jornada escolar, tendo em vista a implantação da escola de tempo integral, com projetos político-pedagógicos consistentes; e a elevação da qualidade do processo ensino-aprendizagem, visando um desempenho de padrão internacional.

A análise da evolução da EB nas últimas décadas indica que ocorreram avanços importantes no tocante à universalização do atendimento, sobretudo do ensino fundamental, na ampliação do conceito o macroplanejamento da educação, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no financiamento da EB como um todo, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na ampliação do sistema de informações, acompanhamento e avaliação e na formação e valorização do magistério mediante o Piso Nacional de Salário e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica¹⁴. Todavia, os avanços registrados não foram capazes de resolver os problemas de acesso e permanência com qualidade; de planejamento colaborativo entre as esferas administrativas; de gestão democrática nos sistemas de ensino; de financiamento para a implementação de um custo-aluno qualidade em patamares suficientes para uma educação de qualidade em todos os estados e municípios do Brasil; de definição e gestão de projeto curricular e de avaliação formativa que colabore efetivamente para o processo de aprendizagem; e de efetiva valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes melhores condições de trabalho e qualidade de vida. A EB deve cumprir ainda papel primordial no enfrentamento e no trato de questões étnico-raciais, de gênero e diversidade sexual, de educação ambiental, de educação de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, e daqueles portadores de necessidades especiais, de educação prisional, de educação do campo, dentre outras.

Os avanços introduzidos na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, constituem-se, na prática, em desafios para as políticas de estado na próxima década, sobretudo no que se refere a:

¹² Em 2010 o Brasil aplicou cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação. O governo federal vem defendendo que esse percentual seja de 7,5% no novo PNE, enquanto diferentes entidades da sociedade civil organizada entendem que esse percentual deva chegar a 10% do PIB até o final da nova década.

¹³ Sobre os indicadores educacionais no Brasil, consultar dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): <http://portal.inep.gov.br/>

¹⁴ Dados sobre essas ações podem ser encontradas no site do Ministério da Educação (MEC): <http://portal.mec.gov.br/>.

- a) Implementação da obrigatoriedade da educação para os indivíduos entre 4 e 17 anos;
- b) ampliação do financiamento da EB, tendo em vista a implementação de custo aluno qualidade em todas as etapas e modalidades de educação (mediante utilização dos recursos provenientes do fim da Desvinculação de Recursos da União (DRU), aumento gradual dos valores do Fundeb e ampliação do investimento público em educação como proporção do Produto Interno Bruto;
- c) efetivação do piso salarial nacional do magistério como meio que contribua para o resgate do prestígio social e elevação do estatuto econômico dos professores;
- d) repartição e abrangência do salário-educação, com conseqüente extensão dos programas complementares de livro didático, alimentação, transporte e saúde escolar.

A implantação dessas exigências constitucionais e de outros mecanismos que objetivem elevar a qualidade da EB passará, certamente, pela criação e institucionalização de um Sistema Nacional de Educação, capaz de articular a participação, em regime de colaboração, dos estados e municípios, sob a coordenação da União, de modo a assegurar uma EB pública, universal, obrigatória, democrática e com elevado padrão de qualidade e equidade em todas as localidades e regiões do país, como prevê o art. 211, § 4º, da Constituição Federal e como deverá prever o novo Plano Nacional de Educação e os Planos Plurianuais. Esses planos devem definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas.

A construção de uma política pública de curto e médio prazo para a EB requer hoje pelo menos os seguintes pontos imprescindíveis para sua universalização com qualidade, a saber:

- a) Estabelecimento de um padrão de qualidade para cada etapa e modalidade da EB indicando o custo-aluno qualidade necessário para o alcance da qualidade educativa.
- b) Ampliação gradativa da jornada escolar, tendo em vista a EB de tempo integral.
- c) Financiamento da educação pública e controle social dos recursos.
- d) Formação e valorização dos profissionais da educação.
- e) Consolidação da gestão democrática nos sistemas e nas unidades escolares em todas as esferas administrativas.
- f) Reconhecimento e consideração da diversidade cultural, garantindo-se o respeito à mesma.
- g) Garantia de acesso (inclusão) de todos os segmentos sociais e étnico-raciais ao processo educacional.

- h) Manutenção de todos na escola até a conclusão da EB.
- i) Conscientização de que a aprendizagem escolar se constitui em um direito dos cidadãos.
- j) Implantação de uma política democrática de avaliação.

O padrão de qualidade exigido pela Constituição Federal (Art. 206 e 211) e pela LDB (art. 4º) implica a compreensão das especificidades de cada etapa e modalidade da EB, bem como na definição, implantação e permanente avaliação de custo-aluno qualidade por ano. Portanto, faz-se necessário que cada sistema de ensino estabeleça uma sistemática para a implantação gradativa dos padrões mínimos de qualidade, no contexto de ações coordenadas e articuladas dentro de um regime de colaboração que efetive um Sistema Nacional de Educação. O financiamento público da EB, definido constitucionalmente, assim como sua ampliação, deverá impulsionar a efetivação da obrigatoriedade e a gratuidade da EB, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, o que implicará aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos de controle social da educação pública.

A formação e a valorização dos profissionais da educação são outros aspectos estruturantes de uma EB de qualidade para todos. Por meio da formação inicial e continuada, os docentes, gestores, funcionários e demais educadores se preparam para uma atuação consciente, competente, crítica e comprometida com a aprendizagem dos estudantes e a transformação social. Uma escola pública de qualidade requer, além de recursos suficientes, profissionais qualificados, bem remunerados e com condições de trabalho apropriadas.

A Constituição Federal e a LDB também estabeleceram a gestão democrática e o projeto político-pedagógico da escola como parâmetros fundamentais da gestão e da organização escolar. Tais aspectos, que implicam a ampla participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar nas deliberações político-pedagógicas que norteiam a prática social da educação, devem, pois, ser fortalecidos no processo de construção da autonomia escolar e qualidade da educação.

O reconhecimento, a valorização e o atendimento da diversidade cultural são também condições indispensáveis à inclusão social e ao efetivo exercício da democracia. As políticas educacionais, materializadas em programas, projetos e ações, devem buscar superar as formas seculares de desigualdade, racismo e exclusão presentes na sociedade e na educação brasileira. Diferentes segmentos sociais e étnico-raciais do País têm sido historicamente excluídos dos bens e da riqueza socialmente produzida. As instituições educativas devem, pois, tornarem-se espaços efetivos de respeito à diversidade política, econômica e cultural, de modo a contribuírem para a superação das discriminações raciais/étnicas, de gênero e de orientação sexual. (CONAE, 2010).

De igual modo, a formação para a cidadania crítica e participativa requer a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades, atitudes e habilidades que permitam o acompanhamento, a compreensão e o domínio de elementos básicos das ciências e da tecnologia. Para tanto, faz-se necessário a implantação de políticas de avaliação democrática na EB que permitam ao estado, a sociedade, aos sistemas de ensino, aos estabelecimentos de ensino, aos profissionais da educação e pais avaliarem permanentemente esse processo.

A avaliação democrática e emancipatória como desafio

A Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, aprovou, em seu documento final, diretrizes fundamentais para a implantação de políticas de avaliação democrática na EB, devendo ser asseguradas no novo PNE. Segundo o documento final da Conae, o PNE deverá ter papel primordial na efetivação do regime de colaboração e na constituição do Sistema Nacional de Educação, pois deve garantir a unidade nacional e, ao mesmo tempo, as diferenças e especificidades regionais e locais, em articulação com os demais planos (Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, distrital e municipais de educação). Como expressão de uma política de estado, que dá organicidade às políticas nacionais, o novo PNE deve ter garantido a execução e avaliação de suas metas frente às alternâncias governamentais e relações federativas. A qualidade social também aparece como eixo básico das diretrizes, metas, estratégias e ações do novo PNE.

Reconhecendo as distintas concepções de avaliação e a fragmentação dos mecanismos de avaliação educacional presentes na educação brasileira, da EB à pós-graduação¹⁵, a Conae aprovou o estabelecimento e implantação de uma “política nacional de avaliação educacional da EB e superior voltada, para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem e dos processos formativos, respeitando a singularidade e as especificidades de cada região” (CONAE, 2010, p.31), bem como “garantindo mecanismos e instrumentos que contribuam para a democratização das instituições educativas e dos processos formativos da escola e do ensino” (p.25). Trata-se, portanto, de estabelecer “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” (p.53).

¹⁵ Há no Brasil distintas sistemáticas de avaliação para cada um dos níveis de ensino. A EB conta com vários exames e a Educação Superior (ES) conta com a sistemática do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). A pós-graduação, em particular, é avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a partir de um modelo próprio, sem qualquer articulação com o Sinaes.

O rendimento escolar é, nessa lógica, uma das variáveis que serão consideradas no processo mais amplo de avaliação da qualidade social da escola, pois se considera que há outras variáveis que afetam o trabalho escolar e a aprendizagem dos alunos, 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 extracurricular aos/as 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 (CONAE, 2010, p.55).

Além de todos esses fatores, a avaliação diagnóstica, democrática, formativa e emancipatória deve voltar-se para a “identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição educativa, melhorando a qualidade dos processos educativos e formativos” (p.51). Nesse contexto, a Conae entende que é preciso

avaliar a formação e a ação dos/das professores/as e dos/das estudantes, a partir de uma auto-avaliação institucional que possa identificar, por exemplo, lacunas na formação inicial, passíveis de serem sanadas pelo desenvolvimento de um programa de formação continuada, assim como se poderão identificar, também, potenciais específicos em professores/as e demais trabalhadores/as em educação, seja em encontros pedagógicos, seja no âmbito do próprio sistema de ensino e/ou da instituição educativa. Assim sendo, essa concepção de avaliação poderá incentivar os/as docentes à atualização pedagógica, contemplando, ainda, no plano de carreira, momentos de formação continuada (2010, p.98)

Todavia, a Conae se opõe frontalmente a idéia de associar a avaliação do desempenho a incentivos financeiros, bem como ao ranqueamento das escolas, ao afirmar que é

fundamental superar um equívoco comum, quando se trata de avaliação, que é a defesa de um sistema de incentivos, via prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais, frente a metas de qualidade em geral preestabelecidas. Deve-se superar, também, a idéia de se estabelecer um *ranking* entre as instituições educativas, docentes e discentes considerados “melhores” e “piores” pelos processos de avaliação. (p.55)

Defende ainda que os processos de avaliação sejam

capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana” (CONAE, 2010, p.41).

A avaliação democrática da educação, conforme consubstanciada na Conae deve, pois, expressar-se por meio de diretrizes, metas e estratégias no novo PNE. Trata-se de pensar uma política nacional de avaliação nos

termos do Sistema Nacional de Educação, entendida como processo contínuo de uma política de estado, que contribua para o desenvolvimento da educação nacional, resultando em uma educação de qualidade socialmente referenciada.

BIBLIOGRAFIA

- AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP-MEC. Indicadores da qualidade na educação. São Paulo: Ação Educativa, 2004.
- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 22, n. 75, 2001.
- BARROSO, J. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, 2006. p. 9-39.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação básica: 2011 – resumo técnico*. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.
- CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma na educação*. Brasília: Unesco, 2002.
- CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João. F., DOURADO, Luiz F. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, J., RISTOFF, D. (Orgs.). *Avaliação democrática – para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Documento Final. Brasília, 2010. 163p.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. *Série Documental: Textos para Discussão*. Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 10ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2012.
- OLIVEIRA, João F. Educação Escolar e Currículo: por que as reformas curriculares têm fracassado no Brasil?. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?*. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2009. p.49-58
- OLIVEIRA, João F. A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democrática. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 6, p. 1-172, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>
- OLIVEIRA, João F. A educação superior no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: Luiz Fernandes Dourado. (Org.). *Plano Nacional de Educação 2011-2020: avaliação e perspectivas*. 1ª ed. Belo Horizonte: Cegraf/UFG; Autêntica, 2011, v. 1, p. 105-136.
- PERONI, Vera M. V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE* – v.25, n.2, p. 285-300, mai./ago. 2009.
- SOUSA, Sandra Z. Avaliação e gestão da educação básica: da concepção aos incentivos. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?*. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2009. p.31-48.