

AVALIAÇÃO E QUALIDADE NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AVANÇOS E POSSÍVEIS RETROCESSOS?

ASSESSMENT AND QUALITY IN THE NEW NATIONAL EDUCATION PLAN: ADVANCES AND POSSIBLE RETROGRESSIONS?

Fabiana Alvarenga Filipe

Graduada em Pedagogia e Mestranda em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Rio Claro.
fabiana_alvarenga@yahoo.com.br

Regiane Helena Bertagna

Professora do Departamento de Educação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP/Rio Claro/SP.
regiane@rc.unesp.br

RESUMO: Este artigo possui o objetivo de examinar o novo Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n.º 13.005/2014), enfatizando o caráter que a referida lei emprega às avaliações externas em larga escala e à qualidade educacional. A partir da análise realizada foi possível constatar que o novo PNE apresenta um viés marcado por entendimentos de caráter mercadológico (assentados na ideologia neoliberal), que atrela a qualidade educacional a índices preestabelecidos (como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb), restringindo o conceito de qualidade educacional a resultados e produtos (quantitativos), desconsiderando os processos, além de ampliar a noção de educação pública. Diante das discussões suscitadas pela lei analisada, aponta-se para outra concepção de qualidade educacional, a qualidade social, pautada na construção coletiva (participativa) em defesa da educação como um direito social que possibilita a emancipação humana.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Nacional de Educação. Avaliação externa em larga escala. Qualidade da educação.

ABSTRACT: This paper examines the new National Education Plan (Law n.º 13,005/2014), emphasizing the aspects that it applies to the external large-scale assessments and to the educational quality. It was established, from the analysis, that the new National Education Plan presents a bias in marketing logics character (based in the neoliberal ideology) relating the education quality with such statistical indicators (as, for example,

the Basic Education Development Index – Ideb), restricting the education quality in quantitative results and products, disregarding the processes and expanding the concept of public education with the inclusion of the private sector. The discussions raised by the analyzed law, points to another conception of education quality, the social quality, based on the collective construction (participative) in defense of education as a social right that enables the human emancipation.

KEY WORDS: National Education Plan. System assessment. Quality of education.

Introdução

Em cumprimento ao artigo 4º da Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, que altera o caput do artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2009), é promulgado, em 25 de junho de 2014, o novo Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n.º 13.005/2014) (BRASIL, 2014), suscitando discussões necessárias e urgentes sobre a educação brasileira. Embora o documento mereça atenção em sua totalidade, por uma questão de delimitação temática, elegemos analisar as proposições referentes à avaliação e à qualidade educacional na referida Lei.

Aparentemente, a Lei n.º 13.005/2014 avança na debatida problemática da qualidade educacional, no que tange à ampliação de recursos. Porém, é importante destacar no documento, com relação à qualidade educacional, a noção de investimento público em educação, que abre oportunidade para o repasse de recursos públicos para o setor privado. Além disso, ao debruçarmos sobre o referido dispositivo legal, chegamos à conclusão de que a dimensão da qualidade está atrelada a indicadores passíveis de medição em testes padronizados pelas avaliações externas.

Cabe salientar que as avaliações em larga escala ganharam centralidade no Brasil a partir de meados da década de 1990, momento em que o modelo neoliberal apresenta grande expressão no país e é legitimado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995) que indica a utilização do modelo gerencialista na administração pública.

Nesse sentido, este artigo se propõe a analisar a concepção de qualidade e sua relação com a avaliação externa do novo PNE, bem como a distribuição de recursos para que essa qualidade seja atingida.

Para tanto, traremos, num primeiro momento, a análise da Lei n.º 13.005/2014 no que tange às avaliações e à qualidade. A segunda parte do artigo é dedicada a apresentar outra concepção de qualidade, pautada na construção coletiva: a qualidade social. Por último, traremos nossas considerações acerca da problemática aqui tratada.

Avaliação e qualidade no novo PNE

Antes de iniciarmos a discussão acerca das avaliações e da qualidade educacional propostas no PNE, cabe-nos ressaltar que existe uma dificuldade em definir qualidade, pois:

Qualidade não é “algo dado”, não existe “em si”, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a qualidade [...]. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social, política de quem faz o julgamento e dela é expressão. Portanto, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam. (SOUSA, 2008, p. 267).

Depreende-se do exposto que a qualidade educacional está inserida em um contexto político e ideológico e seu entendimento é fruto de pressupostos adjacentes a essa ideologia.

Em consonância com a Constituição Federal de 1988, o inciso IV do segundo artigo do PNE traz como uma de suas diretrizes a “melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2014, p. 1). O inciso VIII do mesmo artigo exige o “[...] estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, *que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.*” (BRASIL, 2014, p. 1, grifo nosso).

Outro ponto relevante do documento está descrito no parágrafo 3º do artigo 5º, que traz em sua redação que “A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e *poderá ser ampliada por meio de lei* para atender às necessidades

financeiras do cumprimento das demais metas.” (BRASIL, 2014, p. 1, grifo nosso).

O estabelecimento de meta para aplicação de recursos em educação, com o objetivo de assegurar o padrão de qualidade e a possibilidade de ampliação dessa meta progressiva após o período de quatro anos de vigência do PNE, aparentemente aponta para um grande esforço no sentido de garantir uma educação de qualidade a todos. No entanto, quando nos debruçamos na leitura das metas e estratégias do Plano, deparamo-nos com uma concepção mercantilizada da educação.

A primeira meta do documento é interessante por trazer em seu escopo a universalização da educação infantil na pré-escola e também a ampliação da oferta de educação infantil em creches (BRASIL, 2014, p. 2). No entanto, a estratégia 1.7 traz a possibilidade de “[...] articular a *oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social* na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública” (BRASIL, 2014, p. 2, grifo nosso), abrindo possibilidades para uma educação oferecida em estabelecimentos que não sejam públicos.

A meta 2 da referida Lei, que estipula que até o último ano de vigência do PNE seja universalizado o ensino fundamental de 9 anos “[...] para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos [...]” (BRASIL, 2014, p. 2) parece avançar, principalmente quando traz a estratégia 2.1, que aponta que até o final do segundo ano de vigência do Plano, deverá ser elaborado e encaminhado “[...] ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, *proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento* para os(as) alunos(as) do *ensino fundamental*” (BRASIL, 2014, p. 2, grifo nosso).

A meta 3 do PNE indica a universalização “[...] do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos [...]” até 2016 (BRASIL, 2014, p. 3). Na mesma direção que a estratégia 2.1, a 3.2 estipulou prazo para encaminhamento de propostas de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para alunos do ensino médio.

Dessa forma, as estratégias 2.1 e 3.2 poderiam significar uma abertura na construção de um arcabouço que representasse a vontade da coletividade no que tange à educação de qualidade e a possibilidade de acionamento da justiça em relação a estes aspectos. No entanto, há outros pontos

que devem ser observados, como a possível vinculação entre os objetivos educacionais a serem construídos e o cumprimento do Ideb.

A meta 4 propõe a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado “[...] para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação [...]” (BRASIL, 2014, p. 3). Para atingir a referida meta, as estratégias 4.18 e 4.19 estabelecem a promoção de parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, ocorrendo, novamente, a retirada do Estado de suas obrigações, concomitantemente ao entendimento de que os recursos públicos podem ser utilizados na esfera não estatal.

À proposta da meta 5 de “[...] alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” está atrelada a estratégia 5.2 que prevê a instituição de “[...] instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano [...]” (BRASIL, 2014, p. 3). Tal meta provoca o seguinte questionamento: Seriam as avaliações externas em larga escala com testes padronizados que, mais uma vez, verificariam se os objetivos educacionais foram cumpridos?

A meta 6, que rege sobre a educação em tempo integral, estipula o mínimo de 50 por cento das escolas públicas e o atendimento de pelo menos 25 por cento dos alunos da educação básica (BRASIL, 2014). Isso indica que poderá haver disputa entre os responsáveis pelos estudantes para matricularem seus filhos em escolas que ofereçam essa modalidade de ensino. Apesar de a estratégia 6.2 prever a construção de escolas para atendimento integral prioritariamente “[...] em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2014, p. 4), a oportunidade não é para todos, mas apenas para uma porcentagem da população priorizada para o atendimento, indicando uma possível segmentação e discriminação social. Além disso, é preocupante a estratégia 6.5 que retoma a participação das “entidades privadas” em articulação com a rede pública de ensino “[...]” (BRASIL, 2014, p. 4).

A meta 7 do PNE se destaca pelo fato de relacionar o Ideb e a qualidade educacional, além de trazer uma tabela com os índices a serem alcançados para os anos iniciais do ensino fundamental, para os anos finais do

ensino fundamental e para o ensino médio, com periodicidade bienal nos anos de: 2015, 2017, 2019 e 2021.

A estratégia 7.1, quando analisada separadamente de sua meta, parece importante por trazer o estabelecimento e implantação de “[...] diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do *ensino fundamental e médio*, respeitada a diversidade regional, estadual e local.” (BRASIL, 2014, p. 4, grifo nosso). Mais uma vez, se demonstra uma preocupação com os direitos e objetivos da aprendizagem dos alunos. No entanto, esses “direitos” estão vinculados às metas a serem atingidas bienalmente nos periódicos, apontando para uma concepção de qualidade atrelada aos indicadores quantitativos produzidos pelo Ideb, dificultando uma concepção mais ampliada de qualidade da educação.

A estratégia 7.2 é bastante provocativa ao prever um prazo para que seja alcançado algo que ainda não foi construído – o arcabouço com direitos e objetivos da aprendizagem (previsto na estratégia anterior), o que se apresenta como preocupante:

- [...] a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;
- b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;
- (BRASIL, 2014, p. 4, grifo nosso).

As estratégias 7.3 e 7.4 são interessantes por, respectivamente, tratarem da avaliação institucional e da indução do processo contínuo de autoavaliação das escolas. Por exemplo, na estratégia 7.4, isoladamente, a

avaliação aparece numa perspectiva participativa (poderíamos considerar até progressista), como podemos observar:

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*; (BRASIL, 2014, p. 4, grifo nosso).

As expressões indicam uma concepção participativa de avaliação e qualidade educacional. No entanto, ao contextualizar a estratégia à sua meta, as expressões destacadas acabam se tornando pouco possíveis de serem concretizadas por estarem vinculadas ao Ideb a ser atingido.

A estratégia de 7.10 é instigante por trazer a divulgação 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, p. 4). Não podemos deixar de questionar tal estratégia, pois entendemos que o nível socioeconômico influencia (significativamente) os resultados do Ideb, mas apenas contextualizá-los, sem apontar alternativas e ações para a melhoria da qualidade educacional, não se apresenta como, de fato, potencializadora da qualidade da educação.

Além das metas para atingir o Ideb, a estratégia 7.11 trata do desempenho que o Brasil terá que alcançar no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que, de acordo com a Lei, é “[...] tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido [...]” (BRASIL, 2014, p. 4). Para além da preocupação com obtenção dos índices nacionais, se apresenta ainda a relevância com a posição do país numa avaliação internacional e não se discute quais as repercussões, de fato, da centralidade desses resultados da avaliação para a educação brasileira, ou seja,

A definição dos objetivos educacionais, portanto, está sendo feita de fora para dentro, por cima das especificidades culturais

locais e acima de um projeto nacional para a sua juventude. Assume-se que o que é valorizado pelo PISA é bom para todos já que é o básico. Mas, o que não está sendo dito é que a “focalização no básico” restringe o currículo de formação da juventude e deixa muita coisa relevante de fora, exatamente, o que se poderia chamar de “boa educação”. (FREITAS, 2011, p. 12).

Por trazer a “[...] *regulação da oferta* da educação básica pela *iniciativa privada*, de forma a garantir a *qualidade* e o cumprimento da *função social da educação*” (BRASIL, 2014, p. 5), a estratégia 7.35 é um ponto bastante intrigante e complexo da Lei. Nela, a garantia da qualidade educacional da educação que deveria ser direito de todos e o cumprimento da função social da escola, são transpostos para a iniciativa privada. Neste caso, o responsável pela garantia do direito à educação (o Estado) repassa suas obrigações para empresas educacionais, abrindo espaços para interpenetração da esfera privada na esfera pública, possibilitando a criação de “quase-mercados educacionais” (BARROSO, 2005; AFONSO, 2000).

Freitas (2005, p. 913, grifo nosso), ao tratar das políticas regulatórias, esclarece que essas

[...] querem, em áreas estratégicas, *transferir o poder de regulação do Estado para o mercado*, como parte de um processo amplo marcado por várias formas de produzir a *privatização do público*, [o que inclui] [...] a instituição da regulação via mercado como o seu complemento, a desregulação do público via Estado, para permitir aquela ação de regulação do mercado [e] [...] o conceito de “quase-mercado”, mas, mesmo nesse caso, a regulação feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e manutenção do mercado dependem do Estado. (FREITAS, 2005, p. 913)

Barroso (2005) nos esclarece sobre os quase-mercados, apontando que

Trata-se [...] de substituir um “governo apostado na produção directa de bens e serviços”, por um governo que visa, prefere-

rencialmente, a regulação da produção e da distribuição desses bens e serviços, que são fornecidos, no quadro de um sistema competitivo, por outras entidades. (BARROSO, 2005, p. 733).

Outra estratégia importante a ser destacada é a 7.36 que prevê o estabelecimento de “[...] políticas de *estímulo às escolas* que melhorarem o *desempenho no Ideb*, de modo a *valorizar o mérito do corpo docente*, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014, p. 5, grifo nosso). A referida estratégia, inversamente, pode não se tratar da valorização do corpo docente, mas da penalização daqueles professores que não conseguirão atingir as metas do Ideb.

Dessa forma, a responsabilização aparece como mais uma das consequências da utilização das avaliações externas em larga escala como forma de obter a qualidade da educação, uma vez que, por meio dela, se torna possível a prestação de contas aos “consumidores” da “mercadoria” educação.

Nesse sentido, Freitas (2011) esclarece que

[...] os testes associam à sua função de medir, o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de *controlar os atores envolvidos* no processo educativo. Sem testes, não há *responsabilização e meritocracia* – teses fundamentais do mercado. (FREITAS, 2011, p. 10, grifos nossos).

Para cumprimento da meta 11, que é de “[...] *triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio*, assegurando a *qualidade da oferta* e pelo menos 50% (*cinquenta por cento*) da *expansão no segmento público*” (BRASIL, 2014, p. 5, grifo nosso), o PNE abre mais uma vez um espaço para as instituições educacionais privadas, ao trazer as estratégias 11.6 e 11.7, que tratam, respectivamente, da ampliação da “[...] *oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas* [...]” e da expansão da “[...] oferta de *financiamento estudantil* à educação profissional técnica de nível médio oferecida em *instituições privadas* de educação superior” (BRASIL, 2014, p. 5, grifo nosso).

A meta 20 representa um grande avanço rumo à qualidade da educação pública por exigir a ampliação do

[...] investimento em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014, p. 7).

Destacamos, da referida meta, as estratégias 20.6 e 20.7, pois as mesmas tratam da implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), partindo da ideia de que há um valor necessário para que seja atingida a qualidade educacional, o que solucionaria o problema assinalado por Oliveira e Araújo (2005), que

No Brasil, dos vários indicadores de investimento, apenas o gasto-aluno, erroneamente entendido como custo-aluno, foi estabelecido, ainda que não tenhamos chegado a um consenso sobre seu cálculo. [...] a definição do gasto-aluno correspondeu a uma lógica que partiu do rateio do montante dos recursos existentes, e não dos insumos necessários e da definição de padrões de qualidade mínimos para o conjunto da população. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 18)

Aparentemente as estratégias acima destacadas caminhariam rumo a uma educação de qualidade por não partirem da ideia de um montante que deveria ser dividido por um número de alunos matriculados, mas das reais necessidades educacionais. No entanto, como já vimos anteriormente, a noção de educação pública presente no PNE envolve as instituições do setor privado que oferecerem vagas “gratuitas”, o que poderá significar aumento dos recursos públicos para o setor privado.

Para o esclarecimento da lógica que permeia o novo PNE, trazemos a estratégia 20.11 que prevê, no prazo de um ano, a aprovação da “[...] Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica [...]” (BRASIL, 2014, p. 7). Essa estratégia é alarmante tendo em vista que a responsabilização já ocorre com a divulgação dos

resultados das avaliações externas em larga escala e as consequentes classificações com a distribuição de recursos, conforme já explicitado, atrelada aos índices (Ideb).

Com a previsão de aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, e, considerando os estudos e pesquisas referentes à experiência vivenciada pelos Estados Unidos com sua Lei *No Child Left Behind* – NCLB (Nenhuma Criança deixada para trás), que indicam as dificuldades e problemas decorrentes da adoção desse tipo de intervenção na educação, esta proposição muito nos preocupa.

O fracasso da lei americana, após dez anos da sua implantação, foi apontado por Guisbond, Neill e Shaeffer (2012, p. 406), autores que afirmam que “[...] não houve aumento significativo das performances acadêmicas ou redução expressiva das diferenças de desempenho, nem mesmo segundo os resultados de provas padronizadas”. Com a lei, as escolas que atendem alunos com um nível socioeconômico mais baixo passaram a treinar seus estudantes para testes, causando prejuízo à qualidade, “[...] com efeitos de estreitamento e limitação que afligem os pobres de modo mais implacável”. (GUISBOND; NEILL; SHAEFFER, 2012, p. 406).

Sobre a NCLB, Freitas (2012) aponta que

[...] a Lei determinava que até 2014 todas as crianças americanas deveriam ser “proficientes” em leitura e matemática. O fracasso da proposta era previsível. Entretanto, ela teve um grande efeito na promoção do fechamento das escolas públicas e sua transferência para a iniciava privada, já que estabeleceu os mecanismos legais para justificar esta transferência [...]. (FREITAS, 2012, p. 395).

Para além das discussões acerca das metas e estratégias que perpassam o assunto da qualidade educacional e de sua avaliação na lei analisada, torna-se imprescindível trazeremos seu artigo 13, que prevê a instituição do “[...] *Sistema Nacional de Educação*, responsável pela *articulação entre os sistemas de ensino*, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”, que será criado por lei específica, “[...] contados 2 (dois) anos da publicação [...]” do PNE. (BRASIL, 2014, p. 2, grifo nosso).

O Sistema Nacional de Educação (SNE) “[...] é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país [...]” (SAVIANI, 2010, p. 387).

Diante da definição de sistema e da constatação de que o PNE é permeado pelo entendimento de que a educação pública inclui também o setor privado, cabe-nos trazer o esclarecimento de Saviani (2010) que o SNE só pode ser público e que

Portanto, não há que transigir com os supostos direitos de educar dos particulares [...]. As instituições privadas, em suas diferentes modalidades, integrarão o sistema precisamente como particulares, e é nessa condição que darão sua contribuição específica para o desenvolvimento da educação brasileira. (SAVIANI, 2010, p. 385).

Ou seja, as instituições privadas darão sua contribuição para a educação como instituições privadas, não cabendo, portanto, “[...] travesti-las de públicas, seja pela transferência de recursos na forma de subsídios e isenções, seja pela transferência de poder, admitindo-as na gestão e operação do complexo das instituições públicas que integram o sistema.” (SAVIANI, 2010, p. 387).

Esse ponto é crucial para entendermos que a lógica que perpassa o PNE está inserida em um contexto de “encorajamento do mercado”, que

[...] traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização. (BARROSO, 2005, p. 741).

Diante do cenário que nos apresenta o PNE e no compromisso e defesa da escola pública, gratuita, democrática, de qualidade e direito do

cidadão, parece-nos importante apresentar outra possibilidade de compreensão da qualidade educacional: a qualidade social.

A qualidade social: uma perspectiva em favor da participação coletiva

Antes de iniciarmos a discussão acerca da qualidade social da educação, entendemos ser necessário explicitar que não somos contrários à utilização das avaliações externas em larga escala no campo educacional, mas entendemos que esse instrumento não pode ser o único a ser considerado para promoção da qualidade da educação. Nesse sentido, concordamos com Freitas et al. (2012), quando apontam que a avaliação em larga escala é

[...] um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitem verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas [e que] quando conduzidas com metodologia adequada podem trazer importantes informações sobre o desempenho dos alunos, dados sobre os professores, condições de trabalho e funcionamento das escolas de uma rede. (FREITAS et al., 2012, p. 47).

Defendemos que a qualidade social é o caminho a ser seguido no campo educacional, na perspectiva ensejada por Silva (2009, p. 223, grifo nosso), que esclarece que “[...] a *qualidade social* na educação *não se restringe a fórmulas matemáticas*, tampouco a resultados estabelecidos *a priori* e a medidas lineares descontextualizadas”. Uma escola de qualidade social

[...] é aquela que atenta para um conjunto de elementos e *dimensões socioeconômicas* e culturais que circundam o modo de viver e as *expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação*; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado,

pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. (SILVA, 2009, p. 223, grifo nosso).

Dessa forma, a qualidade da educação não pode ser restringida às metas preestabelecidas, tendo em vista que essa “lógica” reduz o processo educativo a resultados; ou seja, a qualidade

[...] não deve ser vista apenas como “domínio de Português e Matemática”, mas além disso, *incluir os processos que conduzam à emancipação humana e ao desenvolvimento de uma sociedade mais justa*. Nesse sentido, a qualidade da escola depende da qualidade social que se consegue criar no entorno da escola. (FREITAS et al., 2012, p. 79, grifo nosso).

Assim, entendemos que:

A qualidade da educação e, portanto, sua qualidade social está diretamente relacionada ao Projeto Político-Pedagógico promovido, organizado, desenvolvido e *avaliado no coletivo*, a partir de processos de reflexividade da comunidade escolar, nos quais são utilizados os dados dos diferentes níveis de avaliação – de sala de aula, institucional e de larga escala ou de sistemas de ensino. Os contextos de práticas são espaços de protagonismo de coletivos nos quais a “*qualidade negociada*” pode ser construída e articulada na perspectiva de contemplar a qualidade social da educação. (WERLE; SCHEFFER; MOREIRA, 2012, p. 28, grifo nosso).

A qualidade negociada “[...] é produto de um processo de avaliação institucional *construído coletivamente*, tendo como referência o *projeto político-pedagógico* da escola”, e seus fundamentos são: “[...] caráter negociável, participativo, auto-reflexivo, contextual/plural, processual e transformador” (FREITAS, 2005, p. 911).

A trazer os indicadores da qualidade social, Silva (2009) aponta os determinantes externos e internos que contribuem para a referência da

qualidade escolar. Para a autora, os fatores socioeconômicos, os fatores socioculturais, o financiamento público adequado e o compromisso dos gestores centrais, são determinantes externos à escola. Enquanto isso, internamente à escola, a autora traz elementos tais como:

[...] a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares. (SILVA, 2009, p. 224).

Os elementos apresentados pelos autores subsidiam a compreensão de que a qualidade social da educação deveria ser buscada pela educação brasileira, por ser desenvolvida a partir do entendimento de educação como um instrumento de transformação social.

Considerações finais

Depreende-se da análise do novo PNE, no que tange à avaliação e à qualidade educacional, que o documento possui avanços, mas também retrocessos, sendo que os últimos, muitas vezes impedem a consecução dos primeiros. Isto é perceptível na concepção de qualidade prevista na meta 7 do documento, que reduz a qualidade educacional ao cumprimento do Ideb, desconsiderando os processos educacionais, e na concepção de avaliação institucional que fica aprisionada e a mercê do referido na meta 7, limitando seu potencial na produção da qualidade da educação.

Além disso, percebe-se o atravessamento dos interesses do setor privado em todo o PNE, como, por exemplo, a ampliação do percentual do PIB para investimento em educação, que demonstra um avanço; mas ao ampliar a noção de público, inclui nesse percentual isenções para a iniciativa privada em programas tais como: o ProUni, o Fies, creches conveniadas e outros.

A partir das discussões é possível inferir que as concepções de avaliação e qualidade da educação presentes no novo PNE possuem um caráter

mercantilizado. Nessa lógica, a qualidade educacional significa o cumprimento de metas estabelecidas externamente às escolas por meio das avaliações em larga escala, que servem para responsabilizar o professor ou a instituição escolar pelo seu fracasso.

Em sendo assim, nos deparamos com a necessidade de buscar outro caminho que tivesse como pilar de sustentação a construção coletiva, no sentido de um compartilhamento dos objetivos e das responsabilidades, com base no entendimento de que todos são responsáveis pela educação e não somente o professor ou a instituição escolar.

Diante da análise do novo PNE e do compromisso com a promoção da qualidade da educação, ensejamos a proposta do entendimento da qualidade social como possibilidade de olhar a educação não como mercadoria, ou atrelada à lógica de mercado e a interesses do setor privado, passível de consumo pelos seus clientes, mas como um direito social que possibilita a emancipação humana.

Referências

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 151 p.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Edição Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 7 fev. 2015.

_____. *Constituição (1988)*. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=12/11/2009>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

_____. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1-7. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/LeiPNE.pdf>>. Acesso em; 22 nov. 2014.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

_____. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

_____. *Responsabilização, meritocracia e privatização*: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? Trabalho apresentado no 3º Seminário de Educação Brasileira, Campinas, 2011. 35 p. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____ et al. *Avaliação educacional*: caminhando pela contramão. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. 87 p.

GUISBOND, L.; NEILL, M.; SCHAEFFER, B. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político?. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 28 maio 2013.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-393, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SOUSA, S. Z. L. de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 264-283.

WERLE, F. O. C.; SCHEFFER, L. S.; MOREIRA, M. de C. Avaliação e qualidade social da educação. *ETD – Educ. temat. digit.*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 19-37, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/etd/article/view/3193/pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

Recebido em 15 mar. 2015 / Aprovado em 24 mar. 2015

Para referenciar este texto

FILIPE, F. A.; BERTAGNA, R. H. Avaliação e qualidade no novo Plano Nacional de Educação: avanços e possíveis retrocessos? *EccoS*, São Paulo, n. 36, p. 49-66, jan./abr. 2015.