

Eixo temático 1: Política e gestão da educação e Sistema Nacional de Educação.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE 2010 – E O DEBATE SOBRE AVALIAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: ENTRE O CONTROLE E A EMANCIPAÇÃO

Márcio Adriano de Azevedo
Doutor em educação pela UFRN e professor do IFRN.
Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação e Diversidade NEPED/IFRN.
marcio.azev@yahoo.com.br

Pauleany Simões de Moraes
Doutora em Educação pela UFRN e professora do IFRN.
Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação e Diversidade - NEPED/IFRN.
pauleany@ig.com.br

Andrezza Maria Batista do Nascimento Tavares
Doutora em educação pela UFRN e professora do IFRN.
Membro-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Linguagem, Educação profissional, formação docente e inclusão social – GELFOPIS/IFRN.
andrezza.tavares@uol.com.br

Anna Catharina da Costa Dantas
Doutoranda em Educação pela Universidade do Minho/Portugal em convênio com o IFRN.
Membro-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Linguagem, Educação profissional, formação docente e inclusão social – GELFOPIS/IFRN.
anna.dantas@ifrn.edu.br

1 PARA INTRODUIZIR

O presente artigo é resultado de estudos e debates que vêm sendo desenvolvidos no por meio do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (AZEVEDO, 2010), bem como da nossa produção (ANDRADE; QUEIROZ; AZEVEDO, MORAIS, 2010), participação e atuação como conferencistas nos eventos que resultaram nas conferências intermunicipais e estadual – em particular no Rio Grande do Norte – bem como na Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010).

2 POLÍTICAS E REFORMAS EDUCATIVAS A PARTIR DOS ANOS DE 1990 E O LUGAR DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

A década de 1990 foi marcada no Brasil por um período de transição que configurou o fim do regime de ditadura civil-militar, na segunda metade dos anos de 1980, e a retomada dos princípios e das práticas democráticas. Discutindo o assunto, Vieira (2000) enfatiza que a eleição de Collor imprimiu mudanças em relação ao período anterior. No cenário político e

socioeconômico o Brasil foi inserido em um quadro internacional que impôs novas perspectivas de competitividade no cenário da globalização. “Se antes o tema da reforma do Estado era posto timidamente, agora é encarado com todas as letras. Demanda-se o enxugamento do quadro de pessoal da União, e o patrimônio público – de carros velhos a residências ministeriais – é posto a venda. A privatização emerge como palavra de ordem” (VIEIRA, 2000, p. 90).

Essas medidas atendiam às propostas neoliberais de minimização do Estado, mostram os estudos de Borón (2003), para que o país se adequasse às exigências do mercado global. O enxugamento da máquina institucional-administrativa foi referendado por Gajardo (1999), como um ponto fundamental para a economia brasileira. Nesse sentido, imprimiram-se reformas ao Estado, à economia e ao campo social, em particular à educação.

Seguindo os pressupostos de acordos como os que foram selados em 1990 na Conferência Mundial de Educação Para Todos (Jomtien/Tailândia), elaborou-se no Brasil o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). O processo de discussão e elaboração desse plano, já no governo do Presidente Itamar Franco, despertou por parte das organizações sociais e sindicais ligadas à educação, grande interesse em participar das decisões referentes à formulação de políticas educacionais.

O Plano Decenal de Educação não objetivava caracterizar-se como um Plano Nacional de Educação, isto é, com força de Lei, mas somente atender às determinações do Art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal (1988). O artigo prevê, no prazo de dez anos, o combate ao analfabetismo e a ampliação das condições da educação, principalmente para o Ensino Fundamental. Ainda que fazendo parte do projeto nacional de educação, o Plano Decenal, bem como outros aspectos desencadeados à época, não saíram do discurso oficial.

Com relação à interlocução entre o governo e os setores organizados da educação, por meio dos sindicatos e associações científicas, no que concerne às discussões sobre as questões educacionais, como o Plano Decenal de Educação para Todos, Peroni (2003, p. 87) ressalta que “[...] a partir de 1995, esse diálogo foi encerrado e o governo federal passou a dar prioridade a outros interlocutores para a elaboração de suas políticas [...]”, ou seja, a base das políticas de educação do Brasil incorporou, de forma sistemática, as imposições dos organismos internacionais à luz do neoliberalismo. Sublinha-se, outrossim, que tal como as interlocuções em torno do Plano Decenal encerraram-se por iniciativa do poder Executivo, viria a acontecer o mesmo no processo de tramitação e de aprovação da nova LDB – Lei nº 9.394/96 – junto ao Legislativo, isto é, prevaleceram os princípios orientados por aqueles organismos externos. Percebemos, dessa forma, que o Estado vem “[...] privatizando ou repassando parte de suas responsabilidades para a sociedade civil, através das organizações sociais, mas, além disso, o que resta para ele é influenciado pela lógica do mercado” (PERONI, 2003, p. 90-91).

No primeiro ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que tinha a incumbência de direcionar a reforma no País com base no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Analisando os objetivos dessa reforma, Peroni (2003) explica que o seu objetivo foi o de afirmar a capacidade de governabilidade do Estado por meio de uma transição de administração público-burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, o que também refletiu na educação, revelam os estudos de

Gajardo (1999). Como já foi dito, em seu primeiro mandato, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, assim como seus antecessores e aliados, adotaram, plenamente, as idéias e as práticas de natureza neoliberais de modo particular no campo das políticas educacionais. Avaliando essa particularidade, identificamos que:

Talvez em poucas áreas como a educação o governo de Fernando Henrique Cardoso deixará uma marca política tão forte [...] A título de exemplo e com forte impacto no financiamento da educação, basta citar que, neste período, foram aprovadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a emenda Constitucional nº 14 que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei nº 9.424/1996), e o Plano Nacional de Educação (PINTO, 2002, p. 109).

Nesse período, foram também fomentadas ações no âmbito administrativo, pedagógico e financeiro, no conjunto do sistema educacional brasileiro, enfocando os quatro eixos da reforma educativa: qualidade, equidade, gestão e financiamento. Sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 – (BRASIL, 1996), esta se distribui em noventa e dois artigos, dispendo sobre os princípios, fins e organização educacional brasileira. Atualmente, a educação escolar é composta por níveis e modalidades (educação básica e educação superior). A educação básica se distribui pelos níveis de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e com as modalidades de educação de jovens e adultos (EJA), educação profissional e tecnológica e educação especial. Além disso, o Título VIII (Disposições Gerais) apresenta alguns dispositivos concernentes à educação indígena e à distância, mas não menciona a educação do campo¹, conforme a sua regulamentação pela Resolução 01/2002 do Conselho Nacional de Educação e da Câmara da Educação Básica – publicada no Diário Oficial da União, no dia 09 de abril de 2002. Sobre as competências dos entes federados, identificamos que a

LDB incumbe aos municípios a manutenção da educação infantil, garantindo, com prioridade, o ensino fundamental. Aos estados cabe colaborar com os municípios na oferta de ensino fundamental e manter, com prioridade, o ensino médio. À União, no exercício da coordenação nacional da política de educação, compete prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, estabelecer diretrizes curriculares e realizar avaliação do rendimento escolar de todos os graus de ensino, além de manter as próprias instituições de ensino que, juntamente com as escolas superiores privadas, comporão o sistema federal de ensino (SAVIANI, 2007a, p. 156).

Ainda com referência às atribuições da União, o autor frisa que também é de sua competência orientar e elaborar o Plano Nacional de Educação por meio de um sistema de colaboração entre os Estados, o Distrito Federal e os municípios. A idéia de se gerar um plano dessa natureza remonta dos anos 1930. “Provavelmente a sua primeira manifestação explícita nos é dada pelo ‘Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’, lançado em 1932” (SAVIANI, 2007a, p. 157). Nessa perspectiva, Didonet (2004) salienta que outros marcos podem ser referenciados, a saber:

1934 - A Constituição Federal incluiu um artigo determinando como competência da União fixar o plano nacional de educação, abrangendo o ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados; 1946 - Constituição Federal reintroduz o dispositivo, que fora omitido na CF de 1937; 1962 - Foi elaborado pelo MEC e

aprovado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro plano nacional de educação, para um período de 8 anos; 1965 e 1966 - Revisões do plano, incluindo normas descentralizadoras, para elaboração de planos estaduais e destacando novas prioridades; 1967 - Constituição Federal repete o dispositivo sobre o plano nacional de educação; 1970 a 1984 - Planos Setoriais de Educação, Cultura e Desporto - PSECD, no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. O III PSECD contou com a participação dos estados; 1988 - Constituição Federal determina o estabelecimento, por lei, do plano nacional de educação, com duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis; 1993-1994 - Processo de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, sob a égide da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada pela UNESCO, em Jomtien (Tailândia), em 1990; 1996 - LDB determina que a União encaminhe ao Congresso Nacional, no prazo de um ano após a promulgação dessa Lei, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos; 1998 - Apresentação ao Poder Legislativo de dois Projetos de PNE: do II CONED e do MEC; 1998-2000 - Processo legislativo, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com debates, emendas, sugestões, apresentação de substitutivo e aprovação do PNE; 09/01/2001 - Sanção da Lei n. 10.172/2001, aprovando o Plano Nacional de Educação (DIDONET, 2004, p. 3).

Para o autor, o atual Plano Nacional de Educação (2001-2001) inaugurou um marco que o distingue de todas as outras proposições, pois foi o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional com respaldo legal, visto que cumpre um mandato constitucional (art. 214 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, art. 87, 1º), fixando diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, numa perspectiva de política de Estado. Por outro lado, Saviani (2007) ressalva que uma análise mais minuciosa do documento mostra que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo executada pelo MEC, implicando na compreensão dos gastos públicos, na transferência de responsabilidades – especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas –, cabendo à “União as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar” (SAVIANI, 2007a, p. 168).

O autor destaca, ainda, que a proposta apresentada pelo MEC e aprovada pelo legislativo não condiz com os interesses educacionais da maioria da população brasileira. “As medidas preconizadas preservam o *status quo* evitando mudanças mais profundas e incorporando aquelas inovações que reforçam a situação vigente” (SAVIANI, 2007a, p. 210). Ao confrontar o Plano Nacional de Educação (PNE) com Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)², Saviani (2007b) sublinha que, teoricamente, este último seria um instrumento estratégico para a consecução dos objetivos e metas previstos no PNE. Ao referenciar o advérbio *teoricamente*, ele esclarece que o

PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. Tentemos ilustrar isso com alguns exemplos. Em relação à educação infantil há apenas uma ação, a “Proinfância”, que prevê recursos federais, via FNDE, para financiar a construção, ampliação e melhoria das instalações escolares. Nada é mencionado sobre as 26 metas estabelecidas pelo PNE (SAVIANI, 2007b, p. 1.239-1.240).

Quando o PDE anuncia uma política de qualidade para a Educação Básica sob perspectiva sistêmica, notamos certa incongruência entre o seu desenho e a implementação de suas ações. As diretrizes e ações desse Plano não contemplam plenamente as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, que é o marco referencial e operativo do sistema educacional, conforme o considera. Apesar de termos um marco legal que define as bases de um Sistema Nacional de Educação articulado, “[...] o país ainda não consolidou as condições para a implementação de uma política pública articulada e eficaz na efetivação do direito à qualidade social da educação para todos(as)” (FERNANDES, 2009, p. 1). De fato, a articulação das iniciativas educacionais como uma política sistêmica é um indicador para se consolidar um sistema nacional de educação, bem como outras ações, como a organização e luta da sociedade civil por meio de instituições organizadas. Assim sendo, as iniciativas governamentais podem se tornar sistêmicas e articuladas, portanto, políticas públicas de Estado, “e não de sucessivos governos, como histórica e politicamente vem ocorrendo” (DOURADO, 2007, p. 2). Estudos desenvolvidos por Sander (2006) mostram que:

- Apesar do discurso da universalização do Ensino Fundamental em torno de 99% (escolas urbanas) e 95% em escolas rurais, as condições de funcionamento, sobretudo aquelas organizadas em turmas multisseriadas, ainda comprometem a qualidade da educação;
- A reprovação e a conseqüente repetência escolar apresentam-se em cerca de 20,6%, sendo a maior taxa entre os países da América Latina e uma das maiores do mundo;
- 49% de distorção série-idade;
- 13% dos brasileiros acima de 15 anos são analfabetos absolutos, além daqueles considerados funcionais, aproximadamente 30 milhões.
- A evasão escolar faz com que apenas 88% das crianças que ingressam no Ensino Fundamental cheguem à 4ª série (quinto ano); 57% à oitava (nono ano) e apenas 37% concluem o Ensino Médio;
- Apenas 68% das crianças entre 04 e 06 anos são atendidas pelos sistemas formais de ensino;
- O Brasil gasta apenas 4,4% do PIB em educação, colocando-se no 77º lugar do ranking, entre 133 países.

O documento-referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE) evidencia que a exclusão social no setor educacional é uma marca histórica, caracterizada pela fragilidade das políticas sociais. Com referência aos déficits educacionais, verificamos que:

[...] da população com mais de sete anos, 11,2% são analfabetos, dos quais aproximadamente 2,5 milhões estão na faixa de escolaridade obrigatória (7 a 14 anos). Dentre os maiores de dez anos, 11,2% não têm escolaridade ou estiveram na escola pelo período de até um ano; 27,5% têm até três anos de escolaridade; e mais de 2/3 da população (60,4%) não possuem o ensino fundamental completo, tendo, no máximo, sete anos de escolaridade (IBGE – PNAD 2003). (BRASIL, 2009, p. 9-10).

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em abril de 2010, sinalizou tanto no que se refere à superação dos déficits educativos quanto à formulação e à implementação de políticas públicas de Estado e que garantam o direito à educação com qualidade referenciada, conforme já se vinha discutindo nas conferências intermunicipais e estaduais de educação que precederam e delegaram participantes à CONAE. Na pauta das discussões, frisaram-se a necessidade de se conceber o planejamento das políticas associados às práticas sistêmicas de acompanhamento e de avaliação dos planos, projetos e programas decorrentes da política educacional brasileira.

2 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO PARA ALÉM DA REGULAÇÃO

No cenário da educação, nos últimos anos, a avaliação no País tem se caracterizado por uma forte evidência ao foco do *desempenho* dos seus sistemas de ensino, sobretudo em função das reformas as quais os países latino-americanos têm se submetido, conforme já foi mencionado. Várias ações comprovam essa perspectiva, como

[...] - a implantação, em 1990, do SAEB/MEC; - a decisão unânime do conjunto de secretarias estaduais de educação de assumir, em 1993, o ônus da implantação do SAEB, diante das dificuldades financeiras do MEC; - a decisão autônoma de diversos municípios de aplicar o SAEB em sua esfera; - a realização do SAEB/95, com a participação voluntária de todas as 27 secretarias de educação, com significativas reformulações; e – as declarações públicas sobre o tema por parte das atuais autoridades educacionais do país (PESTANA, 2007, p. 57).

Ainda com relação aos desdobramentos da reforma do Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990, especialmente na educação, identificamos que foi consolidado um Sistema Nacional de Avaliação. Pestana (1997) apud Peroni (2003) salienta que, desde o final da década de 1980, o MEC já havia criado uma comissão ministerial para avaliar as suas ações, porém, as avaliações voltavam-se mais para os programas e projetos específicos do que para o conjunto das políticas educacionais. Dadas as exigências da *redemocratização* do país, inclusive no campo da educação, a avaliação passou a ser uma estratégia importante frente às diferenças e às especificidades não identificadas dos sistemas de educação – unidades federadas e municípios – do ponto de vista da gestão, da atuação docente e dos resultados do processo de ensino-aprendizagem. Nesse particular, Peroni (2003, p. 112) mostra que:

No primeiro momento (1990-91), o MEC solicitou à Fundação Carlos Chagas a elaboração das provas, que foram feitas com base nas propostas curriculares dos Estados. [...] Na segunda aferição (1993-94), foram abordados novamente os três aspectos de 1990: gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno, tendo sido observadas as mesmas séries e disciplinas, com o objetivo de consolidar o sistema de avaliação e de aperfeiçoar técnicas (PILATI, 1995, p. 20) [...] Com a aprovação da nova LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a avaliação passou a ser obrigatória, e, desde então, os municípios e Estados têm de participar do sistema nacional de avaliação.

Vale salientar que, no de 1995, o processo de avaliação promovido pelo SAEB já era desenvolvido pelo MEC, mas, “[...] Com as contratações das fundações, estas passaram a decidir o que seria avaliado e o modo como deveria ser avaliada a política educacional [...]” (PERONI, 2003, p. 114), isto é, com poder indutor. Nessa perspectiva, os estudos de Savianni (1996) ressaltam que esse Sistema de Avaliação, conforme está estruturado, “[...] apenas define os indicadores, padrões e critérios de qualidade, de fora para dentro e de cima para baixo” (SAVIANNI, 1996, p. 59). Ou seja, além de serem passíveis à manipulação, os resultados são ampla e estrategicamente divulgados, e, com isso, os dirigentes pretendem que a avaliação envolva e conclame a sociedade a colocar-se como *corresponsável* na melhoria da qualidade da educação ou divulguem dados que os promovam politicamente. Cabe lembrar que a avaliação do SAEB, do ENEM e do Prova³ consiste em os alunos submeterem-se a *exames de curso*, carregando consigo um forte controle das instâncias centrais de poder,

[...] Por meio de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação, atualmente situado no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, o MEC controla os resultados de todos os níveis de Ensino (Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB, Exame do Ensino Médio/ENEM e do Exame Nacional de Curso/ENC (PROVÃO) (QUEIROZ, 2003., p. 66).

Assim o sistema educacional brasileiro privilegia mecanismos estratégicos de controle e de medição para acompanhar e comparar os níveis de competência e de indicadores da evolução do desempenho das escolas, seguindo as orientações e os interesses econômicos dos organismos internacionais. Apesar dessa particularidade, percebemos que

Não é apenas a presença das missões e dos técnicos do Banco Mundial que nos preocupa, algo que vem sendo praticado desde 1964, quando foram assinados os Acordos *MEC-USAID*, entregando a reorganização da educação brasileira aos técnicos da *Agency for International Development [AID]*[...], mas a receptividade que este pensamento encontra nos técnicos brasileiros e que se materializa na criação de uma estrutura paralela ao MEC para fiscalizar, *avaliar* [grifo nosso] e pressionar, com a anuência do governo federal. A presença e a atuação desses técnicos foi exemplar na década de 1990, pela sua capacidade de servir-se da estrutura organizacional para canalizar seus objetivos, ideologias, *estratégias e concepção de educação* (SILVA, 2003, p. 288).

Em sua abordagem sobre o projeto educativo, os estudos de Torres (2003) mostram que a influência do Banco Mundial sobre o caráter formador e estratégico da educação vem se afirmando cada vez mais, ocupando o espaço que era tradicionalmente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a agência das Nações Unidas especializada em educação. A interferência dessa instituição financeira firma-se, dessa forma, como garantia de exequibilidade da formação educacional nos padrões definidos pelos interesses vigentes. Apesar de se reconhecer que iniciativas como o SAEB representam um marco no processo de avaliação educacional brasileiro, ressalta-se também que avaliar apenas para se constatar uma determinada realidade acaba limitando a sua função e deixando de cumprir o seu papel mais sistêmico no processo de análise de políticas públicas.

Nos anos 2000, a perspectiva de avaliação como uma medida de desempenho também têm continuidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Provinha Brasil, entre outros, conforme mostra o documento sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação⁴ (BRASIL, 2007). O IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) a fim de diagnosticar a situação do ensino no Brasil e, posteriormente, oferecer subsídios ao MEC para apoiar técnica e financeiramente os municípios com índices baixos na qualidade do ensino. A Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil foi criada pela Portaria normativa n. 10, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de analisar se há efetividade na alfabetização de crianças de seis a oito anos. Esses e outros mecanismos de avaliação são

[...] amplamente reconhecida a capacidade de transformação que os processos avaliativos possuem. Por isso, os Estados, em geral, inicialmente os mais desenvolvidos e, agora, também muitos dos em desenvolvimento, não abrem mão de ter suas agências e seus mecanismos de avaliação, em vista de mudanças que querem produzir na administração pública, nos programas sociais, nas instituições e

nos sistemas educativos, etc. Essas agências estão em diferentes ministérios dos respectivos países; muitas são fronteiriças, estão em organismos multilaterais [...] e em associações interinstitucionais. Mas há também em organizações de caráter privado (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 16).

O autor ressalta ainda que as avaliações que se desenvolvem atualmente, sobretudo aquelas decorrentes de orientações externas são carregadas de forte teor economicista e, portanto, induzem ao controle dos resultados sem, necessariamente, se preocupar com a dimensão qualitativa que pode desempenhar os processos de acompanhamento e de avaliação das políticas. Para tanto, além de promover e garantir mais envolvimento e participação dos sujeitos na análise e no uso dos resultados como propõe Abreu Júnior (2009), o sistema nacional de avaliação numa perspectiva emancipatória e associada ao que se propôs por meio dos debates e dos documentos norteadores da CONAE 2010, deve “[...] servir para que cada escola encontre o seu caminho e não para promover concorrência, rivalidade, discriminação, num claro processo de reprodução das exclusões e das desigualdades sociais” (CABRITO, 2009, p. 198). Desse modo, percebemos que a discussão sobre a ampliação do sistema nacional de avaliação, sobretudo numa perspectiva emancipatória, não se fará apenas pelo que estabeleceu o debate e os encaminhamentos da CONAE 2010 e do tramite acerca do Plano Nacional de Educação (2011-2020), visto que o sistema nacional de avaliação – de cunho emancipatório – teria que ser consequência de um sistema nacional articulado de educação, o que ainda não se consolidou como observam Fernandes (2009) e Saviani (2009).

CONSIDERAÇÕES

Percebemos que os organismos internacionais orientaram da mesma forma os países a elaborarem mecanismos de controle de seus sistemas educacionais por meio de avaliações externas, cujo marco no Brasil foi o Sistema Nacional de Avaliação, gerando, assim, vários instrumentos avaliativos, como o SAEB e o ENEM. Como parte do ciclo da política, a avaliação de políticas públicas deve ser uma prática constante, sistêmica e efetiva e, em particular, no setor educacional, não deve se limitar a controlar os resultados, mas também contribuir para a redefinição das ações governamentais na perspectiva de melhoria da qualidade social da educação devendo ser, conforme mostra a literatura, um processo que permite a participação ativa da comunidade educativa em redes de comunicação e de reflexão conjuntos.

No contexto em que se discute a construção de um sistema nacional articulado de educação, bem como o Plano Nacional de Educação o qual vigirá para o decênio 2011-2020, a transparência dos atos pelos setores governamentais, a efetiva participação e acesso dos sujeitos aos/nos *processos* de decisão e de formulação, podem contribuir para que vislumbre uma qualidade social para a educação, sendo a avaliação um instrumento que poderá contribuir para a consolidação do que se tem debatido na agenda governamental da política educacional brasileira.

Em que pese o documento referência da CONAE (BRASIL. MEC, 2009) e o relatório final que traduziu os debates em níveis municipais, estaduais, no Distrito Federal e em Brasília (BRASIL. MEC, 2010) assumirem que a avaliação deve ser concebida para além da

regulação e do controle, a perspectiva emancipatória ou democrática ainda é um desafio, visto prevalecer um sistema de avaliação de que privilegia orientações externas, verticalizadas e de controle dos resultados quantitativos, em detrimento de orientações para resultados da qualidade socialmente referenciada. Assim, em que pese os avanços, a materialização de um sistema nacional de avaliação na perspectiva do que foi debatido e sistematizado no âmbito da CONAE 2010 e do Plano Nacional de Educação (2012-2020), ainda se constitui em um devir no que se refere às práticas decorrentes da política educacional brasileira.

REFERÊNCIAS:

ABREU JÚNIOR, Nelson de. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. Campinas, **Cedes**, vol. 29, n. 78, p. 257-272, maio/ago. 2009.

ANDRADE, João Maria Valença de; QUEIROZ, Maria Aparecida de; AZEVEDO, Márcio Adriano de; MORAIS, Pauleany Simões de. O papel dos conselhos para a criação do sistema nacional de educação. IN: FRANÇA, Magna (Org.). **Sistema nacional de educação e o PNE (2011-2020):** diálogos e perspectivas. Brasília: Liber Livro, 2010.

AZEVEDO, Márcio Adriano de. **Avaliação do programa escola ativa como política pública para escolas rurais com turmas multisseriadas: a experiência em Jardim do Seridó/RN (1998-2009)**. 2010. 213 f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

BRASIL. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação – Documento final. Brasília: MEC, 2010.

_____. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação – Documento-referência. Brasília: MEC, 2009.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, **D.O.U.** 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.8333-27.841.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994 e pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 39/2002. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

BORÓN, Atílio. El Estado y las "reformas del Estado orientadas al mercado". Los "desempeños" de la democracia en América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **América Latina:** estado e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-67.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? Campinas, **Cedes**, vol. 29, n. 78, p. p. 178-200, maio/ago. 2009.

DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, César. Introdução. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, César. (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 7-13.

DIDONET, Vidal. **O Plano Nacional de Educação e os Planos Estaduais e Municipais**. 2004. 8 p. Mimeografado.

FERNANDES, Francisco das Chagas. A Conferência Nacional de Educação. IN: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Lêda. (Orgs.). **Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o sistema nacional articulado de educação e o plano nacional de educação**. Brasília: INEP, 2009.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas em América Latina: balance de uma década. **OPREAL**, [s.l.], n. 15. set. 1999.

LEITE, Sérgio Celani. **Escola Rural: urbanização e políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Vozes, 2002.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional – o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

POLIDORI, M. M; ARAUJO, C. M.; BARREYRO, G .B. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio**, [s.l.], v. 14, n. 53, p. 425-436, [s.d], 2006.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. Para além do neoliberalismo: a teoria enquanto aporte e superação das relações fundadas na barbárie (primeiras reflexões). **Educação em questão**, Natal, ed. Especial, v. 14 a 18, p. 56-67, jul./dez 2001 – jan./dez. 2002 – jan./jul. 2003 – jul./dez. 2003.

SANDER, Benno. Contextos e desafios da gestão educacional. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 6; ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE, 5., 2006, Natal. **Palestra...** Natal: UFRN, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**. Campinas: Autores associados, 2007a.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1.231-1.255, out. 2007b.

_____. Sistema de educação: subsídios para a conferência nacional de educação (Conae). IN: QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de; GOMES, Lêda. (Orgs.). **Conferência Nacional de**

Educação (Conae) 2010: reflexões sobre o sistema nacional articulado de educação e o plano nacional de educação. Brasília: INEP, 2009.

LEITE, Sérgio Celani. **Escola Rural: urbanização e políticas educacionais.** 2. ed. São Paulo: Vozes, 2002.

SAVIANI, Nereide. Educação brasileira em tempos neoliberais. **Princípios**, São Paulo, n. 28, p. 52-61, [1996?].

SILVA, Maria Abádia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição.** Brasília: Plano, 2000.

¹ Alguns artigos da LDB, como o Art. 28, tratam de aspectos para a educação rural, como a reorganização curricular, mas não estabelecem os princípios para se consolidar uma política de Educação do Campo, tal qual pressupõem as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (Cf. LEITE, 2002).

² “O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007, teve recepção favorável pela opinião pública e contou com ampla divulgação na imprensa. O aspecto que teria sido o principal responsável pela repercussão positiva refere-se à questão da qualidade do ensino: o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país. Mas o “Plano” se mostra bem mais ambicioso, agregando 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades” (SAVIANI, 2007b, p. 1.232). À luz dos elementos conceituais que subsidiaram a formulação do PDE, é preciso apresentá-lo como plano executivo. Seus programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: *educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização*. Os pilares que fundamentam o PDE são: i) visão sistêmica de educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; e vi) mobilização social (Cf. BRASIL, 2007).

³ O Provão foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), conforme Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Esse Sistema agrega programas de medição do rendimento acadêmico como o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Contextualizando sobre as estratégias de avaliação da educação superior no Brasil, os estudos de Polidori, Araújo e Barreyro (2006) mostram que a partir dos anos de 1990 o Brasil “[...] desenvolveu diferentes estratégias de avaliação da educação superior, começando pelas universidades públicas. Surgiu o PAIUB (1994) que se caracterizou como um Programa construído pelas IES, com o objetivo de desenvolver um processo de avaliação institucional. Em 1996, foi introduzido o Provão, seguido de outros mecanismos avaliativos com a proposta de nivelar as IES em termos de qualidade que, no entanto, não atendeu aos objetivos. Este trabalho recupera essas experiências e traz subsídios sobre a construção e a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Superior Brasileiro – SINAES, sancionado em 2004, discutindo os desafios e perspectivas decorrentes de sua implementação” (POLIDORI; ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p. 1). O Programa de Avaliação Institucional (PAIUB), o qual se referem as autoras, foi criado em 1993, mas em função do Exame Nacional de Cursos, por meio do Decreto n.º 2026/96, submeteu-se uma nova organização e não conseguiu manter-se enquanto sistema de avaliação. Desse modo, foi, literalmente, “[...] deixado de lado para dar espaço às estratégias de avaliação da educação superior que estavam sendo apresentadas” (POLIDORI; ARAÚJO; BARREYRO, 2006, p 7).

⁴ O IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) a fim de diagnosticar a situação do ensino no Brasil e, posteriormente, oferecer subsídios ao MEC para apoiar técnica e financeiramente os municípios com índices baixos na qualidade do ensino. A Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil foi criada pela Portaria normativa n. 10, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de analisar se há efetividade na alfabetização de crianças de seis a oito anos (BRASIL, 2007).