ISSN: 2358-8829

APRENDER OU SER MEDIDO? A CENTRALIDADE DA APRENDIZAGEM NO PNE 2026–2036 E SEUS LIMITES NO ENSINO MÉDIO

Angélica Quintanilha Jardim Devillart Lemos [1]

INTRODUÇÃO

O que acontece quando o meio começa a determinar o fim? Aprender constitui finalidade da educação; avaliar é um meio para acompanhar e promover a aprendizagem. Para Paro (2012), a racionalidade da administração escolar deve servir aos fins educativos. Cabe, portanto, questionar se a busca por resultados pode determinar o que se ensina e o que se reconhece como aprendido, em vez de contribuir para a aprendizagem.

A questão ganha atualidade com a Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, que aprova o PNE 2026–2036. A lei afirma a centralidade da aprendizagem, mas também prevê metas de proficiência, atribui ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a definição dos indicadores e vincula parte dos recursos de infraestrutura à evolução das metas. Embora possam contribuir para o acompanhamento educacional, esses instrumentos também podem subordinar finalidades formativas aos resultados avaliativos.

No ensino médio, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) constitui instrumento de avaliação externa associado ao monitoramento previsto no PNE. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), voltado também ao acesso ao ensino superior, não é objeto deste estudo. A influência potencial dos resultados avaliativos sobre as prioridades pedagógicas merece atenção diante das finalidades do ensino médio previstas na LDB, como formação ética, autonomia intelectual, pensamento crítico, preparação para o trabalho e a cidadania e compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos (Brasil, 1996, art. 35).

O objetivo geral é analisar criticamente a centralidade da aprendizagem no PNE 2026–2036 e os limites de sua mensuração no ensino médio. Especificamente, busca-se:

[1] Especialista pelo curso de Educação Ambiental da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Graduada pelo curso de Geografia da Universidade Federal Fluminense – RJ, aqjdlemos@gmail.com;

ISSN: 2358-8829

(a) identificar dispositivos sobre aprendizagem, avaliação e ensino médio; (b) examinar relações entre diretrizes, metas, indicadores, recursos e participação democrática; e (c) discuti-las à luz da literatura crítica sobre avaliação educacional. Pergunta-se em que medida metas de proficiência, definição de indicadores e vinculação de recursos às metas podem favorecer a inversão entre meios e fins no ensino médio.

METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)

Para responder a essa questão, adotou-se uma pesquisa qualitativa, de natureza teórico-crítica, que combina análise documental e interpretação à luz da literatura crítica sobre avaliação e Estado. O corpus documental é a Lei nº 15.388/2026 e seu Anexo I, dos quais foram selecionados, a partir da leitura do corpo da lei e dos Objetivos 4 e 5 desse anexo, os dispositivos referentes à aprendizagem, à avaliação, ao monitoramento e ao ensino médio.

O art. 2º distingue objetivo (mudança esperada), meta (referências para verificar seu alcance) e estratégia (ações para sua consecução) (Brasil, 2026). Em princípio, a verificação serve à mudança. A análise documental foi organizada em três eixos: finalidades educacionais e mensuração; avaliação, financiamento e condições de oferta; e definição técnica dos indicadores pelo Inep e participação democrática. Construídos para este estudo, esses eixos orientaram a comparação entre finalidades declaradas, instrumentos e participação; não constituem nomenclatura legal.

Os dispositivos foram interpretados à luz de Paro (2012), Luckesi (2011), Hoffmann (2006), Freitas (2003; 2012) e Poulantzas (1980), com atenção às aproximações e contradições internas do Plano. Nesse procedimento, a bibliografia cumpre a função de referencial interpretativo, sem constituir revisão sistemática da literatura. Ao longo da análise, distingue-se o que a lei prevê, o que dela se pode inferir criticamente e o que dependerá da implementação do Plano e de seus efeitos nas escolas, que esta pesquisa documental não examina.

REFERENCIAL TEÓRICO

O ponto de partida teórico é Paro (2012), para quem a administração escolar possui uma especificidade que decorre da natureza educativa de seus fins. Por isso, não se pode transpor para a escola, sem considerar essa especificidade, a racionalidade da empresa capitalista. Assim, a avaliação, que deve ser um meio a serviço das

aprendizagens dos estudantes, não pode se converter em fim. Para este trabalho, há uma inversão quando os resultados passam a ser o objetivo educacional e a aprendizagem, apenas o meio para alcançá-los.

Luckesi (2011) distingue avaliar, como diagnóstico que subsidia decisões pedagógicas, de examinar, orientado à classificação e seleção. Hoffmann (2006), em perspectiva construtivista, concebe a avaliação como acompanhamento e mediação contínuos, em que os erros revelam hipóteses de aprendizagem e orientam intervenções. Ambos criticam a avaliação meramente classificatória, mas Luckesi enfatiza diagnóstico e decisão, enquanto Hoffmann privilegia mediação e acompanhamento. Essas abordagens oferecem fundamentos para examinar as relações entre avaliação e aprendizagem no PNE.

Se Luckesi (2011) e Hoffmann (2006) contribuem para compreender a avaliação no processo de ensino e aprendizagem, Freitas (2003) amplia a discussão para a organização da escola. Ao analisar o confronto entre a escola seriada e os ciclos, o autor evidencia que a avaliação não constitui uma prática neutra, pois expressa diferentes lógicas de organização do trabalho pedagógico e as funções sociais da escola. Em estudo posterior, Freitas (2012) examina as políticas de reforma educacional fundamentadas na responsabilização, na meritocracia e na privatização, mostrando que a centralidade dos testes tende a estreitar o currículo àquilo que é avaliado.

Por fim, essa disputa entre lógicas ultrapassa a escola e alcança o Estado. Poulantzas (1980) compreende o Estado não como instrumento de uma única classe nem como sujeito autônomo, mas como condensação material de uma relação de forças. Por isso, as leis e políticas carregam as contradições das disputas que as produziram. Essa perspectiva permite ler o PNE como campo em que lógicas distintas foram inscritas lado a lado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No primeiro eixo, referente às finalidades educacionais e à mensuração da aprendizagem, a lei afirma, como diretrizes, a centralidade da aprendizagem, articulada ao direito à educação, à equidade e à inclusão (art. 3º, I), e a liberdade de aprender e de ensinar (art. 3º, II). Ao mesmo tempo, expressa a aprendizagem do ensino médio em níveis de proficiência, com a meta de que todos os estudantes alcancem o nível básico e 50% o nível adequado até o quinto ano e 80% até o fim do decênio (Meta 5.d), com

ISSN: 2358-8829

indicadores a serem estabelecidos pelo Inep (art. 28). Metas e critérios comuns não são, em si, incompatíveis com a aprendizagem: na perspectiva de Luckesi (2011), os critérios oferecem referências para o diagnóstico. À luz de Paro (2012), porém, a combinação entre metas de proficiência e indicadores pode favorecer uma inversão entre meios e fins, caso a avaliação passe a delimitar o que se ensina e o que se reconhece como aprendido. Freitas (2012) mostra que, em políticas marcadas pela centralidade dos testes, o currículo tende a se restringir àquilo que é avaliado.

O Plano prevê tornar censitários os instrumentos nacionais de avaliação e ampliar componentes e etapas avaliados (Estratégia 5.5), induzir participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames (Estratégia 5.7) e criar índice de qualidade com equidade que agregue desempenho e fluxo escolar (Estratégia 5.9). As medidas podem ampliar a comparabilidade e atenuar a concentração em poucas áreas, mas também estender a influência das avaliações externas sobre o cotidiano escolar.

No segundo eixo, o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar vincula o acesso a recursos à adesão e à pactuação da trajetória das metas do PNE (art. 25). Ações para superar situações críticas de funcionamento e salubridade têm prioridade independentemente dessa pactuação (art. 25, § 3º). Já os avanços para patamares superiores exigem evolução comprovada nas metas de acesso e rendimento, com melhoria da aprendizagem e redução de desigualdades, monitoradas por indicadores dos Objetivos 3 e 5 (art. 25, § 4º). O descumprimento das metas pactuadas suspende novos repasses (art. 26).

Assim, o acesso a condições superiores de infraestrutura, dimensão da qualidade reconhecida pela Estratégia 4.1, fica associado à evolução dos resultados monitorados. Nesse ponto, a ordem esperada pode se inverter: em vez de melhores condições favorecerem a aprendizagem, exige-se evolução dos indicadores para pactuar avanços na infraestrutura, o que pode dificultar o progresso das redes com resultados mais baixos. A prioridade às situações críticas e a exigência de redução de desigualdades atenuam esse risco, mas seu alcance dependerá dos critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação (art. 25, § 2º).

O terceiro eixo trata de quem define o que é medido. A lei prevê participação social no monitoramento e na avaliação do Plano (art. 8º, II e § 1º), mas atribui ao Inep a definição dos indicadores e a divulgação de seus referenciais conceituais (art. 28, I). A publicidade não equivale à participação na definição, e a lei não detalha mecanismos

ISSN: 2358-8829

participativos específicos para elaborar esses indicadores, questão pertinente diante da Diretriz XV. Também prevê expandir avaliações internacionais, como o Pisa (Estratégia 5.6), coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujos referenciais são definidos internacionalmente. A comparação dos resultados, se predominante, pode favorecer a lógica classificatória do exame, em detrimento da função diagnóstica da avaliação (Luckesi, 2011).

A lei, contudo, também prevê avaliações diagnósticas e formativas em todos os anos do ensino médio e processos de autoavaliação com participação da comunidade escolar (Estratégia 5.11), próximos das concepções de Luckesi (2011) e Hoffmann (2006). A Meta 5.e estabelece ainda a redução das desigualdades de aprendizagem entre grupos sociais, incorporando a equidade à verificação dos resultados.

Os três eixos indicam, portanto, que o PNE abriga lógicas distintas de avaliação. À luz de Poulantzas (1980), essa coexistência pode ser compreendida não apenas como incoerência normativa, mas como expressão das disputas que atravessam a política educacional: o Plano inscreve em seu texto tanto a racionalidade da medição quanto a defesa de uma avaliação a serviço da aprendizagem. Assim, não encerra a tensão entre aprender e ser medido, mas a institucionaliza, deixando em aberto seus desdobramentos na implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho partiu da pergunta sobre o que acontece quando o meio começa a determinar o fim. A análise da Lei nº 15.388/2026 indica a coexistência de duas lógicas no PNE. De um lado, a da medição, presente nas metas de proficiência, na definição dos indicadores pelo Inep e na vinculação de recursos aos resultados, pode favorecer a inversão entre meios e fins; de outro, a da avaliação diagnóstica, formativa e participativa é coerente com o direito de aprender.

A contribuição do estudo está em identificar, no próprio texto do PNE, elementos que sustentam essa tensão entre aprendizagem e mensuração. Como pesquisa documental, a análise não permite antecipar seus efeitos concretos. A Meta 5.e e a Estratégia 5.11 oferecem, contudo, bases normativas para defender uma avaliação comprometida com a aprendizagem e a equidade.

Os desdobramentos dessa tensão dependerão, em grande medida, da elaboração dos planos estaduais e distrital, em até 12 meses, e municipais, em até 15 meses (Brasil,

2026, arts. 6º e 34), e de sua implementação. A lei assegura a participação da comunidade educacional e da sociedade civil nesse processo (art. 6º, § 1º), mas determina que os planos sejam orientados pelas projeções do Inep (art. 6º, § 2º; art. 28, II). É nesse espaço, entre a participação prevista e a orientação técnica, que o sentido da avaliação permanecerá em disputa.

Palavras-chave: PNE 2026-2036, Aprendizagem, Avaliação, Ensino médio, Participação democrática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15388.htm. Acesso em: 27 out. 2026.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Ciclos, seriação e avaliação:** confronto de lógicas. São Paulo: Moderna, 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação mediadora:** uma prática em construção da pré-escola à universidade. 26. ed. Porto Alegre: Mediação, 2006.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Graal, 1980.