

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - PPGPS**

**CULTURA DA AVALIAÇÃO: PAEBES e gestão da política de educação na
Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim - ES**

KÉSIA SILVA TOSTA

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
ABRIL DE 2019**

**CULTURA DA AVALIAÇÃO: PAEBES e gestão da política de educação na
Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim - ES**

KÉSIA SILVA TOSTA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Orientador: Dr. Marlon Gomes Ney
Coorientadora: Dr^a Renata Maldonado da Silva

**CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ
ABRIL - 2019**

**CULTURA DA AVALIAÇÃO: PAEBES e gestão da política de educação na
Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim - ES**

KÉSIA SILVA TOSTA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giovane do Nascimento
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Prof. Dr^a. Ivana Arquejada Faes
Universidade Federal Fluminense – UFF

Prof. Dr. Paulo Marcelo de Souza
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Prof. Dr. Vladimir Faria dos Santos
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Marlon Gomes Ney - Orientador
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Dedico este trabalho aos meus pais Dalton e Marília que sempre me ensinaram que o único caminho possível é o do estudo – fazendo de tudo para que eu conseguisse chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

À CAPES pela bolsa de doutorado do Programa de Demanda Social, que foi a única fonte financeira recebida para minha sustentação, e financiamento em congressos e pesquisas de campo. Que as políticas públicas de incentivo a educação e ciência possam continuar se expandindo, pois é o único caminho para o desenvolvimento efetivo e justo.

Ao professor e orientador Dr. Marlon Gomes Ney, que foi um feliz encontro no mestrado, e que continuou partilhando comigo esse caminho de pesquisa e reflexão de conhecimento no doutorado. Em uma relação de amizade, respeito e liberdade.

A professora Dr^a Renata Maldonado da Silva, pelo acolhimento e coorientação essencial nesse trabalho.

A professora Dr^a Ivana Faes que é uma referência para mim desde a graduação. Sendo sempre atenciosa e acolhedora. Muito obrigada por ter aceitado participar da banca.

A professora Dr^a. Denise Juncá, que foi um divisor de águas na minha formação na graduação, e me despertou o encantamento e a seriedade pela pesquisa.

Aos professores Giovane do Nascimento, Vladimir Santos e Paulo Marcelo por terem aceitado prontamente participar da banca e contribuir com o trabalho.

Aos meus pais Marília e Dalton, e minha irmã Kívia, que são as razões da minha vida. Além de dedicarem o maior amor do mundo, companheirismo e incentivo, também, me acompanharam em várias pesquisas e entrevistas de campo. Torcendo e vibrando pela conquista de cada etapa.

Ao Filipe, por todo amor, companheirismo, carinho, paciência e incentivo. Que também acompanhou e vibrou a cada conquista, sendo sempre um porto seguro, e proporcionando um percurso mais suave.

Ao Diogo, que foi o grande presente que o mestrado me deu, e continuou partilhando esse caminho comigo, dividindo angústias e alegrias! Amigo, obrigada pelas hospedagens, comidas, correções, formatações e pelo seu coração que é maior que você!

À Natália, Gabriela, Jonis e Carolina Siqueira pela amizade, incentivo e disponibilidade de sempre em ajudar e contribuir. Vocês foram e são essenciais!

A todos os meus colegas da primeira turma de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, pelas angústias e aprendizados compartilhados.

Aos professores, diretores e servidores da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES, que foram bastante receptivos aos questionários e entrevistas, dividindo discussões e problematizações sobre a temática da avaliação em larga escala.

Aos coordenadores e técnicos do CAED/UFJF que me receberam muito bem na instituição e na cidade de Juiz de Fora – MG, demonstrando a todo momento a importância do estudo científico sobre o trabalho que exercem e a necessidade de diálogo constante.

“Não é a consciência que determina a vida, mas sim a vida que determina a consciência” (KARL MARX; FRIEDRICH ENGELS, 1998, p. 20)

RESUMO

A pesquisa propõe compreender e analisar o efeito do PAEBES no cotidiano das escolas de ensino básico da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES e até que ponto ele tem contribuído para melhorar a qualidade do ensino. Para isso, utilizou o método de triangulação de dados, realizando acompanhamento do percurso de notas do IDEB e PAEBES nos municípios que compõem a subsecretaria; análise dos trabalhos encontrados na busca PAEBES na plataforma do banco de teses da Capes; entrevista com representantes do CAED/UFJF, 32 diretores e aplicação de questionários a 93 professores de português e matemática das escolas de segundo segmento do Ensino Fundamental da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim. A discussão se inicia sobre o conceito, análise e percurso das políticas sociais, até a discussão sobre a necessidade de avalia-las. Posteriormente, é realizado o debate sobre as políticas de avaliação em âmbito da educação básica, como os conceitos de qualidade em disputa: qualidade social e qualidade total. A partir dos dados gerados, percebe-se que no Brasil as avaliações de políticas sociais iniciaram, principalmente, a partir de 1990 com grande relação à redemocratização e maior criticidade em torno das políticas sociais, e também pela reforma do Estado de caráter neoliberal. No que tange à política de educação básica, é o segmento que conta com uma das maiores estruturas de avaliação no país. No Espírito Santo, o PAEBES iniciou em 2000, e se intensificou a partir de 2009 com a parceria ao CAED/UFJF. Em relação à melhoria do índice da qualidade educacional, tanto do PAEBES como do IDEB, foi percebido um impacto tímido nas duas avaliações. Porém, a influência do PAEBES no ambiente escolar é imensa e é relatado na maior parte das vezes como algo positivo por professores e diretores. Entretanto, a valorização da cultura do desempenho escolar, mediante a instauração da política de bonificação para os docentes que atuam no segundo segmento da rede estadual, não se mostra de forma tão eficiente e demonstra um cenário de intensificação da responsabilização, focalização e uma política de educação residual.

Palavras-chaves: Política Social; Avaliação em Políticas Sociais; Educação.

ABSTRACT

The research proposes to understand and analyze the effect of PAEBES in the daily life of primary schools of the Regional Superintendence of Cachoeiro de Itapemirim/ES and whither extent it have contributed to improve the quality of teaching. For this, was used the data triangulation method, following the course of IDEB and PAEBES notes in the municipalities that make up the undersecretary; analysis of the works found in the PAEBES search on the platform of the thesis bank of Capes; interview with representatives of the CAED/UFJF, 32 principals and application of questionnaires to 93 teachers of portuguese and mathematics from the schools of the second segment of Elementary School of the Regional Superintendence of Cachoeiro de Itapemirim. The discussion begins on the concept, analysis and course of social policies, until the discussion about the need to evaluate them. Subsequently, the discussion is held on evaluation policies in the area of basic education, such as the concepts of quality in dispute: social quality and total quality. Based on the data generated, it can be seen that in Brazil social policy evaluations began, mainly, since 1990 with great relation to redemocratization and greater criticism around social policies, and also for the reform of the State of neoliberal character. With regard to basic education policy, it is the segment that has one of the largest evaluation structures in the country. In Espirito Santo state, PAEBES began in 2000, and intensified in 2009 with the partnership with CAED/UFJF. Regarding the improvement of the educational quality index, both PAEBES and IDEB, a weak impact was perceived in the two evaluations. However, the influence of PAEBES in the school environment is immense and is reported most often as something positive by teachers and principals. Nevertheless, the appreciation of the culture of school performance, through the introduction of the bonus policy for teachers working in the second segment of the state network, is not shown as efficiently and demonstrates a scenario of intensification of accountability, focus and a policy of residual education.

Keywords: Social Policy; Evaluation in Social Policies; Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa da divisão das Superintendências Regionais do Estado do Espírito Santo	23
Figura 2: Mapa dos municípios que compõem a Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim	24
Figura 3: Notas do IDEB no Espírito Santo de 2007 a 2015	119
Figura 4: Desempenho dos quatro estados da Região Sudeste no IDEB de 2007 a 2015	119
Figura 5: Desempenho do IDEB da Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim – ES de 2009 a 2015	121
Figura 6: Desempenho da Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim na disciplina de língua portuguesa no PAEBES de 2009 a 2016	122
Figura 7: Desempenho da Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim na disciplina de matemática no PAEBES de 2009 a 2016	123
Figura 8: Nível de correlação entre PAEBES e IDEB	124
Figura 9: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre o tempo de serviço	138
Figura 10: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática que responderam ao questionário sobre a forma como julgam seu próprio conhecimento sobre o PAEBES	139
Figura 11: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre a proporção de alunos que realiza a prova do PAEBES com seriedade e dedicação	140
Figura 12: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se a maioria dos alunos realiza a prova do PAEBES com seriedade, e se é um bom indicador para medir a qualidade da educação	141
Figura 13: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre como julgam a forma que o PAEBES avalia a qualidade da educação	142

Figura 14: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se acompanham os resultados do PAEBES	143
Figura 15: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se concordam ou não com o resultado da sua escola no último PAEBES.....	144
Figura 16: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre opinião dos professores sobre estímulo do Estado, escola e capacitação para realização do PAEBES	147
Figura 17: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se existe influência do PAEBES no trabalho deles.....	148
Figura 18: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre o modo de influência do PAEBES no trabalho docente	148
Figura 19: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre a opinião em relação política de bônus desempenho	149
Figura 20: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam sobre se a bonificação contribui para a melhoria da qualidade da educação, e se acarretou diferenças na forma de ministrar a disciplina.....	150
Figura 21: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se o PAEBES contribui para a melhoria da qualidade da educação.....	151
Figura 22: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre o conhecimento e concordância dos resultados do PAEBES, e coincidência com o IDEB	155
Figura 23: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre qual o melhor sistema de avaliação da qualidade da educação	158

Figura 24: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se o IDEB expõe a realidade da educação.....	161
Figura 25: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se acompanham os resultados do PAEBES	163
Figura 26: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre a possibilidade de criar um sistema de avaliação educacional	165
Figura 27: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre estímulo do governo, treinamento do professor, incentivo da escola e influência do PAEBES no trabalho dos gestores escolares.....	166
Figura 28: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se há contribuição do bônus desempenho na melhoria da qualidade da educação	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Média de notas do PAEBES e IDEB no município de Cachoeiro e nos outros que compõem a Superintendência	125
Tabela 2: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre a forma como julgam seus conhecimentos sobre o PAEBES e a forma que o programa avalia a qualidade da educação.....	161
Tabela 3: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se o PAEBES contribui para a melhoria da educação.....	171
Tabela 4: Distribuição percentual (%) de elementos identificados no discurso dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre o que compreendem como qualidade na política de educação.....	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Primeiras legislações sociais brasileiras.....	47
Quadro 2: Países da América Latina e Caribe e o ano de implantação dos seus sistemas de avaliação da política de educação	70
Quadro 3: Sistemas de avaliação educacional criados de 1992 a 2011	86
Quadro 4: Estrutura do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo/PAEBES.....	103
Quadro 5: Série histórica do PAEBES das diferentes disciplinas.....	104
Quadro 6: Série histórica do PAEBES ALFA 1ª onda	105
Quadro 7: Série histórica do PAEBES ALFA 2ª onda	105
Quadro 8: Padrões de Desempenho	107
Quadro 9: Trabalhos encontrados no banco de teses Capes	110

LISTA DE SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC – Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAED – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CBPE – Centro Brasileiro de Pesquisa
CESAP – Centro de Estudos Avançados e de Pós-Graduação e Pesquisa
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
DAM – Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério
DDIP – Divisão de Documentação e Informação Pedagógica
DEPE – Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais
DEPS – Divisão de Pesquisa Social
EDURURAL – Expansão e Melhoria de Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
EEEFM – Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio
EF – Ensino Fundamental
EM – Ensino Médio
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EUA – Estados Unidos da América
FCC – Fundação Carlos Chagas
FCP – Fundação Cearense de Pesquisa
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FVC – Faculdade do Vale do Cricaré
IAPS – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE – Índice de Desenvolvimento da Escola
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFES – Instituto Federal do Espírito Santo
IMU – Índice de Merecimento da Unidade

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
JK – Juscelino Kubitschek
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE – Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MCT – Minimum Competwncy
MEC – Ministério da Educação
NAEP – National Assessmant of Educational Progress State
NEPE – Núcleo de Estudos e Pesquisas Educacionais
NLCB – No Child Left Behind
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAEBES-ALFA – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo –
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública
PPPs – Parcerias Público-Privadas
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PUC – Pontifícia Universidade Católica
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP – Sistema de Avaliação da Educação Pública de 1º Grau
SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SAERJ – Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro
SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEAPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SEDU – Secretaria Estadual de Educação
SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Básica do Estado de Minas Gerais

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	19
Introdução.....	19
Questões norteadoras	26
Objetivos.....	27
Metodologia	27
1 DAS POLÍTICAS SOCIAIS ÀS AVALIAÇÕES: PERCURSOS E DISCUSSÕES .	31
1.1 Políticas Sociais: conceitos e trajetórias	31
1.1.1 Brasil e Políticas sociais.....	45
1.1.2 Neoliberalização e sua influência nas políticas sociais	50
1.2 Avaliação de Políticas Sociais: Por que? Para que? Para quem?	56
2 POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA	65
2.1 Experiências internacionais de avaliações educacionais	65
2.2 Educação e avaliação da qualidade no Brasil	71
2.3 Compreendendo o conceito de Qualidade	89
3 AVALIAÇÃO EXTERNA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO ESPIRITO SANTO	99
3.1 A História e organização do PAEBES	99
3.2 Avaliando e responsabilizando: o sistema de bonificação do Espírito Santo	108
3.3 PAEBES e PESQUISA: trabalhos acadêmicos sobre o PAEBES	109
3.4 Avaliação e seus desempenhos	118
3.4.1 Desempenho do Espírito Santo nas avaliações nacionais.....	118
3.4.2 Desempenho da superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim no IDEB, PAEBES e suas correlações.....	120
4 A INFLUÊNCIA E O DESDOBRAMENTO DO PAEBES NA SUPERINTENDÊNCIA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES	126
4.1 O CAED/UFJF e o desenvolvimento da avaliação em larga escala no Espírito Santo	126
4.2 O impacto do PAEBES na superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim	137

4.2.1 O impacto do PAEBES aos professores da superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim - ES	137
4.2.2 Impacto do PAEBES sobre os gestores escolares da Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim – ES.....	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Introdução

A necessidade e o enfoque em avaliar as políticas sociais é um processo global, que tem origem nos Estados Unidos na década de 1960, e vem suscitando interesse de diversas áreas e profissionais, a partir de um grande acervo técnico-instrumental e teórico de como avaliar os projetos, programas e políticas sociais. No Brasil, a discussão sobre as avaliações de políticas sociais se intensificou a partir do final da década de 1980 e no início de 1990, ocupando até os dias de hoje um papel de destaque entre os formuladores, implementadores e pesquisadores da área (BOSCHETTI, 2009).

A política educacional não só participou desse processo avaliativo, como também é uma das áreas que mais vem adotando métodos, planos e programas de aferição da qualidade em larga escala, tanto na educação básica, quanto no ensino superior.

No Brasil, no que concerne à educação básica, em 1990 foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que é um sistema nacional de avaliação externa em larga escala. Desde a sua criação, passou por várias reformulações. Até o ano de 2018, ele foi dividido em 3 subcategorias de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que é uma prova padronizada de caráter amostral de português e matemática para alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio; Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também denominada de Prova Brasil, é uma avaliação padronizada de viés censitário para alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental; e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), que é uma avaliação externa que visa aferir o nível de alfabetização e letramento em português e matemática para estudantes do terceiro ano do Ensino Fundamental. A partir de 2019, essas subdivisões serão suprimidas, passando a ser denominado de Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A partir dos anos 2000, ocorreu um processo de intensificação das avaliações com a inserção do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este utiliza os dados da Prova Brasil de português e matemática e censo escolar (informações

sobre evasão, reprovação e aprovação), e o seu valor é usado para o ranqueando de escolas, municípios e estados. O IDEB varia de 0 a 10, sendo que quanto maior melhor seria o desenvolvimento da educação.

Junto com o desenvolvimento de políticas de avaliação na educação, a partir de provas e critérios quantitativos, também estatísticos, se intensificaram as políticas de premiação e bonificação, que se caracterizam por premiar escolas e professores com remuneração financeira para os que conseguem atingir as metas pré-estabelecidas. De acordo com Bonamino (2012), tal tipo de avaliação, que concede bônus financeiro aos profissionais da educação, se caracteriza como avaliações da terceira geração, que analisam a qualidade escolar articulada às políticas de responsabilização, que podem ser brandas (*lowstakes*) ou fortes (*high stake*).

As avaliações na política de educação básica suscitam muitas críticas de autores e pesquisadores da área como Freitas (2007), Bardanachivili (2000), Ribeiro (2002), Werle (2010), Fischer (2010) e Sousa (2014), que afirmam que a avaliação é extremamente necessária para o aperfeiçoamento da política, porém criticam a forma como ela vem se organizando. Partem do pressuposto de que, estando bastante atrelada à reforma neoliberal do Estado e se baseando no critério de responsabilização de escolas e professores, somada a uma omissão dessa atribuição pelos governos federais, estaduais e municipais, observa-se um sistema de avaliação deficitário e que não cumpre sua principal função, que é diagnosticar a situação real da escola e promover sua melhoria.

O interesse em analisar a avaliação de uma política social ocorreu pela formação de graduação em Serviço Social da autora. As políticas sociais se caracterizam como um importante campo de intervenção do trabalho dos assistentes sociais, estando eles vinculados desde a sua concepção, gestão e finalização em várias áreas, como saúde, assistência social e educação. O principal objeto de estudo das pesquisas na área de Serviço Social vincula-se às políticas sociais.

No que tange aos estudos na área de avaliação de políticas sociais, eles fazem parte da base curricular da formação profissional, sendo um campo atuante do Serviço Social, haja vista que o exercício da profissão tem como um dos seus princípios fundamentais “a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional” (CFESS,

1993, p. 34). Assim, a averiguação e efetivação de políticas sociais de qualidade à população é ponto central.

Sobre a aproximação do tema de avaliação da qualidade na política de educação básica, iniciou no curso de mestrado, principalmente na inserção da autora na pesquisa intitulada “Índices de desigualdade na qualidade da educação básica no Brasil, grandes regiões e unidades da federação”, vinculado ao Observatório da Educação (OBEDUC).

Na época, o objetivo da pesquisa era observar os índices das várias regiões do país no IDEB e ENEM, tentando observar diferenças de desempenhos com a desigualdade social dos lugares. A partir do início das leituras sobre avaliação de política no campo da educação, foi verificado que autores como Freitas (2007) realizava críticas ferrenhas a forma de avaliar a qualidade da educação básica via IDEB. Um dos resultados da pesquisa pertencente ao OBEDUC constatou a divergência entre as notas do IDEB e ENEM, como também mudanças muito bruscas de nota do IDEB em pouco tempo, o que também gerou desconfianças.

Considerando alguns problemas em relação ao uso do principal instrumento de avaliação da qualidade da educação básica (IDEB), a pesquisa de mestrado da autora analisou a percepção dos professores de sete escolas estaduais do município de Campos dos Goytacazes/RJ. Nessa pesquisa, que resultou na dissertação, foram aplicados 220 questionários padronizados com nível de confiança de 90% e margem de erro de +/- 5%, e foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas de amostragem não probabilística por conveniência.

A pesquisa mostrou que a grande maioria dos professores entrevistados não acreditava na eficiência do IDEB, reclamando da forma como se compara as escolas, e alertando que o modo como ocorrem as avaliações resulta na competição. Para os professores, avaliar a educação é necessário, mas é preciso reelaborar vários pontos, pois da forma como a política está proposta não oferece o diagnóstico fiel da chamada "qualidade" educacional e nem vem contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. Diante dessas questões, é extremamente necessário ampliar o entendimento, a análise e o estudo sobre as políticas de avaliação da educação na atualidade, haja vista o grande investimento do país nesse tipo de método, para conseguir atingir um dos objetivos da política educacional, a qualidade (BONAMINO, 2002).

A partir da aproximação com os estudos sobre políticas de avaliação, foi suscitada a vontade em estudar a avaliação estadual do governo do Espírito Santo. Pretende-se nesse estudo compreender e analisar o efeito do PAEBES no cotidiano das escolas de ensino básico da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES e até que ponto ele tem contribuído para melhorar a qualidade do ensino.

O primeiro interesse em estudar a avaliação no Espírito Santo se deu pelo envolvimento pessoal da autora com o estado e a região formada pela Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim. O segundo motivo relacionou-se à escassa quantidade de trabalhos sobre o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo, quando se realizou uma pesquisa nas plataformas Scielo e Capes, ao contrário do que corre quando se busca por estados como o de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Quando a autora realizou uma pesquisa no banco de teses da CAPES sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), apareceram 234 resultados. Sobre o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (SIMAVE), foram 62 resultados, e sobre o Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ), apareceram 28 resultados. Já sobre o PAEBES, foram observados apenas 13 trabalhos, sendo que dois não realizaram qualquer tipo de menção sobre o PAEBES, restando somente 11 estudos.

Outra questão que despertou o interesse em estudar avaliação na educação básica no Espírito Santo foram algumas das diferenças e peculiaridades que o programa de avaliação do estado tem em relação aos outros estados e ao Governo Federal, tais como: a utilização de redação, a aplicação de provas de história e geografia e a utilização na composição do IDE (Índice de Desenvolvimento das Escolas) de critérios socioeconômicos. Apesar de algumas diferenças, há também semelhanças que intrigam como a utilização somente das provas de português e matemática na composição do IDE, que define quais escolas e professores terão bonificação financeira.

O Espírito Santo criou o seu primeiro Programa de Avaliação da Educação Básica em 2000, e, em 2009, foi renovado, firmando uma parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEDE/UFJF). O PAEBES, ao contrário de outros sistemas de avaliação, não

utiliza somente provas padronizadas de português e matemática, mas também de disciplinas de ciências da natureza e humanas. Contudo, concede a premiação e bonificação aos professores e profissionais escolares somente pelo resultado das disciplinas de português e matemática.

Destarte, a partir desse trabalho, espera-se também compreender melhor o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo, entendendo sua implementação, operacionalização e o seu impacto na gestão e administração da educação estadual, propondo algumas possíveis melhorias no programa. A Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo é atualmente subdividida em 11 (onze) superintendências regionais, englobando e dividindo municípios do estado (ver figura 1).

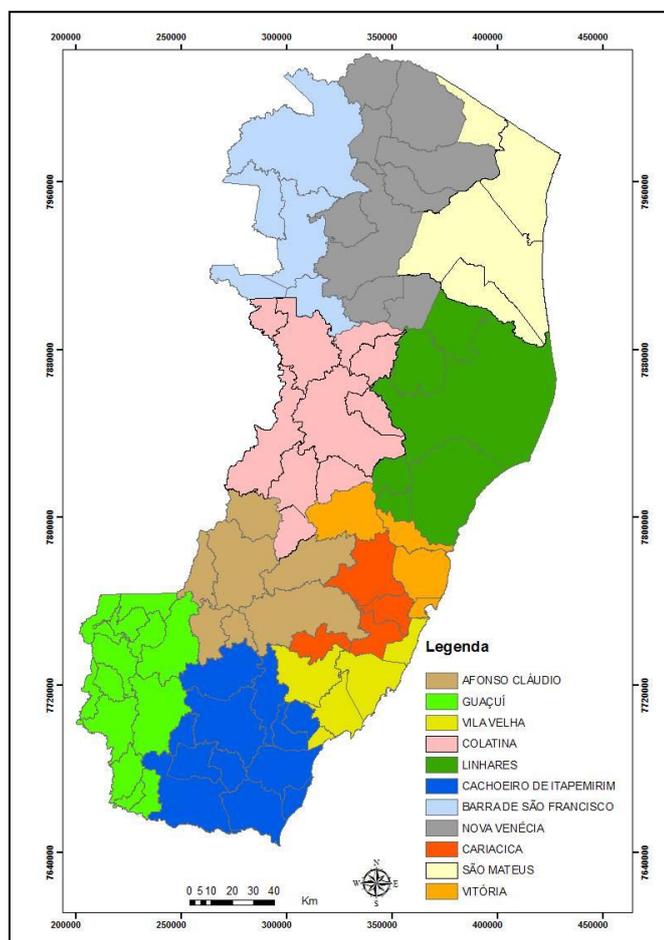


Figura 1: Mapa da divisão das Superintendências Regionais do Estado do Espírito Santo
Fonte: Elaborado pela autora.

O presente trabalho escolheu a Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim, que é composta por 12 municípios: Cachoeiro de Itapemirim, Atílio

Vivaqua, Castelo, Iconha, Itapemirim, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Mimoso do Sul, Muqui, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul e Vargem Alta (ver figura 2).

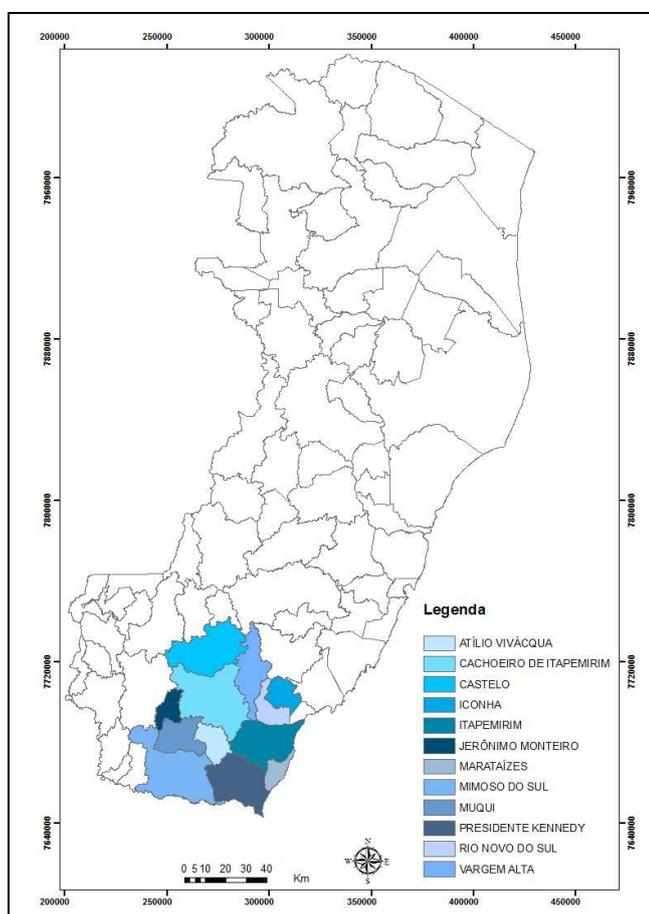


Figura 2: Mapa dos municípios que compõem a Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim
Fonte: Elaborado pela autora.

A escolha da Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim se deu por ser a subsecretaria que contém o maior município do interior do Espírito Santo: Cachoeiro de Itapemirim – que dá nome a subsecretaria -, e é um importante centro econômico do estado, em função da lavra¹, beneficiamento e comercialização de rochas ornamentais, correspondendo ao maior polo do Espírito Santo, e à 60% das exportações de rochas ornamentais do país (AVRICHIR; CHUEKE, 2012).

Os municípios que compõem a Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim, de acordo com dados do IBGE (2018), correspondem a 4ª Superintendência com a maior população (449.722) do Espírito Santo, ficando somente atrás da subsecretaria de Carapina (910.540), de Vila Velha (674.518), e de Cariacica

¹ É a retirada do material útil e economicamente aproveitável dos maciços rochosos (VIDAL, et al, 2013).

(493.578). Vale salientar que as três superintendências citadas compõem municípios metropolitanos.

Apesar de ser uma região importante para o Espírito Santo, dos 13 (treze) trabalhos que aparecem no banco de teses CAPES, quando se realizou a busca por PAEBES, em nenhum dos estudos a região estudada foi a Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim e dos municípios que a compõem. O estado do Espírito Santo vem se empenhando incansavelmente no uso das avaliações em larga escala na educação básica, e questiona-se o que isso vem desenvolvendo, fomentando e impactando em uma das superintendências regionais que compõem a secretaria estadual de Educação.

A partir da resposta a essa questão, espera-se contribuir tanto na discussão das avaliações em políticas sociais, como também para o trabalho de gestores da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Espírito Santo. Apesar de o estudo contemplar a análise de um programa de avaliação em políticas sociais, ele se difere da avaliação pragmática de programas e políticas, haja vista que é um trabalho acadêmico científico, e que, embora possa e deva modificar a realidade, não se confunde com uma avaliação de programas e políticas sociais (JANUZZI, 2016), que é o objeto de estudo da presente tese. A principal finalidade desse trabalho é científica, contribuindo teoricamente no campo das ciências humanas e sociais, e especificamente para os estudos na área de Política Social, Avaliação e Educação. Para isso a tese se divide em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado “Das Políticas Sociais às avaliações: percursos e discussões”, propõe discutir o conceito de políticas sociais e sua trajetória histórica no mundo e no Brasil. Ele debate as avaliações de políticas sociais, observando sua organização e finalidades. O segundo capítulo, “Política Educacional e Avaliação em larga escala”, direciona a discussão sobre as avaliações no campo da política de educação básica, analisando as primeiras pesquisas sobre desempenho educacional que iniciaram na década de 1950 com Anísio Teixeira, até efetivamente o início das avaliações na área com o SAEB. Posteriormente, foi analisado o seu desenvolvimento e as discussões dos principais autores sobre o tema. No final, realiza-se um debate sobre o conceito de qualidade na educação.

Já no terceiro capítulo, o da “Avaliação Externa da Política de Educação no Espírito Santo”, se propõe a debater a história e organização do PAEBES, os trabalhos acadêmicos sobre o programa, e traz o comportamento das notas no

PAEBES e IDEB das escolas estaduais do Espírito Santo, e especificamente na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES. Iniciando as respostas e problematizações acerca do impacto do PAEBES na região estudada.

O quarto e último capítulo, “A Influência e o desdobramento do PAEBES na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim”, analisa a atuação do Centro de Avaliação e Políticas Públicas da Universidade Federal de Juiz de Fora, o CAED, que é órgão responsável pelas avaliações no Espírito Santo. E, também os resultados dos 93 questionários aplicados a professores de português e matemática, e as entrevistas semiestruturadas com 32 diretores das escolas de segundo segmento do Ensino Fundamental da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim.

Questões norteadoras

- 1) Qual o impacto da avaliação em larga escala estadual na gestão das escolas de segundo segmento da rede estadual de ensino dos municípios que compõem a Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim – ES?
- 2) Quais as articulações existentes entre os resultados da avaliação em larga escala no âmbito estadual (PAEBES) e nacional (IDEB)?
- 3) Quais as consequências da valorização da cultura do desempenho escolar, mediante a instauração da política de bonificação, para os docentes que atuam no segundo segmento da rede estadual?

Objetivos

a) Objetivo Geral

- Analisar o PAEBES na rede estadual de educação básica, no segundo segmento do ensino fundamental, nos municípios que compõem a Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim.

b) Objetivos Específicos

- Analisar os índices do PAEBES nas escolas da rede estadual do segundo segmento do ensino fundamental da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim – ES;
- Discutir as implicações do programa de avaliação do estado do Espírito Santo na gestão escolar;
- Identificar os impactos da política de bonificação, para os docentes que atuam no segundo segmento da rede estadual;
- Verificar a existência de articulação entre os índices de qualidade aferidos mediante as políticas de avaliação no âmbito estadual e nacional.

Metodologia

A presente pesquisa teve como característica a interdisciplinaridade, e assim se utilizou do método da triangulação, que é a estratégia que combina a aplicação de metodologia quantitativa e qualitativa, uma vez que ambas as metodologias não são concebidas como opostas, mas sim como complementares (DENZIN, 1978).

A escolha pela triangulação metodológica (também conhecida como métodos mistos) se deu em todos os âmbitos da pesquisa, ocorrendo “desde o projeto e análise dos dados, até a interpretação dos resultados e, também, na escolha do paradigma epistemológico adotado” (AZEVEDO, et al., 2013). Esta teve o objetivo de obter dados mais completos e detalhados sobre o objeto em estudo.

Dessa forma, a pesquisa proposta se baseou, tanto na escolha dos instrumentos, como na análise dos seus resultados e articulação com a teoria, dentro do viés da interdisciplinaridade e triangulação. Haja vista que a discussão de Políticas Sociais e suas avaliações é um tema eminentemente interdisciplinar (MINAYO, 2010). Assim, o presente trabalho se desenvolveu em sete fases.

A primeira fase da pesquisa foi o aprofundamento da revisão bibliográfica sobre o tema de política social, política educacional e avaliação em Políticas Sociais, com enfoque especial para a discussão sobre o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES). Isto oportunizou que em todo o processo da pesquisa de campo e apreensão dos dados, fosse realizado um movimento reflexivo.

A segunda fase mapeou as escolas estaduais que ofertavam o segundo seguimento do Ensino Fundamental na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim. O resultado encontrado foi o de 32 escolas espalhadas nas zonas rurais e urbanas dos municípios de: Cachoeiro de Itapemirim; Castelo; Iconha; Itapemirim, Jerônimo Monteiro; Marataízes; Mimoso do Sul; Muqui; Presidente Kennedy; Rio Novo do Sul e Vargem Alta.

A terceira fase da pesquisa foi a identificação e observação da evolução do estado do Espírito Santo no IDEB, e sua comparação com os outros estados da região Sudeste. Em seguida, foi analisado o desenvolvimento da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES no IDEB e PAEBES.

Para compreender o desenvolvimento, em termos de nota do PAEBES e do IDEB, foi realizada a divisão da superintendência em três grupos de análises: 1) Município de Cachoeiro de Itapemirim, que é detentor das 17 escolas da subsecretaria; 2) Demais municípios (Castelo, Iconha, Itapemirim, Jerônimo Monteiro; Marataízes, Mimoso do Sul; Muqui, Presidente Kennedy; Rio Novo do Sul e Vargem Alta) que somam 15 escolas; 3) e análise total da superintendência regional.

Desta forma, foi realizado o somatório das notas do IDEB e PAEBES dos grupos do município de Cachoeiro de Itapemirim e dos demais municípios e depois dividido pelo número de escolas participantes em cada segmento. Serão visualizados os resultados do PAEBES a partir de 2009, que é o ano que o programa passa a ser gerenciado pelo CAED, e a disponibilizar publicamente os dados. No que concerne aos resultados do IDEB, apesar do índice iniciar em 2007,

serão apresentados os resultados a partir de 2009, em conformidade com os resultados divulgados do PAEBES.

O IDEB realiza suas avaliações de dois em dois anos. O PAEBES, a partir de 2011, disponibiliza resultados todos os anos. Os resultados apresentados vão até 2016, que foi o resultado disponibilizado em 2017, período em que predominantemente ocorreu a pesquisa de campo, até maio de 2018, quando ainda os dados de 2017 não haviam sido disponibilizados.

Nessa fase, também foi realizado o cálculo do nível de correlação das notas do IDEB e PAEBES na Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim/ES. A análise estatística do nível de correlação foi realizada no SPSS, e o processamento de soma e divisão das notas do PAEBES e IDEB realizados pelo Excel.

A quarta fase da pesquisa consistiu na aplicação de questionários, contendo perguntas abertas e fechadas sobre a política de bônus aos professores que ministravam as disciplinas de Português e Matemática nas escolas que compunham a Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim – ES. Os questionários foram compostos por três eixos: a) Avaliação; b) Gestão; c) Qualidade. Os questionários aplicados foram padronizados e iguais, pois o objetivo foi obter respostas às mesmas perguntas, para que fossem comparados. A amostragem foi probabilística com nível de confiança de 90% com margem de erro de mais ou menos 5%.

Na quinta fase da pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os 32 diretores que faziam parte da Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim - ES. As entrevistas foram organizadas em três eixos: a) Avaliação; b) Gestão; c) Qualidade. Todas as entrevistas semiestruturadas foram padronizadas, pois era necessário analisar e comparar as respostas.

A pesquisa de campo ocorreu de junho de 2017 a junho de 2018, com pausa nos meses de julho e dezembro de 2017, como os de janeiro e fevereiro de 2018. Posto que, às férias escolares que ocorrem nos meses de janeiro, fevereiro e julho a possibilidade de encontrar professores e diretores nas escolas é significativamente reduzida. Os itens fechados dos questionários e formulários foram processados no SPSS, e as perguntas abertas passaram por análise de conteúdo.

A sexta fase da pesquisa foi a entrevista e diálogo com coordenadores e técnicos do CAED da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG com o objetivo de compreender o que é avaliação e o conceito de qualidade para o centro de pesquisa. Isto ocorreu em função de estabelecerem parceria com o Espírito Santo,

ressaltando similaridades e diferenças com outros sistemas de avaliação em larga escala na educação básica. A entrevista foi semiestruturada, e moldada a partir da inserção e interação permitida pela instituição pesquisada. A entrevista se deu, de maneira presencial, no mês de agosto de 2018 na cidade de Juiz de Fora - MG e durou dois dias.

Durante toda a pesquisa, foi realizada uma avaliação sistemática do seu processo. Todos os instrumentos de coleta de dados passaram por pré-teste e verificação interna, e foi acompanhado do diário de campo com objetivo de anotar percepções e questões entrelinhas. As entrevistas e questionários, foram realizadas e anexadas ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A sétima fase foi de tabulação, classificação e análise dos dados, através de “uma leitura exaustiva e repetida do texto” de maneira a criar “interrogações para identificarmos o que surge de relevante” (MINAYO, 1994). Assim pretendeu-se impregnar e interpretar os dados coletados em articulação com a teoria sobre o tema, respondendo ao objeto da pesquisa proposto.

1 DAS POLÍTICAS SOCIAIS ÀS AVALIAÇÕES: PERCURSOS E DISCUSSÕES

A partir do aumento dos direitos sociais e a consolidação das políticas sociais, que teve início nos países centrais da Europa a partir do final do século XIX, e no restante do ocidente no século XX, iniciaram-se as discussões em torno da qualidade dessas políticas e serviços, surgindo assim, a necessidade de acompanhamento e avaliação dessas ações. O primeiro capítulo se propõe a discutir o surgimento do conceito de políticas sociais, os debates e as influências em torno desta questão e sua situação atual no Brasil. Posteriormente, almeja-se conceituar e discutir um dos grandes debates atuais em torno dessa temática, que são as avaliações de políticas sociais.

1.1 Políticas Sociais: conceitos e trajetórias

O conceito de política social é um tema complexo e contraditório que abarca várias correntes e pensamentos, sendo imprescindível para a sua discussão a utilização de vertentes teóricas que embasam a ótica que ela se encontra. Portanto, discutir políticas sociais também pressupõe uma perspectiva teórico-metodológica (LOWY, 1987).

Titmus (1976) afirmou que a política social é influenciada por intervenções econômicas e correlação de forças, sendo permeada por mudanças estruturais e históricas. Portanto, é necessário posicionamento teórico e político (TITMUS, 1976).

Para refletir e problematizar sobre o que são as políticas sociais, é central escolher qual método será utilizado para elucidação das análises. Basicamente, existem três perspectivas de métodos da sociologia contemporânea: a perspectiva funcionalista, idealista e marxista. Os três métodos se caracterizam por teóricos que são considerados os principais arquitetos das ciências sociais: Émile Durkheim, Max Weber e Karl Marx (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A perspectiva funcionalista tem como seu principal teórico Émile Durkheim, que foi o pioneiro na tentativa de criar um método de estudo e pesquisa na área das ciências sociais, considerado o pai da sociologia. Durkheim teve grande influência da revolução tecnológica de seu tempo, sendo influenciado pelas descobertas de

Galileu Galilei e Darwin. Dessa forma, Durkheim propôs uma forma de analisar as ciências sociais semelhante às ciências da natureza (DURKHEIM, 1987).

Influenciado pelo positivismo de Augusto Comte, ele considerava os processos sociais como fatos sociais, que deveriam ser analisados a partir da comparação e indução. Para Durkheim e o método funcionalista, os conceitos científicos são construídos a partir das generalizações, do que é comum à maioria dos fatos, e o que muda e se diferencia é secundário. Nesse sentido, o particular, o diferente, é descartado, ao passo que o compreendido como essencial não se modifica (idem). Essa perspectiva naturaliza o que é dominante, excluindo mudanças e revoluções.

A perspectiva funcionalista de Durkheim alerta que o estudo dos fatos sociais deve ser desligado de valores e pré-noções, sendo exclusivamente a razão o veículo de estudo (DURKHEIM, 1987). Portanto, as pesquisas devem ser somente guiadas por questões objetivas. Esse método na compreensão das políticas sociais, como só analisa o geral e comum, pode se mostrar superficial e acrítico, na medida que não questiona ou supõe possibilidades de mudanças.

Todavia, o método de Durkheim é imbuído do seu tempo, no qual ele buscava fundar a sociologia como um conhecimento diante das outras ciências, “que a instituísem como um domínio de saber independente e consagrado” (PAIS, 1995, p. 239).

O método idealista de Max Weber tem como característica central a necessidade de não somente analisar os fatos sociais a exemplo de Durkheim, mas em compreender os sentidos produzidos. Assim, a teoria social de Weber também é conhecida por sociologia compreensiva, pois tem como preocupação assimilar os sentidos da ação do homem. Para compreender os fenômenos sociais é necessário tirar o conteúdo simbólico da ação ou ações que o configuram (WEBER, 1999).

Entretanto, para compreender os sentidos da ação humana é necessário também realizar provas, experimentos e validação objetiva. Essa estrutura que Weber compõe ao seu método sociológico lhe dá a peculiaridade de relacionar temas historicistas com positivistas. Essas assimilações fazem parte da sociologia compreensiva de Weber, que negou a transposição da lógica das ciências naturais para as ciências sociais, mas em contrapartida, defendeu a “neutralidade axiológica” (idem).

Assim, “os pressupostos da pesquisa são subjetivos, mas os resultados devem ser válidos e objetivamente aceitáveis” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 34). Dessa forma, apesar dos valores que orientam o pesquisador, as respostas apreendidas devem ser neutras.

A forma metodológica empreendida por Weber para analisar as ciências sociais foi o método dos Tipos Ideais. Esse sistema, representa um objeto que se construiu categoricamente, que foi selecionado e apresentado na sua forma pura, possibilitando nivelar a compreensão dos fenômenos sociais a partir de uma maior e menor aproximação com o tipo ideal idealizado. Assim, o tipo ideal é uma categoria explicativa pura que é contrastada com os fenômenos sociais em relação a esse modelo, possibilitando formular hipóteses explicativas (WEBER, 1992).

O autor esclarece que esses tipos “ideais” são separados da noção de dever ser e exemplar, e sim “construção de relações que parecem suficientemente motivadas para a nossa imaginação e, conseqüentemente, objetivamente possíveis” (WEBER, 2004, p. 107).

A perspectiva metodológica defendida por Weber tem como base Kant e Hegel, e é bastante utilizada nas pesquisas da área social, assim como na ciência em geral nos dias de hoje. Detém influência na formação e compreensão das políticas sociais, principalmente nas discussões acerca dos conceitos de eficiência² e eficácia³ (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Karl Marx desenvolveu o seu método denominado materialismo histórico dialético principalmente a partir de 1843 e 1844, quando se inicia a problematização acerca da filosofia dialética de Hegel e o materialismo de Feuerbach. Culminando em uma nova forma de investigação, na qual Marx a utilizou até o fim da sua vida para analisar o sistema capitalista (MARX; ENGELS, 2007). Como relata Netto (2009, p. 11) o método de Marx “é o produto de uma longa elaboração teórico-científica, amadurecida no curso de sucessivas aproximações ao seu objeto”.

A tradição marxista é uma vertente que na abordagem sujeito-objeto detém uma perspectiva relacional, se distanciando do empirismo positivista, funcionalista e também do idealismo culturalista. Analisa o objeto em sua forma complexa, onde a

² Eficiência refere-se aos custos financeiros de uma política social. A política social é considerada eficiente quando ela consegue cumprir seus objetivos com o menor custo. Dessa forma, busca-se o menor gasto possível de dinheiro e insumos (COHEN e FRANCO, 1993).

³ A Eficácia se relaciona com o tempo gasto para a realização das metas. Portanto, uma política social eficaz cumpre suas metas e tem seus efeitos esperados no menor tempo possível (COHEN e FRANCO, 1993).

relação com o sujeito é dinâmica e ativa. Dessa forma, o sujeito se aproxima e apropria-se do objeto, e vai além de aspectos superficiais (MARX, 1982).

Sobre essa relação sujeito-objeto do método desenvolvido por Karl Marx, Behring e Boschetti contribuem afirmando que:

As consequências dessa perspectiva para a relação sujeito/objeto são as seguintes: esse é um sujeito ativo, inquieto, que indaga o objeto, procurando extrair o que se passa nele, seu movimento real. Sujeito e objeto são historicamente situados e em relação, considerando a particularidade das relações sociais como objeto, de forma que não há nenhuma perspectiva de neutralidade e a condição para uma aproximação mais profunda em relação ao movimento essencial do objeto é exatamente o reconhecimento dessa determinação das visões sociais de mundo que impregnam sujeito e objeto (2011, p. 38-39).

Essa perspectiva complexa de ler o objeto contribui para análise e investigação das políticas sociais, na medida que se traz um olhar multidimensional, afastando-se de enfoques restritos e unilaterais que outros métodos apresentam. Concebe as políticas sociais como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 36).

Para desvendar a essência dos fenômenos a partir da perspectiva crítico-dialética, é necessário debate-la sob o prisma da totalidade. Ou seja, compreender a situação a partir do seu todo complexo que é permeado de relações e contradições. É analisar além do que está posto aparentemente, é investigar as íntimas e complexas relações do objeto (MARX; ENGELS, 2007).

Kosik (1986, p. 35-36) esclarece que a:

[...] totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade.

O método marxista não crê que o estudo de estruturas simples pode explicar as mais complexas, assim é necessário desvendar e problematizar o enredamento dos fenômenos sociais. O materialismo histórico-crítico dialético se propõe a desvendar o véu da pseudoconcreticidade, ou seja, ir além do que aparenta ser

objetivo (KOSIK, 1986). E para isso é necessário conjugar a análise diacrônica, da gênese e desenvolvimento, com a análise sincrônica, ou seja, sua estrutura e função na organização atual (NETTO, 2009, p. 23).

O método que guiará o presente estudo para compreender as políticas sociais será o marxista, haja vista que é a forma que consegue abarcar o caráter complexo das políticas sociais, envolvendo formas de organização econômica e arenas de disputas, que podem dar várias possibilidades às políticas sociais.

Utilizar um método mais simplista e objetivo de compreensão das políticas sociais pode nos levar a posturas descritivas de seus instrumentos e formas, esvaziando seu caráter político e complexo. Na própria tradição de autores marxistas, há a necessidade de se observar criticamente se de fato os estudos abarcam a forma rígida do materialismo histórico dialético, proposto por Karl Marx. Pois, se o contrário ocorre, traduz-se em análises unilaterais como já ocorreu e ocorre em alguns momentos. Como relatado por Behring e Boschetti (2011, p. 36):

Sabemos que houve momentos históricos de invasão positivista na tradição marxista, a exemplo de suas fronteiras com o positivismo – o estruturalismo – e com outras tradições teóricas, resultando em formulações ecléticas. São exemplos de análises unilaterais no campo da política social aquelas que situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas da sociedade e garantir hegemonia ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. Em ambas predomina uma visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe. Também são exemplares, nessa direção, as abordagens que, ao estudar os efeitos das políticas sociais, as compreendem apenas como funcionais à acumulação capitalista, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema.

Posto isto, a política social é um processo complexo, contraditório e dinamicamente relacional e não acontece em um terreno neutro, desprovido de teorias, conceitos e ideologias. Portanto, é um tema polêmico que não empreende simplificações. Essa leitura complexa só consegue ser contemplada a partir da forma como Marx organizou e se propôs a estudar o capital.

A história e discussão sobre as políticas sociais inicia e mescla com a história do desenvolvimento do sistema capitalista, que desde a sua origem, a partir da crise do feudalismo, vem se moldando e se transformando no curso da história.

Didaticamente, há três fases do capitalismo. A primeira corresponde ao capitalismo comercial/mercantil que vai do século XVI ao XVIII. A segunda fase é denominada de capitalismo concorrencial, ocorrendo no período do século XVIII e XIX. A terceira fase é denominada imperialista, que se subdivide em mais três fases: Fase Clássica, de 1890 a 1940; Anos dourados, do fim da Segunda Guerra Mundial a 1970; e Capitalismo Contemporâneo, de 1970 até os dias de hoje, transcorrendo no século XIX, XX e XXI (NETTO; BRAZ, 2012).

A primeira fase do capitalismo denominada de Capitalismo Comercial/Mercantil, se caracteriza por ser a acumulação primitiva. O estágio inicial dessa nova forma de organização econômica surge a partir de grupos mercantis que acumularam grandes capitais comerciais e afirmaram-se como uma nova classe, questionando os privilégios da nobreza fundiária.

Essa nova classe burguesa é revolucionária, que reclama e defende que o valor é produto do trabalho e propõe com a influência da cultura ilustrada um programa de modernidade baseado na emancipação humana com a célebre tríade liberdade, igualdade e fraternidade (NETTO; BRAZ, 2012).

Esse período foi marcado pela famosa disciplina de Economia Política Clássica. Esse campo de estudo se desenvolveu entre os séculos XVII e XVIII, e tinha como objeto central “compreender o conjunto das relações sociais que estava surgindo na crise do Antigo Regime” (NETTO, 2012, p. 29). Os teóricos que se destacaram no estudo e defesa dessa disciplina foram Adam Smith e David Ricardo, originando a teoria econômica liberal.

A Economia Política não se propunha em ser somente uma disciplina científica, mas estudar toda a nova sociedade que vinha se desenvolvendo com o fim do sistema feudal. A disciplina se “erguia como fundante de uma teoria social, um elenco articulado de ideias que buscava oferecer uma visão do conjunto da vida social” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 29).

O liberalismo era considerado um grande instrumento da burguesia no nascimento de uma nova sociedade, que se propunha a relacionar o seu valor pelo trabalho e possibilitar igualdade entre os indivíduos. Essa corrente econômica compreende que dinheiro, capital, lucro, salário, mercado e propriedade são

categorias e instituições naturais e eternas, não sendo passíveis de questionamentos.

A lógica liberal, que dominou o início do capitalismo e que prevalece até o século XIX, concebe que os indivíduos ao buscarem atender suas necessidades naturais de desenvolver suas vidas, geram como consequência a melhoria da vida de todos. Adam Smith, defendia que a “mão invisível do mercado” era capaz de organizar toda a vida em sociedade e proporcionar a coesão social.

Assim, defendiam um “Estado mínimo sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual se localiza a virtude” (BEHRING, 2009, p. 5). O Estado deveria ter somente três funções: a defesa contra os inimigos externos; proteger todo indivíduo de ofensas de outros homens; e executar obras públicas que não podiam ser providas pela iniciativa privada (BOBBIO, 1988).

De acordo com Netto e Braz (2012, p. 31-32) entre os anos vinte e quarenta do século XIX inicia-se a dissolução da disciplina de Economia Política Clássica. Isso ocorre porque a burguesia muda sua postura de igualdade e liberdade que vinha defendendo até então. A partir do estabelecimento do capitalismo, tendo a burguesia alcançado seu lugar de protagonista, a igualdade jurídica foi propiciada entre os indivíduos. Entretanto se limitou nesse ponto, pois nunca conseguiu se reverter em igualdade econômico-social, que de fato oportunizaria a emancipação humana.

A massa da população que apoiou a revolução burguesa continuava a discutir a necessidade da revolução e reforma, até que o empecilho da igualdade econômico-social fosse superado. Porém, a burguesia nesse momento se recusa a continuar e passa a conservar a organização político-econômica alcançada. Nesse momento, a burguesia passa a ser classe conservadora, abandonando tanto a teoria do valor-trabalho quanto as investigações sociais e econômicas. Assim, a disciplina de Economia Política se dispersa, como relata Netto (2012, p. 34):

A Economia vai se desenvolver no sentido de uma disciplina científica estritamente especializada, depurando-se de preocupações históricas, sociais e políticas. Tais preocupações serão postas à conta das outras ciências sociais que se articulam na sequência de 1848: a História, a Sociologia e a Teoria (ou Ciência) Política. No marco dessa divisão intelectual do trabalho científico, a Economia se especializa, institucionaliza-se como disciplina particular, específica, marcadamente técnica, que ganha estatuto científico-acadêmico. Adequada à ordem social da burguesia conservadora, torna-se

basicamente instrumental e desenvolve um enorme arsenal técnico (valendo-se intensivamente de modelos matemáticos). Ela renuncia a qualquer pretensão de fornecer as bases para a compreensão do conjunto da vida social e, principalmente, deixa de lado procedimentos analíticos que partem da produção – analisa preferencialmente a superfície imediata da vida econômica (os fenômenos da circulação), privilegiando o estudo da distribuição dos bens produzidos entre os agentes econômicos e quando, excepcionalmente, atenta para a produção, aborda-a de modo a ladear a teoria do valor-trabalho.

Com a dissolução da Economia Política Clássica, há a criação da corrente econômica que continua defendendo os princípios tidos como naturais (como a propriedade privada, o dinheiro, e o lucro) e o grupo que se propõe a continuar com as críticas em relação ao regime burguês, que teve como grande teórico Karl Marx.

É importante compreender que nessa dissolução da Economia Política Clássica e a afirmação da classe burguesa como setor conservador, o principal teórico do Liberalismo, Adam Smith, já havia falecido (sua morte ocorre no ano de 1790), e posteriormente David Ricardo em 1824. Entretanto, seus valores continuaram fortes e determinando por um longo percurso o caminho econômico.

Na era inicial do capitalismo, anterior à Revolução Industrial, as primeiras relações entre Estado e sociedade civil consideradas como protoformas de políticas sociais são as legislações inglesas, nas quais se destacam: o Estatuto dos trabalhadores (1349); o Estatuto dos artesãos (1563); a Lei dos Pobres Elisabetanas (1531-1601); Lei de Domicilio (1662); Speenhamland Act (1795); Lei revisora das leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (1834). Essas legislações detinham caráter punitivo e repressor e tinham como fundamento estabelecer o imperativo do trabalho. Elas não compreendiam o indivíduo pobre como um cidadão de direitos, e sim como uma ameaça à ordem pública (BEHRING, BOSCHETTI, 2011 e PEREIRA, 2000).

Essas protoformas de políticas sociais não detinham a perspectiva do direito, haja vista que a lógica liberal predominante compreendia que não deveria gastar dinheiro com pobres, dependentes ou passivos, e sim vigiá-los e puni-los (Kant apud Coutinho, 1989). Tomas Malthus (1766-1834) condenava drasticamente qualquer tipo de lei de proteção aos pobres, acusando as mesmas pelo aumento do número de pobres.

O Capitalismo Concorrencial (segunda fase), que vai da segunda metade do século XVIII e perdura até o último terço do XIX, vive todas essas mudanças

políticas, oportunizadas pela Revolução Burguesa, com a consolidação dos Estados, e também técnicas, pela Revolução Industrial. Nesse processo, o capitalismo se consolida (estabelece) na maioria dos países da Europa Ocidental, fortalecendo suas principais características estruturais que são o lucro e a propriedade privada (NETTO; BRAZ, 2012).

Esse período é a base da indústria moderna, processos intensos de urbanização e a criação do mercado mundial⁴. Outra grande característica desse estágio do capitalismo, que inclusive dá nome a fase (Concorrencial), é a vasta possibilidade de negócios para pequenos e médios capitalistas. Nesse período, as dimensões das empresas não demandavam grande massa de capitais para a sua formação. Assim, a “livre iniciativa”, tão aclamada por Smith, tinha grandes possibilidades de funcionar “em meio a uma concorrência desenfreada e generalizada”, apesar das crises afetarem mais os pequenos e médios empresários (NETTO; BRAZ, p. 120).

Nesse período, o capitalismo teve sua fase clássica liberal, havendo poucas ações e intervenções do Estado em relação a direitos da classe trabalhadora. Entretanto, no início do século XIX, gradativamente, o mercado começa a se concentrar e denunciar a grande diferença entre a classe trabalhadora e os donos dos meios de produção (MARX, 1987). Há o surgimento e intensificação das lutas de classe, que se iniciam de maneira “grosseira”, mas que vão cada vez mais se politizando (NETTO; BRAZ, 2012), com a homologação de uma burguesia conservadora.

Na segunda metade do século XIX a classe trabalhadora começou a realizar pressão sobre os capitalistas, através de greves e manifestações. Os primeiros movimentos que ganharam destaque foram as “lutas pela jornada normal de trabalho” (MARX, 1988). As respostas dos capitalistas a esse movimento foi repressão por parte do Estado, mas também, a realização das primeiras legislações fabris (idem). Como afirma Netto e Braz (2012, p. 188):

O conservadorismo burguês [...], não impediu que segmentos capitalistas mais lúcidos compreendessem a ineficácia de respostas puramente repressivas ao movimento operário. Com essa compreensão, tais segmentos deixaram de se opor a medidas

⁴⁴ Países avançados como a Inglaterra saíram em busca de matérias brutas e primas. E articularão vínculos econômicos com todo o globo (NETTO, 2012).

estatais que oferecessem mínimas garantias aos trabalhadores e passaram até a defender reformas sociais que reduzissem os efeitos da exploração sobre os trabalhadores.

A partir do último terço do século XIX, há o desenvolvimento das ciências nas áreas naturais, químicas e físicas. A indústria pesada passa para o primeiro plano. Com isso, aumentam as demandas industriais, e oficialmente surgem os primeiros monopólios e a modificação dos papéis do banco, que juntos formam o capital financeiro. Esse cenário caracteriza a terceira fase do capitalismo, denominada de imperialismo. Essa fase do capital se desdobra em mais três subdivisões: fase clássica (1890 a 1940); Anos dourados (1940 a 1970); Capitalismo Contemporâneo (1970 até os dias atuais).

A fase clássica do Imperialismo, que tem os monopólios como característica central, inicia um processo de desgaste da teoria liberal. A concentração e monopolização do capital vai desfazer a crença no “indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais”, haja vista que a concorrência é cada vez mais desleal e comandada por grandes monopólios. “A criação de empresas vai depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital financeiro e o industrial” (BEHRING, 2009, p. 7).

A criação de grandes indústrias com os monopólios e a inserção do fordismo vai propiciar grandes organizações de trabalhadores coletivos, o que fortalece a luta do movimento operário, que reclama cada vez mais melhorias de vida. A vitória do movimento socialista em 1917 na Rússia também impulsionou respostas do capital à classe trabalhadora, que assim, vinha conseguindo ampliar direitos (BEHRING, 2009).

Entretanto, a crise de 1929, tida como a maior da história, foi fulcral para compreender que o sistema econômico tinha necessidade de intervenção do Estado, e que a “mão invisível do mercado” não era suficiente para organizar e fomentar a coesão social (NETTO; BRAZ, 2012).

Assim, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, nos países centrais da Europa tem-se a era do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) - também conhecida como anos dourados -, que demarca um outro viés de políticas sociais. O *Welfare State* aconteceu a partir do encontro entre Estado liberal e Estado social, assumindo e incorporando orientações da social-democracia, como forma de manter

o Estado capitalista frente às manifestações e aos movimentos sociais da classe trabalhadora que exigia reformas e melhoria da qualidade de vida (PIERSON, 1991).

Desta forma, no Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* que ocorreu nos países centrais após a 2ª Guerra Mundial, foram aplicadas políticas keynesianas (nome denominado por causa de seu maior teórico e defensor: Keynes) e tinham o Estado como o responsável por controlar ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, buscando garantir o pleno emprego e a complementação dos salários dos trabalhadores através da seguridade social, assistência médica, educação e habitação (HARVEY, 2005).

A necessidade de intervenção econômica no setor público acontece pela constatação de que somente o sistema de preços não consegue cumprir corretamente todas as incumbências. Assim, existem três funções econômicas do setor público, que são a função alocativa, distributiva e estabilizadora (VASCONCELLOS; GARCIA, 2004).

A função alocativa é caracterizada pela percepção de que bens públicos⁵ não podem excluir determinados indivíduos, portanto o mercado não pode oferecer tal bem de forma adequada. Assim, há a necessidade de oferta do serviço pelo setor público, como por exemplo a saúde e educação (idem).

Ao compreender que o capitalismo produz desigualdade social, a função distributiva tem como objetivo atenuar as mazelas do capital, e o Estado deve ser o redistribuidor de renda. Essa redistribuição ocorre a partir da tributação de uma estrutura tarifária progressiva, onde os segmentos mais ricos da sociedade pagam mais. Esses impostos são direcionados para segmentos menos favorecidos. A redistribuição também pode ocorrer a partir do subsídio do governo a produtos para consumidores mais pobres.

Já a função estabilizadora diz respeito a intervenção do Estado na Economia para alterar preços de produtos e serviços, como também a maior oferta de empregos, haja visto que o pleno emprego e a estabilização dos preços não ocorre de forma natural (VASCONCELLOS; GARCIA, 2004).

⁵ No campo do direito os bens públicos se dividem em: bens de uso comum do povo que engloba mares, rios, estradas, ruas e praças; os bens de uso especial que são os edifícios e áreas a serviço do governo federal, estadual e municipal; e bens dominiais que constituem patrimônios da União, Estados e municípios. Já no campo da economia é relacionado ao fornecimento de serviços públicos como saúde, educação, defesa nacional (VASCONCELLOS; GARCIA, 2004).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial foi imperiosa a necessidade de estabelecer a paz, impedindo tanto uma possível crise e ameaça ao capital, como ocorreu a partir de 1929, e se postergou nos anos de 1930. Além disso, buscava-se impossibilitar o retorno de rivalidades geopolíticas. Assim, uma nova era foi iniciada a partir do acordo Bretton Woods⁶, e instituições como a ONU, o Banco Mundial, FMI e Banco Internacional de compensações foram reunidos para estabelecer relações internacionais que protegessem o sistema econômico capitalista. Estabelecendo uma “espécie de acordo de classe entre capitalistas e trabalhadores” (idem, p.19), o livre comércio, um sistema de câmbio fixo amparado pela conversão do dólar norte-americano em ouro. Todo esse sistema econômico foi protegido pelo poder militar dos Estados Unidos.

Esse clima contribuiu para emergir vários “Estados socialdemocratas, democrata-cristãos e dirigistas” (HARVEY, 2005, p. 20) pelos países da Europa. Esses, compreendiam que o Estado deveria ter responsabilidades e intervir, garantindo o pleno emprego, crescimento econômico e bem-estar de seus cidadãos. Mas, o poder do Estado deveria ser dividido ao lado dos mecanismos de mercado. Ocorreu, como Harvey (2005) denominou, de um “compromisso de classe” entre o capital e o trabalho, e o surgimento de políticas sociais universais em relação a saúde, educação, entre outros. O mesmo autor chama esse período de *Welfare State* de “liberalismo embutido”, pois:

[...] os processos de mercado e as atividades empreendedoras e corporativas vieram a ser circundados por uma rede de restrições sociais e políticas e um ambiente regulatório que às vezes restringiu mas em outros casos liderou a estratégia econômica e industrial (HARVEY, 2005, p. 21).

De acordo com o estudo de T.H. Marshall (1963), no desenvolvimento da cidadania na Inglaterra os direitos sociais, e, portanto, as políticas sociais, se alargaram e foram originadas a partir da formação dos Estados-Nação. De acordo

⁶ O acordo de Bretton Woods foi um compromisso econômico internacional que ocorreu em 1944 em uma localidade de Bretton Woods no nordeste dos Estados Unidos que definiu regras e instituições financeiras. Nesse acordo foi criado o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional. Mais tarde o BIRD foi dividido em Banco Mundial e o Banco para Investimentos Internacionais. A principal determinação do acordo de Bretton Woods foi a obrigatoriedade dos países a manterem suas taxas câmbios e moedas dentro de um delimitado valor indexado ao dólar, cujo seu valor estava ligado ao Ouro (CARVALHO, 2004 e OLIVEIRA, et, al, 2008).

com o autor, a conquista dos direitos civis no século XVIII propiciou elementos para desenvolver os direitos políticos no século XIX, e conseqüentemente o surgimento dos direitos sociais no século XX.

Marshall (1963) defende o livre mercado e uma desigualdade tolerável, porém defende também direitos mínimos para que todos os indivíduos da nação sejam considerados cidadãos. Ao dividir o surgimento dos direitos civis, políticos e sociais nos séculos XVIII, XIX e XX respectivamente, alertou que devem ser tratados com uma razoável flexibilidade, e que houve entrelaçamento entre eles, principalmente do civil para o político, e do político para o social.

De acordo com Marshall (1963) o direito civil é caracterizado por um conjunto de direitos necessários à liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, a liberdade de imprensa, de pensamento e de fé, o direito à propriedade e à justiça. Já no século XVIII esse elemento civil detinha caráter de cidadania universal, haja vista que a Inglaterra nesse período possuía uma sociedade livre e sem trabalho servil.

No que tange ao direito político, que é compreendido pelo direito de participar do exercício político - como votar e ser votado -, não aconteceu da mesma forma pois não foi universalizado, em função da desigualdade de gênero e de substrato econômico para exercer esse direito, que foi se amadurecendo aos poucos. Somente com a expansão dos direitos políticos houve terreno propício para o surgimento dos direitos sociais no século XX, que de acordo com Marshall (1963) foi iniciado a partir do desenvolvimento da educação primária pública no século XIX. Assim, a compreensão dos direitos civis e individuais de se instruírem para desenvolver e compreender os direitos políticos, geraram como conseqüência o surgimento da educação pública inglesa, que alavancou o início dos direitos sociais no século XX.

Os estudos de Marshall (1963) se destacaram muito quando se pretende discutir políticas sociais e cidadania, e esse debate na época foi inclusive uma contribuição a mais para o amadurecimento das políticas sociais do *Welfare State*, nos anos dourados do Imperialismo.

Entretanto, quando tiramos essa reflexão do autor para outros países subdesenvolvidos e com um histórico de formação diferente, como o Brasil, o desenvolvimento desses direitos se dá de forma diferente, como alerta Souki (2006). O Brasil na era Vargas, que iniciou algumas políticas sociais, como também na

época da ditadura militar, obteve alguns direitos sociais, quando os civis e políticos estavam comprometidos.

A formulação de T. H. Marshall (1967) sobre a cidadania, em 1949, num contexto de ampla utilização das estratégias fordistas-keynesianas, foi paradigmática das transformações societárias daqueles anos, em que o tema da política social ganha um novo estatuto teórico, expressão de seu novo estatuto histórico nas realidades concretas dos países, aqui se destacando o padrão de bem-estar social europeu (BEHRING, 2009, p. 9).

Marshall (1963), Fraser (1984), Peter Flora (1987) e Heidenheimer (1987) compreendem que o *Welfare State* é a evolução máxima da política social e que as mesmas nasceram na Inglaterra, como consequência do desenvolvimento do capitalismo, da formação dos estados-nacionais e da transformação em democracia de massa nos marcos da Revolução Francesa.

Porém, para Mishra (1989), o *Welfare State* e política social não são sinônimos. Para o autor, a primeira tem uma conotação histórica e normativa específica, que decorreu do fundamento, dinâmica e institucionalidade próprios da sociedade capitalista, que passou a vigorar a partir da Segunda Guerra Mundial no século XX. Já a política social não é restrita ao capitalismo, em função do seu caráter genérico, que a permite estar em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado no atendimento de demandas e exigências de grupos, não exclusivamente de vertente democrática e lucrativa para a classe trabalhadora. Assim, para o autor, a política social é antiga e esteve presente em variados modos de produção, como o escravista, feudal e capitalista.

Pereira (2011) defendeu a abordagem de Mishra (1989) e afirmou que a política social ocorre na velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, dentro da formação social de classe, lidando assim com interesses opostos e sendo resultado da pressão de sujeitos e grupos distintos. Dessa forma, para a autora, a política social não se assentou em um enfoque evolucionista que a coloca como um contínuo linear entre caridade privada, beneficência e assistência, resultando em um último estágio da política social sob os moldes do *Welfare State*.

A partir dessas análises é importante compreendermos que a política social é constituída pela intervenção Estatal perante a sociedade civil, sendo complexa,

contraditória, e resultante de disputas de arenas políticas, que pode gerar a expansão de direitos ou a limitação de seu escopo.

As reflexões de Mishra (1989) e Pereira (2011) contribuem muito para o debate e para a compreensão de que o *Welfare State* é momento particular de um determinado território e conjuntura histórica, sendo a política social algo complexo e contraditório. Esta não é necessariamente benéfica às classes trabalhadoras e vulneráveis, tendo em vista que há políticas sociais e intervenções estatais que vão na contramão da ampliação de direitos às mesmas.

Atualmente é indiscutível que os direitos assegurados via política social, além de atender às demandas do capital e de garantir a reprodução da mão de obra, implementam a ampliação da cidadania. Assim, há o entendimento de que é um sistema de proteção social, a partir da intervenção do Estado que se desenvolveu nos países de variadas formas - como por exemplo, no Brasil, a partir da Constituição de 1988, que se comprometeu pelo menos do ponto de vista legal com a oferta da educação pública e do tripé da seguridade social (previdência social, saúde e assistência social).

1.1.1 Brasil e Políticas sociais

A formação do Brasil enquanto Estado-nação, o amadurecimento do capitalismo aliado ao desenvolvimento industrial e à formação das primeiras iniciativas estatais em relação a políticas sociais, aconteceram em tempos e modos diferentes no Brasil em comparação aos países da Europa.

O nosso país tem uma formação histórica peculiar, ao qual também incide sobre as intervenções do Estado, e as políticas sociais. A independência do Brasil de Portugal, que representou o primeiro movimento “revolucionário” no país e formação do estado-nacional não foi um movimento que rompeu com o sistema anterior vigente, uma vez que não acabou com a escravidão e permaneceu a concentração de renda, o monopólio do poder por reduzidas elites e marginalização de uma grande parcela da população que não conseguia enquadrar-se como sociedade civil (PERONI, 2003).

Dessa forma, a Independência no Brasil ocorreu muito mais pela decadência de Portugal (metrópole) e desse sistema colonial do que, como Peroni (2003, p. 36)

relata, “por um rompimento com a estrutura colonial e com um projeto burguês de avanço das forças produtivas capitalistas”.

Outra característica marcante da formação do Brasil, desde os seus primórdios, é a relação de violência e ideologia do favor, da “caridade”, benevolência dos ricos pelos pobres. Dessa forma, as camadas populares do país sempre estiveram de fora das decisões políticas e sociais, sendo utilizados pelo Estado os instrumentos de repressão e “caridade”, para atenuar e perpetuar essa situação de poderio das classes abastadas e subserviência das classes populares (PERONI, 2003).

Posto isto, Behring e Boschetti (2011, p. 79) afirmam que a formação do país tem grande relação com o “desenho instável, restrito e segmentado que marcou a política social brasileira desde os seus primórdios”. O Brasil criou, tardiamente, indícios de leis sociais que incluíam demandas da classe operária. Na Europa, ainda no século XIX já houvera a conquista de direitos civis e políticos, e início do XX a conquista de direitos sociais amplos. No Brasil, a primeira legislação de caráter social pode ser considerada em 1888, com a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública (idem). Até os anos de 1930, as legislações sociais são escassas, voltadas somente para algumas classes de trabalhadores, e pouco efetivas na prática⁷. O quadro 1 elenca essas primeiras legislações.

⁷ Essa é uma outra questão marcante em relação a direitos sociais e políticas sociais no Brasil. A distância entre o que está no papel e o que ocorre na vida cotidiana. Há uma dificuldade no país em se efetivar as leis.

Quadro 1: Primeiras legislações sociais brasileiras

1887 - Nenhuma legislação social até então;
1888 - Criação de uma caixa de socorro para a Burocracia Pública;
1889 - Funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistaram o direito a pensão e a 15 dias de férias;
1890 - Funcionários do Ministério da Fazenda, também conquistam, pensão e 15 dias de férias;
1891 - 1ª Legislação para Assistência a infância no país, regulamentando o trabalho infantil. Porém, a mesma nunca foi cumprida;
1892 - Funcionários da Marinha adquirem o direito a pensão;
1903 - Primeiros sindicatos de trabalhadores na agricultura e nas indústrias rurais;
1907 - Primeiros sindicatos dos demais trabalhadores urbanos. E também direito a organização sindical;
1911 - Se reduz legalmente a jornada de trabalho para 12 horas diárias. Também não foi muito assegurada e cumprida;
1919 - Regulamenta-se a questão dos acidentes de trabalho no Brasil;
1923 - Lei Eloy Chaves, que institui obrigatoriedade de criação de caixas de pensões (CAPS) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores à época, como ferroviários e marítimos;
1927 - Aprovado o Código de Menores.

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de Behring e Boschetti (2011, p. 79-80).

A legislação de 1919 regulamentou os acidentes de trabalho, que ocorriam por meio de inquérito policial com a responsabilização do sujeito, ao invés de trabalhar melhorias coletivas de trabalho. A lei Eloy Chaves é considerada um marco, pois se refere ao início da previdência social que temos hoje, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. A última legislação elencada no quadro, sobre o Código de Menores, é famosa e detinha um caráter altamente punitivo ao adolescente “delinquente”, no qual o estatuto só vai se modificar em 1990 com o ECA (idem).

A partir do ano de 1930, com o fim da República Velha, o Brasil passa a ter uma direção mais voltada para o urbano-industrial. Assim, com Getúlio Vargas, temos as primeiras intervenções sociais por parte do Estado de uma maneira um pouco mais organizada. Porém, era ainda bastante restrita, centralizadora e mais voltada para categorias específicas de trabalho. Logo, os que não detinham os meios de produção e também não conseguiam se inserir no mercado de trabalho

continuavam alheios a essas intervenções e legislações (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Draibe (1990), entre os anos de 1930 e 1943 correspondem ao início da política social no país. Foi criado o Ministério do Trabalho em 1930 e, em 1932, a carteira de trabalho. Em 1933, iniciaram-se os primeiros Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), restritos a algumas categorias profissionais estratégicas, como a marítima, ferroviária e portuária. No ano de 1930, também foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, e, em 1942, surgiram os primeiros passos da assistência social com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). No ano de 1937, se deu o desfecho desse período preliminar de políticas sociais no Brasil com a promulgação da Constituição de 1937, que reconhecia as categorias de trabalho, e em 1943, com a Consolidação das leis trabalhistas (CLT) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No período que compreende 1946 a 1964, houve pouquíssimos avanços em relação às legislações e políticas sociais, ocorrendo apenas pequenas mudanças, tais como: a separação dos Ministérios da Saúde e Educação, em 1953, e a criação de novos IAPs, para outras categorias. Foi um período marcado por grandes polarizações políticas e disputas de ideias, resultando na vitória de um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro via golpe militar.

Durante a ditadura civil-militar (1964-1985), houve um avanço da política social de forma tecnocrática e conservadora, sendo um período peculiar de “expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 135). Essa modernização de intervenções estatais implementadas foram mecanismos para conter as manifestações contra o sistema.

Em 1966, ocorreu a uniformização e unificação do Instituto Nacional de Previdência Social, e em 1967, houve a inclusão da gestão dos acidentes de trabalho e aumento da cobertura previdenciária para várias categorias. Em 1974, criou-se uma renda mensal de meio salário mínimo para idosos pobres. No mesmo ano surgiu o Ministério da Previdência e Assistência Social. Apesar da assistência social ter sido incluída em um ministério, o seu foco central ainda consistia na filantropia e “ajuda” aos pobres (idem).

Após 1974, a crise econômica internacional começou a afetar o país, e a ditadura começa a mostrar sinais de enfraquecimento, principalmente pela pressão

de vários setores da sociedade pela redemocratização, iniciando uma transição democrática controlada pelas elites, que Fernandes (1986) chama de “transição pelo alto”. Assim, quando as elites que sempre apoiaram e financiaram o golpe perceberam que este não se sustentaria mais, assumiram o controle para que o mesmo acabasse. Dessa forma, os mesmos grupos protagonistas do golpe-ditatorial assumiram a virada democrática, permanecendo no controle econômico e político.

Durante a década de 1980 ocorreu forte mobilização da sociedade e houve o aumento de criticidade sobre direitos e políticas sociais. A sociedade civil se organizou e exigiu eleições diretas e uma nova Constituinte. Esse período foi marcado pela retomada dos movimentos sociais e pelo fim da ditadura civil militar que durou 21 anos. O marco jurídico do período foi a promulgação da Constituição da República Federativa no Brasil no ano de 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004). Sobre isso, Silva (2000, p. 1) contribuiu afirmando que:

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, marco de um amplo processo de discussão entre as diversas classes sociais da sociedade brasileira, cuja pauta política tinha como principal destaque a revalorização do espaço público e a democratização das relações entre Estado e a sociedade, consagrou alguns direitos que a diferencia das constituições anteriores. Para os objetivos desta comunicação destaco em primeiro lugar, a consagração de políticas estatais de caráter universalizante, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1988 adotou como princípio que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição’ (CF, artigo 1º, parágrafo único). Em respeito a este princípio, a ‘participação da comunidade’ ou uma ‘gestão democrática’ foram previstas no processo decisório das políticas estatais, sendo posteriormente regulamentadas através das leis ordinárias que definiram o caráter, a composição e as competências dos mecanismos de participação.

A Constituição de 1988 reconheceu os direitos sociais, destacando a obrigação do Estado na realização de políticas sociais com a participação da sociedade civil no seu controle. No que concerne à política de educação, a nova Constituição de 1988 contemplou reivindicações de educadores e resgatou o caráter da educação como política social universal, sendo dever e obrigação do Estado, com a garantia da participação popular (SANTOS, 2011). No artigo 6º da Constituição, a educação foi reconhecida como o primeiro dos direitos sociais, como

também direito político e civil. A formalização no ordenamento jurídico do país significou o reconhecimento de que ela faz parte das dimensões estruturais da própria consistência do ser humano e fator indispensável da vida social (CURY, 2012).

1.1.2 Neoliberalização e sua influência nas políticas sociais

O neoliberalismo é a terceira fase do Imperialismo, denominado de Capitalismo Contemporâneo (HARVEY, 1993), e foi fortalecido pela crise do *Welfare State* na década de 1970 e conseguiu notoriedade popular pelo fato de ter um discurso que incide sobre desejos e sensações da sociedade. A nova fase se apoiou no clamor popular e se apoderou dos conceitos de dignidade humana e liberdade individual. De acordo com a teoria, só é possível alcançar a liberdade individual e, por conseguinte, a dignidade humana a partir da liberdade de mercado e de comércio (HARVEY, 2005).

A corrente neoliberal iniciou-se a partir do momento que as políticas keynesianas nos países de capitalismo avançado começaram a despontar sinais graves de crise, com altas taxas de inflação e desemprego. Dessa forma, o neoliberalismo surge como um “antídoto para ameaças a ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo” (idem, p.29). Ele defende que o bem-estar humano só pode ser alcançado a partir das liberdades empreendedoras individuais, que devem ser garantidas em primeira instância os “direitos a propriedade privada, livre mercados e livre comércio” (p. 12), a partir da interferência mínima possível do Estado na economia (HARVEY, 2005).

O país que serviu de laboratório para as políticas neoliberais no mundo foi o Chile a partir do golpe de Pinochet no dia 11 de setembro de 1973 contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. O golpe foi financiado por elites chilenas que se sentiam ameaçadas pela simpatia de Allende ao socialismo. Após a conquista do poder via golpe por Pinochet, ele contratou um grupo de economistas neoliberais formados em universidades dos Estados Unidos, conhecidos como “*Chicago boys*”, que implantaram, dentre as principais reformas econômicas, a negociação de empréstimos com o FMI, privatização dos ativos públicos, privatização da seguridade social, facilitação de investimentos estrangeiros e

liberalização de recursos naturais à exploração privada não regulada. Desse modo, essas mudanças políticas e econômicas no Chile serviram de exemplos para a adoção do neoliberalismo na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos na década de 1980 (HARVEY, 2005).

Após o *Welfare State*, o Estado de Bem-Estar Social ou “Liberalismo embutido” se esgotar pela Europa, apresentando altas taxas de inflação e desemprego, posteriormente, a um próspero período econômico e social. O neoliberalismo, a partir de seus grandes teóricos como Friderich Von Hayek⁸, Ludwig von Mises e Milton Friedman, surgiu como uma grande alternativa econômica a partir da sua incisiva crítica a intervenção do Estado na economia, e ao *Welfare State* (PERONI, 2003).

Na ideologia neoliberal, a crise não é compreendida como parte do capitalismo e intrínseca ao esgotamento do capital, e sim como o excessivo gasto por parte do Estado com políticas e intervenções sociais. Ela defende então o distanciamento do Estado perante a economia e decisões sociais, uma vez que as medidas executadas pelo Estado:

[...] estavam fadadas à tendenciosidade política, que dependia da força dos grupos de interesse envolvidos (como os sindicatos, os ambientalistas ou os grupos de pressão corporativos). As decisões do Estado em questão de investimento e acumulação do capital estavam fadadas a ser erradas porque as informações à disposição do Estado não podiam rivalizar com as contidas nos sinais de mercado (HARVEY, 2005, p. 30).

Assim, além de defender o mercado a qualquer custo, Hayek (1983) também acreditava no esvaziamento de instrumentos democráticos, pois para ele a democracia de forma ilimitada leva a desorganização. Para o mesmo autor, esta serviria apenas para proteger a propriedade privada e os indivíduos. De acordo com o Hayek (1983), em contextos democráticos é que ocorre o aumento da inflação e desemprego, pelo fato de os políticos atenderem demandas de eleitores e cederem aos aumentos de salários reivindicados pelos sindicatos, acarretando o desemprego.

⁸ De acordo com Anderson (1995) a teoria neoliberal surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial como forma de se opor ao Estado intervencionista Keynesianista, a partir da obra clássica de Friedrich Hayek, “O Caminho da Servidão” de 1944. Porém o forte crescimento econômico do Estado Keynesiano no período de 1945 a 1970 obscureceu a teoria neoliberal, que só ressurgiu e avançou a partir da Crise econômica de 1969 a 1973.

O neoliberalismo defende a estabilidade da moeda como valor máximo, a qual só pode ser conquistada através da diminuição dos gastos sociais e a conservação de uma taxa, que é entendida como “natural”, de desemprego, e diminuição de impostos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Dessa forma, os instrumentos utilizados e defendidos pela teoria neoliberal são a desregulamentação, a privatização, isto é, a transferência dos setores financiados pelo Estado para a iniciativa privada, além da terceirização, que passa para a iniciativa privada a gestão dos trabalhadores que atuam em instituições públicas, com o objetivo de ‘reduzir custos’. A diminuição do Estado, na perspectiva neoliberal, significa reduzir sua intervenção na economia e deixar a lógica do mercado prevalecer, o que superará as falhas do Estado, o tornando mais eficiente e produtivo. Tal lógica impactaria diretamente as políticas sociais. (SANTOS, 2010).

A terceira fase do capitalismo Imperialista, como a própria sugestão do nome nos traz, nos parece o renascimento da teoria liberal. Apesar de muitas semelhanças, é importante deixar claro que são teorias distintas e principalmente momentos históricos muito diferentes.

O liberalismo como já relatado anteriormente, é uma teoria que se desenvolve ainda no sistema feudal, e era um instrumento que vinha sendo estudado e defendido para a revolução burguesa. Foi uma teoria revolucionária, que desenvolveu a ciência e tecnologia, e que funcionava em um momento que o capital ainda não havia se monopolizado. O sistema capitalista, nesse momento, facilitava mais a existência do pequeno e médio empresário. Porém, com a forte concentração do capital, e as crises que se avolumavam, ele se mostrou desgastado (BRAZ; NETTO, 2012).

O neoliberalismo retoma as bases do liberalismo, porém em um cenário muito diferente. Os grandes monopólios, ou oligopólios dominam o mundo. O cenário não é de concorrência desenfreada como na fase do capitalismo concorrencial. Além dessa diferença histórica, o neoliberalismo traz um grande “ingrediente” a mais em sua lógica, que é a acumulação flexível de produção.

A acumulação flexível se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente

intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1993, p. 140)

Essa flexibilização nas relações de trabalho tem como consequência maior insegurança, desemprego e diminuição dos trabalhos. Essa mudança ocorre com a promessa de maior oferta de emprego, entretanto a flexibilização do trabalho não vem promovendo a diminuição do desemprego, mas somente precarizando o trabalho e as condições de vida de quem mais necessita dele (NETTO; BRAZ, 2012).

Além, da diferença histórica e forma de produção via monopólios ou oligopólios, a neoliberalismo detém um cenário de protagonismo da financeirização e capital fictício. Esse é um dos processos principais dessa fase do imperialismo, na qual o dinheiro especulativo ganha expressivo protagonismo, em detrimento do capital produtivo.

No que tange às políticas sociais, Draibe (1993) afirma que o neoliberalismo se divide em duas fases: a primeira atacou o keynesianismo e o *Welfare State*; e a segunda impactou os programas sociais com o trinômio da focalização, privatização e descentralização. Esse último vem sendo vivenciado pelo Brasil pós constituição de 1988.

A descentralização é o processo por meio do qual, o governo federal compartilha e repassa o poder e autoridade com os governos estaduais e municipais, esse processo se corporifica com a transferência de recursos e funções (ESPINOSA, 2012). Esse conceito foi defendido na nova Constituição de 1988 pelo fato de não centralizar o poder em um comando único, como ocorria no período ditatorial; e também como forma de tornar o processo mais transparente e próximo à população local (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Porém, o que se efetivou de maneira preponderante, foi um grande repasse de responsabilidades, principalmente para os municípios em relação a política de saúde, assistência social e educação básica (GENTILINI, 2012). E, a diminuição da participação da União que ainda detém a maior parte dos recursos. Os espaços de participação da sociedade local se mostram deficitários, tendo em conta que os conselhos se institucionalizaram como um quase setor do Estado (BOSCHETTI, 2009).

A privatização é o repasse de produção de bens e serviços públicos para o setor privado. Esse processo transferiu recursos da população para grupos monopolistas, que ocorreu tanto em países centrais, mas principalmente nos periféricos, ocorrendo o que Netto e Braz (2012, p. 240) chamam de “profunda desnacionalização da economia”. Esse processo também pode ocorrer como forma de publicização, que é o repasse de atividades e serviços de responsabilidade do Estado para organização de direito privado, e pública não-estatal. Sendo um processo “intermediário” entre serviços públicos e privados (PERONI; ADRIÃO, 2004).

A focalização significa o encaminhamento de gastos e programas sociais para públicos e alvos cada vez mais específicos e pobres da população. Essa tese se justifica pelo fato de que o Estado deve atender somente residualmente as intervenções sociais (DRAIBE, 1993). Isso se refere ao que Boschetti (2009) afirma que as políticas estão cada vez mais seletivas, e precárias com destino de atender somente as camadas mais pobres da população, que não podem pagar por serviços sociais privados.

Esse processo de neoliberalização, como denomina Harvey (2005) expressa a “financiarização” de todas as esferas de relações da sociedade, desde a economia a sociabilidade. Promovendo a ética do mercado como um processo central influenciando nas divisões de trabalho, relações sociais, promoção de bem-estar social, uso de tecnologias, forma de vida e pensamento. O autor alerta que essas mudanças ocorrem de forma diferenciada entre os países (idem).

Na década de 1990, no momento que o Brasil começava a experimentar momentos de democratização e de viabilização de políticas sociais, setores presentes no Estado brasileiro foram influenciados pela teoria neoliberal, que como alerta Silva (2000, p.1), “elege como principal alvo de ataques os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, responsabilizando pela crise econômica e política do momento”.

O início da década de 1990 foi caracterizado no Brasil pela instabilidade e crise financeira, e de acordo com a teoria neoliberal não é o capitalismo que está em crise, e sim o Estado. Logo, o país encontrava-se nessa condição pelo excessivo gasto do Estado com políticas sociais que desencadearam a crise fiscal, sendo necessária sua reestruturação. Seria necessário não só diminuir a atuação do Estado a partir da oferta de políticas sociais, como também dos mecanismos

governamentais de participação popular, pois “as instituições democráticas, além de mais permeáveis às pressões e demandas da população, perdiam em eficiência se comparada as de mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2004, p. 139).

É importante compreender que o Brasil não passou pelo período de *Welfare State*, assim não havia grande gasto com políticas sociais anteriormente. Porém existiam muitas empresas estatais, e um dos discursos utilizados para justificar a privatização das mesmas era arrecadar mais fundos para se utilizar na política de saúde e educação (LACERDA, et al, 2010).

A questão do trinômio relatado por Draibe (1993), de focalização, privatização e descentralização também atingiu nossos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988. Há uma intensificação da estigmatização do uso público de algumas políticas sociais, o que dificulta sua universalização. As políticas sociais no Brasil são cada vez mais direcionadas aos pobres. Behring (2009, p. 12) contribui afirmando que a política social influenciada pela teoria neoliberal no Brasil é:

Residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada a solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho sem trabalho para todos.

A reforma do Estado que se iniciou nos anos 1990 no Brasil, além de utilizar-se da teoria neoliberal, também se influenciou da perspectiva teórica da terceira via, que é baseada no modelo social-democrata europeu, e possui em comum com o neoliberalismo o diagnóstico de que o responsável pela crise é o Estado intervencionista, porém ressaltando o problema gerencial, propondo como solução as parcerias públicas e privadas (PERONI, et al, 2009).

Os primeiros passos da Reforma do Estado no Brasil foram no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), tendo continuidade no governo Itamar Franco (1992-1994), mas foi definitivamente consolidada no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998), por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (SILVA, 2000).

O MARE foi criado para orientar o processo de reforma no país, fomentando as privatizações, terceirizações e publicizações. Dessa forma, a parceria público-

privado ganhou notoriedade, fortalecendo a perspectiva empresarial nos serviços públicos como saúde, assistência, previdência e educação (idem).

Nesse contexto, no que tange à política de educação, o Banco Mundial tem papel de destaque como instituição de reorganização da política internacional a partir dos pressupostos neoliberais. A partir dos anos de 1990, a instituição financeira internacional passou a ditar normas e regras para a educação aos países periféricos, com o discurso de que, a partir do investimento em educação, os países alcançariam o tão sonhado “desenvolvimento”. Além da disponibilização de financiamento e recursos para os países, o Banco Mundial ofereceu diretrizes padronizadas que tinham o objetivo de fortalecer a economia e desenvolvimento: o acesso ao ensino com equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas (TORRES, 2007).

A influência da reforma neoliberal no Estado na área de educação é notória em relação ao aumento de parcerias público-privadas, em parcerias com ONGs e institutos, alastrando cada vez mais a gestão de lógica privada nas escolas públicas (COMERLATO; CAETANO, 2013).

Solano (2013) também afirmou que a gestão gerencial vem se mostrando predominante nas políticas de educação atual, e tem como objetivo o alcance de eficiência, eficácia e efetividade. De acordo com ela, apesar de todo o discurso pomposo de melhoria da qualidade educacional a partir desse novo padrão de gestão, o que vem acontecendo de fato é a “subordinação da escola à racionalidade financeira do capital e a retração do Estado com relação à educação” (idem, p. 90).

Nessa nova ótica, de ditames de organismos internacionais e gestão neoliberal o instrumento que mais vem ganhando centralidade são as avaliações em larga escala, que através de testes padronizados medem a qualidade e ranqueiam alunos, escolas, municípios, estados e países em busca das metas numéricas que se traduzem em qualidade educacional.

1.2 Avaliação de Políticas Sociais: Por que? Para que? Para quem?

De acordo com os autores da temática como Aguilar e Ander-Egg (1995), Cohen e Franco (1993), Arretche (1998) e Silva (2000), avaliar significa estabelecer valor e julgamento sobre os efeitos das políticas sociais. A mesma opinião também é

partilhada por Silva e Barros (2015) e Oliveira et al. (2016) que relatam que a origem etimológica da mesma palavra é determinar o que é bom e ruim nas políticas sociais. Silva e Silva (2009, p. 10) ainda complementam que “é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo esforço de objetivação; de independência e ações interdisciplinares”.

A avaliação tem a característica de julgar e atribuir valor à determinada intervenção e projeto com base em informações empíricas e teóricas analisadas (MIOTO; NOGUEIRA, 2007, p. 296). Prates (2010) também contribui dizendo ser uma “atividade sistemática, planejada e dirigida”, onde o propósito é produzir informações que sejam importantes e aptas para “fundamentar juízo sobre o mérito do programa ou atividade, buscando comprovar extensão e grau de resultados”. Nesse sentido, a avaliação auxilia na tomada de decisões sobre o percurso do projeto/programa, a partir de subsídios concretos.

A avaliação se assemelha a um trabalho de pesquisa, pois ambas possuem harmonia em relação a vários pontos, como mostra Faria (1996, p. 42): “[...] o conteúdo substantivo dos fenômenos estudados; as técnicas de coleta, organização e análise de dados; e utilização dos resultados”. Mas elas detêm diferenças, e de acordo com o autor citado, as especificidades da avaliação correspondem:

- do ponto de vista metodológico, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas;
- do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar;
- do ponto de vista de seu papel, a avaliação detecta eventuais falhas e afere méritos dos programas durante sua elaboração. Neste sentido, sua tarefa é formativa, permitindo a correção ou conformação de rumos (FARIA, 1999, p. 42).

Dessa forma, a avaliação utiliza-se de métodos e técnicas da pesquisa social, mas seu objetivo é diferente, pois é uma atividade que se baseia em realizar julgamentos e aferições de uma determinada intervenção, para respaldar tomadas de decisão da política, programa ou projeto, tanto em sua implantação, implementação e resultados (DESLANDES, 1997). Aguilár e Ander-Egg (1994) afirmaram que avaliação é um tipo de “pesquisa social aplicada”. Em relação à pesquisa, trata-se de um processo sistemático de construção de conhecimento, que tem como meta principal a geração de novos conhecimentos.

No que tange aos seus aspectos técnicos e instrumentais, as avaliações de políticas sociais são classificadas de forma geral de acordo com o seu objetivo, aferindo assim os níveis de efetividade, eficácia e eficiência, e também ao tempo que acontecem, *ex-ante* (antes da implementação do programa ou política social) ou *ex-post* (posterior a implementação do programa ou política social) (COHEN; FRANCO, 1993).

A avaliação de efetividade busca examinar os objetivos de determinada política, os resultados e possíveis impactos que foram alcançados (ARRETCHE, 1999). Assim, a efetividade se esbarra como sinônimo de impacto e vem para averiguar se houve alguma mudança na realidade inserida, com o projeto, e se o problema que se propôs a resolver foi ou não solucionado (COHEN; FRANCO, 1993).

A eficácia é a correlação entre os objetivos, instrumentos utilizados e resultados alcançados. Assim, verifica-se o que se propôs e o que verdadeiramente alcançou, bem como os caminhos previstos e os percursos realmente utilizados (ARRETCHE, 1999). Cohen e Franco (1993) também dizem que a eficácia corresponde à proporção em que se alcançam os objetivos e metas do projeto, em um determinado período de tempo. Sendo assim, a eficácia remete ao tempo gasto para realização dos objetivos.

Sobre a avaliação de eficiência, busca-se entender “o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados” (ARRETCHE, 1999, p.50), caracterizando pela averiguação do dinheiro investido e resultados obtidos. A eficiência é o conceito onde o básico é minimizar os custos e maximizar os resultados, ou seja, um projeto é eficiente quando gasta igual ou menor ao orçamento planejado e ainda assim consegue bons resultados (COHEN; FRANCO, 1993).

As avaliações também podem ser classificadas em: Avaliação Política da Política; Avaliação de Processo; e Avaliação de Impacto. A primeira tem como objetivo principal a análise no desenho de uma dada política ou programa, que se baseia tanto na proposta da política em si, como no arcabouço institucional que deverá dar suporte a seu desenvolvimento.

Dessa forma, a avaliação da política discute os princípios e viabilidade de uma política ou programa ainda não implementado e, portanto, também pode ser denominado de Avaliação *Ex-ante* (SILVA; BARROS, 2015). Esse modelo de

avaliação é utilizado na fase de formulação da política ou planejamento do programa, e visa “proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado” (COHEN; FRANCO, 2000, p.108).

A avaliação de Processo, como o próprio nome já sugere, ocorre no processo em que a política, projeto ou programa já está sendo implementada. Tem como foco analisar o processo de instalação de uma dada política. Essa avaliação examina as diretrizes e metas estabelecidas inicialmente e os resultados já alcançados. Esse tipo de avaliação, geralmente, visa aferir a eficácia de um programa (SILVA; BARROS, 2015).

Em relação a avaliação de impacto, ela analisa as efetivas mudanças ocorridas em uma realidade específica a partir da implementação de um programa. Essa avaliação busca os impactos da ação, e para isso considera a realidade anterior ao programa e a posterior a implementação da intervenção. Esse tipo de avaliação pode ser realizado tanto durante como depois (Avaliação *ex-post*) da implementação de uma política ou programa (*idem*).

De acordo com autores como Faria (2005), Silva (2001) e Boschetti (2009), as técnicas de avaliação emergiram nos Estados Unidos na década de 1960, com o objetivo de aferir ações públicas, objetivando identificar o que era mais eficaz, a partir do discurso de que haveria grandes gastos públicos no período e a falta de controle sobre eles. Assim, as avaliações de políticas sociais surgiram como um instrumento para reequilibrar as contas públicas estadunidenses e garantir principalmente maior eficiência e eficácia nas ações.

A década de 1960, nos Estados Unidos, é definida por Faria (2005) como o primeiro “boom” dos estudos avaliativos e detinha uma grande exaltação positivista. Inicialmente os estudos de avaliação tinham característica *topdown*, sendo destinadas aos formuladores de política e aos gerentes de mais alto escalão. Posteriormente, após ser verificada que avaliação era frequentemente obstruída em seu retorno, abriu-se espaço para a forma *bottom-up* agregando os profissionais da ponta das políticas como seus usuários/clientes.

No Brasil e na América Latina, as avaliações das políticas sociais cresceram nos anos de 1980 e 1990. Nesse período, o Brasil passou pelo período de redemocratização, de forte organização dos movimentos sociais pela luta de seus direitos universais, equânimes, e uma maior seriedade e criticidade sobre o

investimento do dinheiro público e a falta de direcionamento dos programas sociais. Este teve como um dos grandes marcos a nova Constituição de 1988 (SILVA, 2001). Porém, também nesse mesmo período, foram iniciados os mecanismos de reforma do Estado (ou reformas neoliberais), que tem como objetivo a diminuição da interferência do governo, ocasionando a redução de políticas sociais (FARIA, 2005). Ambos os processos permeiam e influenciam as políticas e estudos de avaliação de políticas sociais no país.

Arretche (1998) estabeleceu distinções entre avaliação política e análise/avaliação de políticas sociais. De acordo com a autora, a avaliação de política tem como objetivo estudar o que levou a decisão da criação e implementação de determinada política social. Assim, tenta-se compreender os processos e os fundamentos políticos que justificam a existência de uma política social em detrimento de outras. Já na análise/avaliação de políticas sociais, dedicou-se a explorar a natureza, abrangência, objetivos e efeitos que compõem determinada política.

A mesma autora ainda afirma que também há diferença entre análise e avaliação. Para Arretche (1998), a análise apreende as diversas características de uma política, como seus serviços, financiamento e desenho institucional. Porém, não se preocupa com seus efeitos e impactos. Já a avaliação determina o valor de uma ação e atribui a relação de causa e efeito. No entanto, Boschetti (2009) ressaltou que, apesar da análise e avaliação se tratarem de momentos diferentes, são inter-relacionados e complementares.

De acordo com Penna Firme (2003), a avaliação pode ser algo que realmente contribua para o aperfeiçoamento e melhoramento efetivo de uma política, programa ou projeto. No entanto, a mesma autora afirmou que o contrário pode acontecer, acarretando em diagnósticos incorretos e aleatórios.

Minayo (2005), também afirma que

[...] nem toda avaliação é produtiva: 'avaliar pode ser um empreendimento de sucesso, mas também de fracasso; pode conduzir a resultados significativos ou a respostas sem sentido; pode defender ou ameaçar', dependendo de seus propósitos e da seriedade intelectual com que é feita (MINAYO, 2005, p. 20).

Para Penna Firme (2003), uma boa avaliação deve vir alicerçada em prol da cidadania e dos direitos humanos, trazendo reais transformações aos sujeitos que

protagonizam as políticas sociais. Para que isso seja alcançado, a autora elencou quatro questões fundamentais que devem existir em uma avaliação, que são: utilidade, viabilidade, ética e precisão.

Boschetti (2009) afirmou que a avaliação política como a avaliação de políticas sociais é extremamente importante para garantir qualidade e aperfeiçoamento, contribuindo para ampliação de direitos e diminuição de desigualdades sociais. Porém para isso é preciso avaliá-la observando sua totalidade e compreendendo as políticas sociais como algo complexo e contraditório.

De acordo com a mesma autora, no Brasil, como em outros países da América Latina e no mundo, as avaliações de políticas sociais foram altamente influenciadas pelas reformas neoliberais. Desta forma, exalta a discussão e aplicação de avaliação de políticas sociais, no âmbito de instrumentos e técnicas sofisticadas, desprovido de análise crítica sobre as escolhas e questões econômicas e políticas que a embasam. Essas, tem como foco essencialmente a questão da eficiência e negligenciam a ampliação e redução das desigualdades sociais.

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais, têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepôr à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado (BOSCHETTI, 2009, p. 3).

Junto com Boschetti (2009), Silva e Barros (2015) e Oliveira et al. (2016) também reiteram que a avaliação vai além da utilização e exacerbação de técnicas e instrumentos. Estes afirmam que avaliação não deve somente se basear em comparações de resultados macros, é necessário observar e analisar as especificidades e individualidades de cada realidade.

As avaliações de políticas sociais são relacionadas à discussão sobre gestão pública, sendo um dos instrumentos necessários a ser utilizado pelos administradores da coisa pública. De acordo com Neves (2012), gestão é uma área das ciências humanas, que trabalha em um grupo de pessoas, buscando manter

coesão, e organização de recursos existentes para objetivos pré-determinados. Dessa forma, se estabelece na organização da sociedade.

A gestão significa administração e gerenciamento de uma determinada instituição tanto pública como privada, que tem como objetivo o progresso “estabelecido pela instituição através do esforço humano organizado pelo grupo” (idem, p. 222).

[...] cabe à gestão a otimização do funcionamento das organizações através da tomada de decisões racionais e fundamentadas na escolha e tratamento de dados e informações relevantes para, por essa via, contribuir para seu desenvolvimento e a satisfação dos interesses de todos os seus colaboradores e proprietários, além da satisfação das necessidades da sociedade em geral ou de um grupo em particular (NEVES, 2012, p. 222).

A mesma autora, dessa forma alerta que a gestão pública é praticamente sinônimo de administração pública, porém existe uma diferença em termos de abrangência. A administração pública se refere como instrumento de ação do Estado com o propósito de possibilitar o cumprimento de suas funções básicas, é o conjunto de sistemas que por meio de recursos públicos são utilizados para a implementação de políticas públicas. Já a gestão pública compete a práticas e atos de competência legal para conduzir uma parte do patrimônio público, que fica sob responsabilidade de uma unidade em específico.

Assim, Neves (2012) afirma que o termo “administração pública” tem natureza mais ampla e genérica e abstrata “indicando um instrumento do Estado ou um conjunto de processos” (p. 235). E, a gestão pública determina algo mais restrito, específico e concreto, “apontando para o efetivo exercício de uma determinada atividade” (idem).

Schmitz e Almeida (2011) realizam um estudo em que conceitua governo e gestão. Para os autores, os dois setores detêm corresponsabilidade, entretanto, suas decisões são diferentes. O governo formula as premissas de decisões, a tarefa dele é sustentar a sobrevivência da sociedade, determinando as direções para o melhor desenvolvimento a partir das demandas, necessidades e vontades da sociedade. O gestor torna as decisões concretas, e refere-se então à realização técnico-temática da política do governo. Portanto, a gestão são os Ministérios, as Secretarias que determinam e realizam as políticas sociais decididas em âmbito de

governo. E para a realização das políticas, programas e projetos por parte da gestão é necessário investigar e avaliar as políticas propostas e realizadas.

A gestão e administração pública a partir da influência neoliberal passou a adotar regras e ações das empresas privadas, e assim também é denominada de gerencialismo. Esse, de acordo com Parente (2012) é um novo modelo de gestão pública, fomentado pela reforma neoliberal que tem origem nos Estados Unidos e Inglaterra, e se alastrou para vários países, inclusive na América Latina e Brasil, no discurso de necessidade de reforma do Estado pela via neoliberal.

Conforme o autor o ponto central do gerencialismo é a privatização da gestão pública. Essa prática é defendida pela necessidade de “modernização” do setor público, que se espelha na iniciativa privada e no mercado como modelos centrais. E se relaciona a culturas de produtividade, eficácia, performatividade⁹ e competitividade. Nessa lógica, conceitos como *empowerment* (empoderamento) e *accountability* (responsabilização) são incorporados cada vez mais dentro da gestão pública, se aproximando e se assemelhando com a gestão privada.

A inserção dos preceitos gerencialistas na gestão pública brasileira tem se efetivado por meio de políticas públicas centradas no racionalismo e na produtividade. Assim, como em outros países, no Brasil, a adoção dessas medidas baseia-se nos princípios de mercado, influenciando as relações público-privadas e o modo de organização do Estado que deixa de ser provedor para assumir uma postura de regulador (PARENTE, 2012, p. 73).

Nessa direção, as avaliações com aspectos extremamente quantitativos e que enaltecem somente resultados estatísticos são um reflexo dessa influência e são criticadas por autores como Boschetti (2009), Arretche (2005) e Oliveira et al (2016).

Porém, como já alertado por esses mesmos autores, avaliar pressupõe escolhas, opções políticas e arenas de disputa, não sendo um território neutro. E para quem defende políticas sociais universais com forte caráter de direitos sociais e cidadania, é de extrema necessidade que se posicione e questione técnicas que só vem servindo ao mercado e não à promoção da justiça e equidade social.

De acordo com Faria (2005), a temática sobre avaliação de políticas sociais é negligenciada pela academia, haja vista a pouca quantidade de estudo nesse viés, porém, entre os administradores públicos foi altamente valorizada. Assim, a partir

⁹ Se relaciona a performance, a cultura de exaltação de resultados estatísticos, e conseqüentemente a exposição ampliada desses produtos (BALL, 2002); (PARENTE, 2012).

dos anos de 1990 áreas como a saúde, assistência, previdência e educação ganharam grandes programas de avaliação, que se tornaram centrais para as tomadas de medida sob os rumos da política, haja vista a necessidade de se analisar cumprimento de objetivos, resultados e impactos.

No entanto, no que tange à academia, apesar de haver ainda resistências, atualmente o estudo e pesquisa na área de avaliação de políticas sociais aumentou, principalmente a partir dos anos 2000, e vem se intensificando. Isso é salientado por exemplo no estudo de Gasparini e Furtado (2014), que realizaram análise sobre avaliação de programas e serviços sociais no Brasil a partir de artigos científicos já publicados na plataforma do Scielo, Banco de teses da Capes e Google acadêmico.

De acordo com a pesquisa dos autores, quando buscado nessas plataformas de busca acadêmica, a palavra “avaliação”, e também termos de refinamento como “avaliação de programas e serviços” e “avaliação de programas e serviços sociais”, houve uma grande quantidade de trabalhos encontrados. Gasparini e Furtado (2014) afirmam que trabalhos de avaliação no âmbito da política de saúde e educação foram predominantes. O estudo evidenciou uma escassez de análises na política de assistência social, que foi a área de estudo escolhida pelos autores para aprofundamento dos trabalhos.

É imprescindível discutir a avaliação de políticas sociais hoje, em função da grande valorização da gestão a partir desse instrumento, a fim de compreender a que essas avaliações vêm servindo. É necessário apreender se elas têm preocupação com a ampliação e melhoria dos direitos sociais universais, ou estão apenas sendo um instrumento acrítico que não se compromete com a diminuição dos problemas sociais (OLIVEIRA et al., 2016).

No próximo capítulo será discutido o tema de avaliação de políticas sociais, especificamente no caso da educação, que no Brasil já pode ser considerado como uma das maiores estruturas de avaliação de políticas sociais em curso.

2 POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

A educação é uma das políticas sociais asseguradas por lei no Brasil a partir da última Constituição de 1988, que garante a educação como um direito de todos e dever do Estado. Além de assegurar o acesso à educação, a lei também busca garantir sua oferta com qualidade.

A educação se destaca como uma das políticas sociais que mais utiliza as políticas de avaliação para medir qualidade, principalmente por meio da avaliação em larga escala. Essas avaliações vêm tomando protagonismo na busca pela qualidade do ensino público, sendo responsável pelas principais medidas tomadas na política, como, por exemplo, seu financiamento e políticas de responsabilização dos profissionais escolares.

2.1 Experiências internacionais de avaliações educacionais

Os Estados Unidos são o grande exemplo empírico e na literatura acadêmica no que se refere à avaliação da qualidade educacional. De acordo com Vianna (1995), a tradição da avaliação na educação é bastante antiga no país, iniciando a partir de 1845 com Horace Mann, que começou a realizar coleta de dados para fundamentar decisões políticas que afetavam a qualidade do ensino.

Nessa época, os EUA começaram a experimentar instrumentos objetivos e padronizados de avaliação, realizando, a partir dos resultados, a comparação de alunos, desempenho de escolas em que havia inclusive o afastamento de diretores de instituições com desempenho ruim. Apesar da avaliação no campo da política de educação ter se iniciado no século XIX, foi nas três primeiras décadas do século XX que três elementos passaram a influenciar de maneira incisiva a sociedade americana, e, conseqüentemente, o campo da avaliação da qualidade educacional: a sistematização, padronização e eficiência.

Assim, cresceram e se desenvolveram os *surveys*¹⁰, se utilizando de taxas de evasão, reprovação, e também testes objetivos, padronizados com grande apelo

¹⁰*Survey* é um método de pesquisa quantitativo que tem como principal método os questionários (FREITAS, et, al., 1999).

estatístico e quantitativo. As avaliações da educação americanas focavam na análise da eficiência de professores e de escolas.

A partir da década de 1960 e 1970, começaram a surgir instituições especializadas na realização de avaliações em diferentes áreas, particularmente na área da educação. Até a década de 1950, as avaliações na política de educação se centravam em âmbito local (*school districts*¹¹). Atualmente, as avaliações também ocorrem a nível nacional (MADAU, et al., 1993); (NORRIS, 1993).

De acordo com Borges (2016), em 1975 os Estados Unidos realizaram em quase todos os estados uma avaliação denominada de Teste de Competência Mínima (*Minimum Competency Teste – MCT*), que visava aferir as habilidades básicas dos alunos. O objetivo dessa avaliação era identificar os estudantes com baixo desempenho e direcioná-los para aulas de reforço.

A partir de 1994, as avaliações vêm reforçadas com políticas de responsabilizações. Foi sancionado pelo Congresso Nacional e estimulado pelo presidente do país, Bill Clinton, a “Lei da Responsabilização” em que determina a realização de testes padronizados com a divulgação de indicadores de desempenho das escolas e dos estudantes. De acordo com Borges (2016, p. 63), os principais pontos da lei são que:

os estados devem avaliar o desempenho dos alunos a cada ano em determinadas séries, em matemática e leitura; (II) os resultados das avaliações devem ser disponibilizadas para o público e as escolas devem demonstrar que, em média, seus alunos (inclusive os de cada subgrupo étnico de tamanho significativo), estão progredindo adequadamente; (III) as escolas que não corresponderem ao padrão serão identificadas como ‘necessitando de melhoria’, e os pais terão a opção de colocar os filhos em outra escola pública no mesmo distrito; (IV) as escolas que fracassarem nessa melhoria, após cinco anos serão reestruturadas pelo distrito, com um novo pessoal responsável por elas.

Nesse período os resultados das avaliações já traziam consequências fracas (*lowstakes*) e fortes (*highstakes*) a partir da divulgação de relatórios públicos, demissões de professores e diretores, e também bonificações financeiras (Id.). As avaliações na política de educação nos Estados Unidos, atualmente, continuam

¹¹ Nos Estados Unidos as escolas públicas primárias e secundárias são regidas por conselhos escolares que pertencem a distritos, podendo ultrapassar limites municipais. Os distritos escolares funcionam como um governo independente tanto político como financeiramente (PORTZ, 2011).

fortes, implementando testes padronizados em larga escala na disciplina de matemática e leitura. A Lei da Responsabilização continua vigente, inclusive realizando o fechamento de escolas das quais não apresentam resultados satisfatórios (RAVITCH,2011).

Na Europa, os estudos de avaliação na área de educação também datam do século XIX. Apesar de comportar diversos países, várias culturas e diversos tipos de organização da educação, de acordo com Roggero (2002), no que tange às formas de avaliação da qualidade, existem basicamente três modelos, que são: o inglês, francês e finlandês.

Na Inglaterra, existem dois organismos que são encarregados de realizar avaliações, o: *Office for Standards*, e *Qualifications and Examinations Regulation*. O primeiro foi criado em 1993 e define os padrões de qualidade no ensino que serão aferidos tanto nas escolas públicas como nas privadas do Reino Unido. Criado em 2008, o segundo organiza os exames e testes padronizados para os alunos. As avaliações têm característica descentralizada, sendo incentivada a concorrência entre os estabelecimentos escolares. A gestão da política educacional inglesa segue as formas de administração empresarial (Id.), também ocorrendo testes padronizados em larga escala nas disciplinas de matemática e leitura, bem como as políticas de responsabilização.

A partir de 1970, a educação do Reino Unido começou a implementar reformas que visam a “modernização do Estado”, que se denomina de Nova Gestão Pública. Tem como referência a gestão das empresas privadas, na qual é valorizado a obtenção de resultados e metas estatísticas, chamada “Cultura dos resultados” (MORAES, 2017).

O Ministério da Educação da Inglaterra criou os dois organismos mencionados, que são o “*Office for Standards in Education*”, e “*Qualifications and Examinations Regulation*” (*Ofqual*) para ficarem encarregados das avaliações. Tais órgãos terceirizam o restante das operações de avaliação. Sendo assim, é uma avaliação externa e privada. É incentivada a concorrência entre os estabelecimentos escolares, como a livre escolha pelos pais da melhor escola para seus filhos.

O modelo de avaliação da Inglaterra se assemelha bastante às formas de avaliação dos Estados Unidos. A partir da exaltação de metodologias puramente quantitativas, há concorrência entre alunos, escolas, e políticas de responsabilização de professores e diretores das instituições. Outra coisa em comum entre os dois

sistemas é a existência de organismos externos e especializados para realizar as avaliações.

No modelo francês, a avaliação é realizada pelo Ministério da Educação, que avalia os professores e suas formações, os estabelecimentos escolares e o funcionamento do próprio Ministério. Essas avaliações são primordialmente qualitativas, e após as suas conclusões, a *Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance* (DEPP)¹² realiza uma avaliação quantitativa do sistema educativo com informações estatísticas (ROGGERO, 2002).

A França em seu sistema de avaliação se diferencia do americano e inglês na perspectiva que o Ministério da Educação detém o monopólio das avaliações. Apesar disso, ocorre uma prova de avaliação de caráter quantitativo entre os alunos que se assemelha à da Inglaterra. Também é realizada uma avaliação qualitativa entre a formação dos professores, os estabelecimentos escolares e o funcionamento do Ministério de Educação (idem). Assim, o modelo francês de avaliação da qualidade educacional se caracteriza por ser interno e centralizado.

Desde o início do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA), um país que começou a se destacar como uma das melhores educações do mundo é a Finlândia. Ele apresenta os melhores resultados no PISA e menor desigualdade entre suas escolas, mas tem um funcionamento na política de educação e em suas avaliações de qualidade diferente de países como Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo.

A Finlândia realiza avaliações padronizadas de larga escala para avaliar o rendimento dos alunos de forma amostral a cada três ou quatro anos, e fornece informações sobre o funcionamento do sistema, mas não realiza “a produção de *rankings* entre estabelecimentos de ensino ou a introdução de bônus remuneratórios para os profissionais da educação” (BRITTO, 2013).

As avaliações padronizadas na Finlândia não ocupam o centro das ações da política educacional, diferentemente do que ocorre em outros países. A avaliação mais incentivada pelo país é a avaliação escolar que ocorre dentro dos próprios estabelecimentos de ensino e não tem formato padronizado. Cada unidade pode realizar de forma autônoma as adaptações que julgarem necessárias (idem).

¹²Regularizado pelo decreto n.º 2014-133 de 17-2-2014, esse departamento é responsável pela concepção, gestão e operação do sistema de informação estatística na educação (Disponível em: <<http://www.education.gouv.fr/cid1180/direction-de-l-evaluation-de-la-prospective-et-de-la-performance.html>>. Acesso: 27 jul. 2011.

De acordo com Sahlberg (2011), a Finlândia tem um gasto anual com avaliações da política educacional de no máximo 5 (cinco) milhões de dólares, diferente do que ocorre com outros países, como os estados norte-americanos que gastam até 10 (dez) vezes mais que o valor finlandês.

Bastos (2017) relata que a Finlândia é um modelo de educação alternativa exitosa e que se opõe ao padrão corporativo global de educação e deve ser um modelo a ser repetido por outros países. Atribui o sucesso da educação finlandesa ao fato de ser uma política intimamente ligada a outras políticas sociais, e que valoriza desde os anos de 1970 uma educação pública igual para todos.

O autor ainda afirma que muitos países fazem afirmações equivocadas tentando justificar o sucesso do sistema finlandês. O primeiro equívoco é na alegação de que a Finlândia é um país de pequena extensão territorial e com baixo contingente populacional, e assim seria impossível seguir o modelo de educação finlandesa em outros países. Porém, Bastos (2017) relata que 30 dos 50 estados da federação dos Estados Unidos que possuem autonomia administrativa, financeira e pedagógica para implementar políticas de educação dispõem de população numericamente semelhante à Finlândia, mas não apresentam resultados tão bons.

De acordo com Bastos (2017), outra justificativa frágil que países e autores relatam sobre o sucesso finlandês é sua homogeneidade étnica e cultural. Porém, o autor afirma que essa homogeneidade vem diminuindo bastante ao longo dos anos com o aumento dos processos imigratórios, e que países como Japão e Coreia do Sul também detêm homogeneidade étnica semelhante.

Na América Latina e Caribe, principalmente a partir dos anos de 1990, as avaliações com o pretense objetivo de aprimoramento da qualidade foram criadas na maioria dos países, por meio de sistemas de medição locais e nacionais. Borges (2016) afirma que, apesar de as especificidades de cada país, eles apresentam similaridades em suas reformas educacionais, que podem ser divididas em dois ciclos. O primeiro ciclo aconteceu na região em 1960 com o aumento do número de matrículas nas escolas. O segundo ciclo ocorreu em 1990, com o aprimoramento de sistemas de gestão com o objetivo de melhorar a qualidade, enfocando a necessidade de maior eficiência e racionalização dos gastos.

As reformas educativas na América Latina e Caribe apresentam algumas convergências entre si, mas também com as reformas

ocorridas em alguns países europeus e nos Estados Unidos. Essas convergências podem ser buscadas em reuniões e conferências envolvendo ministros de estados, no papel das agências de assistência bilateral e das ONGs, dos bancos internacionais que se tornaram os financiadores das reformas na América Latina (GAJARDO, 2000; CASASSUS, 2001, KRAWCZYK, 2012). Outro aspecto a ser considerado diz respeito à nova ordem econômica internacional que implicou na abertura das economias nacionais à concorrência em escala global e ao livre movimento de investimentos e tecnologia (BORGES, 2016, p. 67).

A maior e central característica de uniformidade da política educacional dos países da América Latina e Caribe foram as implantações de sistemas de avaliação e monitoramento, que também realizam provas padronizadas, divulgação pública dos resultados, incentivo à disputa entre as escolas e responsabilização docente (BORGES, 2016). No quadro 2, pode-se observar o ano de implantação de sistemas de avaliação de alguns países da América Latina e Caribe.

Quadro 2: Países da América Latina e Caribe e o ano de implantação dos seus sistemas de avaliação da política de educação

Países da América Latina e Caribe	Ano de implantação de sistema de avaliação educacional
CHILE	1988
BRASIL	1990
HONDURAS	1990
COLÔMBIA	1991
REPÚBLICA DOMINICANA	1992
ARGENTINA	1993
SÃO SALVADOR	1993
MÉXICO	1994
COSTA RICA	1995
VENEZUELA	1995
BOLÍVIA	1996
PARAGUAI	1996
URUGUAI	1996
NICARÁGUA	1998

Fonte: Elaborado pela própria autora (BORGES, 2016, p. 69).

É importante ressaltar que, no ano de 2000, foi criado o Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA). Ele é um programa trienal que visa avaliar os sistemas educacionais em todo mundo, sendo coordenado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2015,

última avaliação com resultados divulgados, participaram 88 países¹³. No exame participam os países pertencentes a OCDE e também países que não fazem parte, mas que são parceiros, que é o caso do Brasil.

Sendo assim, é perceptível que a avaliação da política de educação não é algo isolado em alguns países, pois é uma grande preocupação em âmbito internacional.

2.2 Educação e avaliação da qualidade no Brasil

No Brasil, os primeiros levantamentos e pesquisas sobre a situação educacional que obtiveram maior destaque ocorreram nos anos de 1950 e 1960 e foram produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), criado em 13 de janeiro de 1937. Esse compromisso do órgão com pesquisas educacionais se consolidou principalmente durante a gestão de Anísio Teixeira, entre os anos de 1952 e 1964 (BONAMINO, 2002). De acordo com Xavier (1999, p.82), o educador baiano

Durante os anos 50 e 60 [...] reuniu educadores e cientistas sociais em um projeto ambicioso que tinha como metas prioritárias promover o desenvolvimento de pesquisas sobre educação, a fim de subsidiar as políticas públicas do setor implementadas no País.

Anísio Teixeira criou dentro do INEP o Centro Brasileiro de Pesquisa (CBPE), o qual possuía as seguintes divisões autônomas: Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais (DEPE); Divisão de Pesquisa Social (DEPS); Divisão de Documentação e Informação Pedagógica (DDIP); e Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM). A criação desses organismos demonstra a preocupação da

¹³ Albânia; Indonésia; Peru; Argélia; Índia - Tamil Nadu e Himachal Pradesh; Filipinas; Argentina; Irlanda; Polônia; Austrália; Israel; Portugal; Áustria; Itália; Qatar; Azerbaijão; Japão; Romênia; Bielorrússia; Jordânia; Federação Russa; Bélgica; Cazaquistão; Arábia Saudita; Bósnia e Herzegovina; Coreia; Escócia; Brasil; Kosovo; República da Sérvia; Brunei Darussalam; República do Quirguistão; Shanghai-China; Bulgária; Letônia; Cingapura; Canadá; Líbano; República Eslovaca; Chile; Liechtenstein; Eslovênia; China (República Popular); Lituânia; Espanha; Colômbia; Luxemburgo; Suécia; Costa Rica; Macau-China; Suíça; Croácia; Antiga República jugoslava da Macedônia; Taipei chinês; República Checa; Malásia; Tailândia; Dinamarca; Malta; Trinidad e Tobago; República Dominicana; Maurícia; Tunísia; Estônia; México; Peru; Finlândia; Miranda (estado da Venezuela); Ucrânia; França; Moldávia; Emirados Árabes Unidos; Geórgia; República do Montenegro; Reino Unido; Alemanha; Marrocos; Estados Unidos; Grécia; Holanda; Uruguai; Hong Kong-China; Nova Zelândia; Vietnã; Hungria; Noruega; Islândia; Panamá.

gestão na época em relação ao embasamento da prática pedagógica a partir de estudos, pesquisas e organização documental (XAVIER, 1999).

O CBPE possuía centros regionais pelo país, como em São Paulo, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre. A DEPE, que focava principalmente na articulação entre pesquisa e política de educação, também foi descentralizada pelos estados, que desenvolveram diversos *surveys* sobre levantamento dos sistemas escolares (BONAMINO, 2002).

As preocupações pedagógicas e os instrumentos de avaliação da política de educação utilizados no período foram marcadas por pesquisas de natureza sociológica, com a influência da Escola de Chicago¹⁴, de tradição pragmática. Esta é percebida principalmente na implementação do CBPE, que tem como foco utilizar a pesquisa para iluminar a intervenção (BONAMINO, 2002).

O CBPE sofreu influência dos países da Europa no pós-guerra, que reafirmavam o impacto positivo e a necessidade da educação. Além deles, houve a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que apoiou e financiou pesquisas, principalmente as que trabalhavam com a questão racial¹⁵ (BONAMINO, 2002).

De acordo com Bonamino (2002, p. 46), na época, as pesquisas do INEP seguiram duas tendências:

Por um lado, existe uma abordagem quantitativa que se materializa na produção de uma série de inquéritos e levantamentos. Por outro, há uma clara preocupação com o levantamento de dados extraescolares, de natureza demográfica, econômica, financeira, cultural e social e de dados escolares, relativos às redes de ensino, planos de educação, legislação da área, situação e atuação profissional do magistério e mapeamento e administração do ensino médio e elementar nas redes estadual, municipal e particular.

Assim, pode-se perceber que a estratégia de pesquisas que foram desenvolvidas no CBPE era abrangente e de caráter complexo. A formação de

¹⁴ A Escola de Chicago é conhecida por representar um conjunto de trabalhos da área de sociologia realizados no período compreendido entre 1925 e 1940, por professores e alunos da Universidade de Chicago, nos Estados Unidos. Com grande valorização da pesquisa empírica utilizando métodos quantitativos e qualitativos, mas não compreende uma corrente homogênea de pensamento (TEODÓSIO, 2003). Anísio Teixeira tinha ampla simpatia pela tradição pragmática. Ele fez pós-graduação em Columbia junto com John Dewey, que é um dos grandes disseminadores da tradição pragmática da Escola de Chicago.

¹⁵ A Unesco também foi criada no período pós-guerra com o pretense objetivo de consolidar a paz. Nessa época, financiou e apoiou principalmente pesquisas que tratavam da questão racial, haja vista, o trauma da ideologia nazista na última guerra.

instituição descentralizada somado às influências estrangeiras diversificaram ainda mais as pesquisas e as preocupações do órgão na área de educação.

Florestan Fernandes foi convidado por Anísio Teixeira, juntamente Charles Weagley e Fernando Azevedo, para examinar e discutir os dois projetos em curso que definiriam os princípios para organização do CBPE (BONAMINO, 2002). Assim, pelo fato do CBPE ter se descentralizado (organizado em várias cidades e regiões do Brasil) e ter agregado várias influências internacionais (como as instruções da Unesco em relação à valorização da educação para superação do período da Segunda Guerra Mundial), Florestan Fernandes relatou ser uma verdadeira confusão sobre a delimitação de fins e meios do centro (FERNANDES, 1966).

Os dois projetos que estavam em análise tinham como instrumento a elaboração de mapas educacionais e culturais, sendo bastante criticados por Florestan Fernandes. Para o sociólogo, esse instrumento foi considerado simplificado, sendo proposto a utilização do *survey* ou inquérito etnográfico e sociológico, articulado à investigação monográfica (BONAMINO, 2002).

O CBPE era composto por inúmeros intelectuais, nas décadas de 1950 e 1960, havendo tensões que resultaram em divergências entre eles. Isto dificultou o direcionamento das pesquisas, tendo como consequência o esvaziamento do próprio CBPE, pois como ressaltou Bonamino (2002, p. 50):

[...] às divergências geradas pelas diferentes perspectivas intelectuais participantes na experiência do INEP, parece ter se sobreposto o sentimento de pertencimento a uma classe de intelectuais dotados da capacidade de compreender as necessidades do país e de traduzi-las numa política educacional racional.

Porém, a mesma autora enfatizou que as pesquisas desenvolvidas pelo INEP foram de suma importância, pois demarcaram a consolidação do campo de registro e investigação, para respaldar as tomadas de decisões na política de educação no Brasil durante o período.

A instauração da ditadura civil-militar, em 1964, causou o afastamento de Anísio Teixeira do INEP e extinguiu os centros de pesquisa. Assim, na década de 1970, foi engendrada uma nova conjuntura, e a atuação do INEP ficou restrita ao financiamento de pesquisa e à disseminação de informação educacional (BONAMINO, 2002).

Durante os anos de 1980, sob a bandeira da redemocratização, surgiram novos estudos com o objetivo de discutir outros rumos para a educação brasileira, que apresentava índices alarmantes com grande número de analfabetos e repetências. As dificuldades da população mais pobre ter acesso ao ensino público excluíam uma grande parte da população da aprendizagem escolar, como relata Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 44):

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza.

Assim, uma das pesquisas que se destacaram, nesse período, foi o trabalho em conjunto da Fundação Carlos Chagas (FCC), Fundação Cearense de Pesquisa (FCP), e Universidade Federal do Ceará (UFC) com pesquisadores estrangeiros. Estes desenvolveram trabalhos de avaliação do rendimento escolar dentro do Programa de Expansão e Melhoria de Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro, o EDURURAL (BONAMINO, 2002).

A mesma pesquisa utilizou como instrumento a aplicação de provas de português e matemática aos alunos de 2ª e 4ª séries do ensino fundamental, em 603 escolas rurais durante os anos de 1981, 1983 e 1985, nos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco. Essa pesquisa foi uma avaliação que teve como propósito a observação de fatores intra e extraescolares (Id.).

No mesmo período, Harbison e Hanushek averiguaram o impacto de investimento em capacitação docente e em insumos educacionais sobre o resultado dos alunos e as taxas de promoção na escola primária. A pesquisa utilizou escolas que não participaram do EDURURAL, com os alunos que participaram do programa, sendo avaliados nos anos de 1981, 1983 e 1985. Também houve coleta de informações sobre aspectos intraescolares e condições socioeconômicas (Id.) (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Os resultados dessa pesquisa mostraram que somente o estado do Piauí apresentou melhoria dos resultados dos alunos em relação a investimentos

realizados. Já no que concerne às taxas de promoção se mostraram negativas nos três estados. O estudo também mostrou que o aumento dos insumos fez com que os professores também aumentassem seu padrão de exigência dos alunos, levando as já altas taxas de repetência (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Nos anos de 1980, surgiram amplas discussões sobre o problema da distorção idade-série, que era vista como um dos elementos da má qualidade da educação brasileira. Nesse contexto, foram apresentadas algumas propostas para a solução do problema, como a promoção automática, que foi adotada por muitos municípios brasileiros (BONAMINO, 2002).

Nesse período, Sergio Costa Ribeiro e outros pesquisadores da área de economia realizaram pesquisas que criticavam e questionavam a validade das estatísticas oficiais, afirmando que os dados estavam errados e que “levavam a diagnósticos e prioridades equivocados em relação à situação da educação” (Id, p. 58). De acordo com Bonamino (2002), as pesquisas de Costa Ribeiro contribuíram bastante para a área, porém muitos dos seus resultados não apresentavam convergências com análises de pesquisadores dos programas de pós-graduação. Os resultados das pesquisas de Costa Ribeiro foram utilizados de forma marcante pelos formuladores de políticas oficiais, sem que fossem debatidos e submetidos a avaliações mais detidas.

O fim da década de 1980 foi marcado pela retomada da democracia e dos direitos sociais, que se consolidaram com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004). A Constituição de 1988 reconheceu alguns dos direitos sociais, destacando a obrigação do Estado na realização de políticas sociais com a participação da sociedade civil no seu controle (PIANA, 2009). A política de educação foi reconhecida como dever do Estado e direito de todos, estando explícito no artigo 6º da nova constituição como o primeiro dos direitos sociais.

Entretanto, nesse mesmo contexto, os países periféricos sofriam os efeitos da grande crise do capitalismo, iniciada na década de 1970 nos países centrais. Ocorrendo o fim da “fase de ouro” do capitalismo, e a emergência de uma nova fase do capitalismo monopolista, o neoliberalismo. Portanto, no mesmo momento em que o país passava pelo processo de redemocratização, pela consagração de direitos via políticas sociais, que reforça a responsabilidade do Estado ao acesso e qualidade

dos serviços públicos, a perspectiva neoliberal passa a influenciar fortemente os rumos das políticas econômicas no mundo.

Os organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial traçaram as metas e regras a serem seguidas pelos países periféricos, com o objetivo de reformar e diminuir os gastos causados pelo excessivo tamanho do Estado. A aceitação das regras para a gerência e gestão das políticas sociais foi a moeda de troca para empréstimo financeiro do FMI aos países que estavam em crise nesse momento, incluindo o Brasil (SANTOS, 2010).

Nesse mesmo contexto, o Brasil também participou da Conferência de Jomtiem, realizada na Tailândia, convocada pela UNESCO, UNICEF, Programa das Nações Unidas (PNUD) e Banco Mundial, e teve como resultado a Declaração Mundial de Educação para Todos. Nesse documento, foi alertado para a necessidade de melhorar a qualidade educacional, tendo como instrumento principal a implementação de sistemas de avaliação (SOLANO, 2013).

Uma das questões também exaltadas pelo Banco Mundial foi a necessidade de se estabelecer as habilidades básicas para os alunos, que deveriam ser avaliadas e reguladas pelos Estados nacionais. Em função disso, os organismos internacionais se empenharam na instalação de critérios e modelos de gestão quantificáveis, estimulando a disputa e a concorrência entre escolas e professores. Portanto, passou a ser amplamente citada a necessidade da “qualidade” da política de educação que se manifestou através da obtenção de metas numéricas via avaliação em larga escala. (BONAMINO; FRANCO, 1999).

A partir dessa ótica, o Estado mobilizou a sociedade civil, com o objetivo de promover o repasse das suas responsabilidades. Em relação à política de educação, a partir da década de 1990, o Estado investiu na sua perspectiva reguladora¹⁶, na qual a criação de políticas de avaliação foi um de seus pontos principais.

Os primeiros indícios da implementação de um sistema nacional de avaliação da educação básica apareceram ainda em 1988, durante o governo Sarney (1985-1990), no qual houve uma aplicação piloto nos estados do Rio Grande do Norte e Paraná, com o objetivo de observar a consistência dos instrumentos utilizados.

¹⁶ O termo regulação é aqui entendido como “parte dos mecanismos de um Estado autoritário, que se apresenta como democrático e moderno, para conseguir ajustar a população às suas propostas” (OLIVEIRA, 2011, p. 69). Assim, visa à fiscalização da padronização estabelecida.

Porém, por falta de recursos financeiros, não houve prosseguimento. Somente em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica transferiu recursos financeiros necessários, foi possível a realização e criação efetiva do 1º Ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico, o SAEB (BONAMINO, 2002).

O segundo ciclo do sistema citado acima ocorreu em 1993, e tanto o primeiro quanto o segundo ciclo foram marcados pela grande participação de professores, intelectuais e pesquisadores de universidades. Seu objetivo nas duas primeiras aplicações era expansivo, afirmando a necessidade de embasar de forma sólida às tomadas de decisões da política de educação básica. Assim, Bonamino e Franco (1999, p.111-112), a partir dos documentos MEC/INEP, relataram os objetivos gerais das primeiras duas aplicações, que:

Guardando coerência com os objetivos traçados para o sistema, encontramos, no primeiro ciclo, a participação efetiva de equipes de professores e especialistas das secretarias estaduais de educação, que se responsabilizaram pela aplicação e posterior correção das provas, segundo instruções elaboradas pela Fundação Carlos Chagas. Paralelamente, foram constituídas, em cada estado, equipes de professores e especialistas, com a finalidade tanto de validar localmente os conteúdos das provas”, como de “determinar se os itens contidos nestas formavam parte do que se considerava conteúdo mínimo para a UF [...] O segundo ciclo registra, novamente, a participação de equipes docentes e pedagógicas das secretarias estaduais da educação na análise dos problemas acontecidos tanto na fase de levantamento de informações e dos resultados relativos ao primeiro ciclo, como na elaboração das provas. Participaram também especialistas acadêmicos, que se responsabilizaram pela coordenação e elaboração “de uma proposta inicial de 40 itens por série e disciplina, a partir dos quais seriam montados os testes de rendimento” (BRASIL, 1995, p.13-4 apud BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 111-112).

Com a intensificação da reforma neoliberal no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso, que se iniciou em 1995, a discussão da avaliação ganhou grande centralidade dentro do campo da educação. O discurso da necessidade da avaliação foi destaque nas suas propostas de campanha, como, posteriormente, esteve presente nos discursos oficiais do Ministro da Educação do seu governo, Paulo Renato de Souza (BONAMINO, 2002).

As mudanças no processo avaliativo foram sentidas e absorvidas no 3º ciclo de aplicação do SAEB. Em 1995, este sofreu alterações. O primeiro ciclo do programa foi subsidiado pelo Banco Mundial e foi gerido “a partir da terceirização de

grande parte de suas definições e operações técnicas junto a agências externas” (BONAMINO, 2002, p. 101). Assim, a participação de professores e universidade diminuiu, dando lugar a setores privados.

A partir de 1995, o SAEB foi estruturado sob o viés do monitoramento da política de educação, gerenciando informações sobre a equidade, qualidade e eficiência (PESTANA, 1998). Dessa forma,

Em contraste com os objetivos dos dois primeiros ciclos e suas ênfases em aspectos processuais, os objetivos dos demais ciclos caracterizam-se pela ênfase em produção de resultados que possam contribuir para a monitoração da situação educacional brasileira e para subsidiar os formuladores de políticas públicas (BONAMINO, 1999, p. 112).

Em 1996 foi promulgada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) do país, que também foi influenciada por essa nova lógica econômica. As primeiras discussões para a nova LDB se iniciaram ainda em 1980, com ampla participação de professores e pesquisadores da área, com vistas a implementar uma nova lei que regulasse a educação a partir das vertentes reflexivas e democráticas (SAVIANI, 1997).

O primeiro projeto de LDB foi apresentado em 1988, mas a partir daí, já com o início da atuação neoliberal no país, o documento começou a ser desfigurado e alterado pelo grupo governista, resultando em uma nova proposta de LDB, mas ainda sob as regras democráticas de discussão e reflexão conjunta de projeto. Entretanto, posteriormente, um outro projeto LDB foi apresentado pelo então Senador Darcy Ribeiro, que sendo arquitetado por “conciliações ocultas”, foi sancionada em 20 de dezembro de 1996 pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (FERNANDES, 1991).

De acordo com Peroni (2008), Shiroma (2007) e Saviani (2007) a nova LDB promulgada em 1996, além de descartar a construção coletiva dos educadores que vinha se moldando desde os anos 1980, pouco se diferenciou do prescrito na Constituição de 1988. A LDB aprovada em 1996 é permeada por várias lacunas, no momento em que fala o que deve ser feito, mas não explica como se dará. Dar instrumentalidade e operacionalidade aos compromissos feitos sobre a política de educação na Constituição de 1988 era o grande objetivo da nova LDB pelos educadores. Mas tal elucidação não ocorreu pela LDB promulgada.

A partir desse processo, a nova LDB reafirma o compromisso com os organismos internacionais e com a continuação de uma avaliação em larga escala, que tem como cerne a divulgação de metas e resultados estatísticos como forma de propiciar a qualidade educacional.

Desde a criação do SAEB, em 1990, até os dias de hoje, ele passou por algumas reestruturações. Em 2005 era composto por duas matrizes de referência: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB realiza amostragens da rede de ensino em cada unidade da Federação, tendo como objetivo a gestão dos sistemas educacionais, sendo nomeada de SAEB em suas exposições. Já a ANRESC realiza aplicação de provas padronizadas de português e matemática a cada dois anos, amplamente conhecida como Prova Brasil (Id.).

No ano de 2019, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) será incorporada ao Saeb, e as siglas ANEB, ANRESC e ANA deixarão de existir, sendo denominados exclusivamente por SAEB. Também serão avaliadas outras disciplinas, como ciências humanas e ciências da natureza.

O Brasil, em 2000, também passou a participar da avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA¹⁷), entretanto, sem atender às posições almejadas pelas organizações internacionais desde o início do programa (PISA, 2012). Os maus resultados impulsionaram ainda mais a necessidade da avaliação e do alcance de metas estatísticas, que precisavam ser melhoradas diante da competição e comparação internacional (BONAMINO, 2002).

O Programme for International Student Assessment (Pisa) – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes é um tipo de avaliação comparada, aplicada de forma amostral para alunos matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental na faixa etária de 15 anos. Como já escrito anteriormente, é coordenado pela OCDE, contando com os países que a compõem e mais alguns convidados. As avaliações do Pisa ocorrem a cada três anos e compreendem três disciplinas: leitura, matemática e ciências, sendo que cada ano que ocorre o PISA alterna a disciplina que haverá maior enfoque. A partir de 2015 também foram

¹⁷O Programme for international Student Assessment (PISA) é um programa internacional de avaliação dos estudantes, aplicada a estudantes na faixa etária de 15 anos. É coordenado e desenvolvido pela Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas em cada país há também uma coordenação nacional. No caso do Brasil é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Fonte: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>.

incluídas questões de Competência Financeira e Resolução Colaborativa de Problemas.

O PISA ocorre no Brasil por meio do INEP, que afirma que o objetivo dessa avaliação internacional é levantar indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes.

A partir desse impulso internacional de necessidade de melhoria da educação, o primeiro Plano Nacional de Educação, vigente de 2001 a 2009, traz como um de seus objetivos principais a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, consolidando como forma de alcançar esses objetivos: as avaliações em larga escala que devem ser realizadas pela União, estados e municípios (SIQUEIRA; DAVID, 2013).

Assim, o documento alerta que um dos seus objetivos concernentes a avaliação é:

[...] articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação; assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos (BRASIL, 2001, p. 17-18).

Siqueira e David (2013) alertam que o plano aprovado em 2001 declara a necessidade de ampliar as iniciativas de avaliação já consolidadas e mobilizar as escolas e seus profissionais em relação às práticas de mensuração e avaliação.

Saviani (2004) afirma que o primeiro Plano Nacional de Educação trata a política de educação, subordinada à política econômica, como recomendado pelos organismos internacionais, e dessa forma a avaliação em larga escala visa à racionalização e eficiência da política educacional, em consenso com a recomendação neoliberal.

A partir da LDB sancionada em 1996, o documento estabeleceu que a União tinha o prazo de 1 (um) ano para encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação que teria duração para os 10 anos seguintes. Assim, em 1998 foi submetido ao Congresso Nacional dois planos: PL n.4155 de 10 de fevereiro de 1998; e PL n.4173, de 11 de fevereiro de 1998. Respectivamente, o primeiro foi proposto pela sociedade civil organizada em âmbito educacional que é a

Conferência Nacional de Educação (CONAE), e, a segunda formulada pelo Poder Executivo Federal.

O Plano promulgado em 2001, foi o resultado da mistura dos dois projetos de lei em disputa, mas a proposta do Governo Federal foi preponderante, “tanto na estrutura quanto em 75% dos seus objetivos e metas do plano, contra 25% da proposta da CONAE” (SOUZA, 2014, p.150). Ao fim do processo, o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, ainda vetou importantes artigos sobre financiamento.

Davies (2014) alerta que o Plano foi formado com muitas metas e objetivos, porém inconsistente sobre os recursos disponíveis para a realização, sendo denominado inclusive de uma grande carta de intenções.

No dia 24 de abril de 2007, foi lançado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O plano foi oficializado pelo Decreto nº 6.094, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, mostrando a vinculação com o setor empresarial que vem articulando as políticas educacionais desde a década de 1990.

O PDE foi um plano proposto em plena vigência do primeiro Plano de Educação (2001-2011), e que não traz o plano vigor como base para suas articulações. Junto com o lançamento do PDE veio o “Compromisso todos pela Educação” que teve a na organização e liderança a participação de empresários e outros setores da sociedade civil, como a mídia. De acordo com Saviani (2007) o PDE foi articulado mais em diálogo com empresários e mídia do que com professores, pesquisadores e militantes da área educacional.

O PDE previu projetos para todos os níveis e modalidades de ensino, sendo denominado por Saviani (2007, p.1233) como o “grande guarda-chuva” de todos os programas do MEC. No que se refere à educação básica, o plano criou 28 diretrizes com o objetivo declarado de melhorar a qualidade (OLIVEIRA, 2014). Entre as diretrizes, estão:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho; XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º; XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com

representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007)

No terceiro artigo 3º (terceiro) do PDE é deixado claro que o IDEB é o instrumento de aferição da qualidade e a única base de avaliação do referido documento.

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

O PDE teve como seu “carro-chefe” o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, que tem dois eixos principais: o fluxo escolar e o desempenho na Prova Brasil (OLIVEIRA, 2014, p. 413). O índice é o principal instrumento de aferição da qualidade educacional no país, sendo responsável pelas principais medidas tomadas na área educacional, desde a determinação dos currículos mínimos para as escolas, bonificação salarial de professores e o destino de financiamento do Programa Dinheiro na Escola (PDDE).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é formado pela avaliação do SAEB, a ANRESC (Prova Brasil), e também pelo fluxo escolar. O índice é atualmente o principal instrumento para medir a qualidade da educação básica, sendo a base primordial para a tomada de decisões na gestão da política educacional.

De acordo com o INEP, a institucionalização do IDEB se deu pela necessidade de criar, em um único indicador, as ponderações e notas obtidas pelos alunos no SAEB e também a taxa de evasão e reprovação via fluxo escolar, julgando que as duas variáveis são as mais importantes para aferir a qualidade da educação. Com a criação do modelo de avaliação da qualidade da educação via IDEB, foi “incentivado” que os municípios e estados utilizassem formas de avaliação

nos mesmos critérios (Prova padronizada e Fluxo Escolar), e que os índices impactassem na gestão das secretarias de educação:

A criação de um indicador próprio, tipo IDEB, por um número cada vez maior de estados é indicativo dessa nova abordagem para a política de monitoramento dos serviços públicos e da disposição de empregar os resultados da avaliação na formulação de novas políticas, como a da responsabilização (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 71).

Com o discurso de ampliar e melhorar os resultados do IDEB, vem se incentivando que os estados utilizem de políticas de *high-stake* (forte impacto), que tem se destacado pelas políticas de bonificação salarial ou remuneração variável. Assim, a melhoria ou adicional do salário dos professores ficaria condicionado aos resultados da escola no IDEB. Os primeiros estados a adotarem a política de premiação, bonificação ou remuneração variável foram o Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo¹⁸ (LOPES, 2013).

Essa política de premiação ou bonificação atinge diretamente os professores que podem receber o bônus ou serem penalizados financeiramente pelo sucesso ou fracasso nos resultados. Dessa forma a responsabilidade pela melhoria da educação é direcionada totalmente aos mesmos.

De acordo com Bonamino (2012), a avaliação em larga escala no Brasil pode ser identificada em três gerações, em relação às consequências diferenciadas sobre o currículo escolar e ao tempo que acontecem. A primeira geração de avaliação tem como característica o diagnóstico da qualidade da política de educação, porém sem consequências diretas nas escolas, nos professores e nos alunos. Já a segunda e terceira geração analisam a qualidade escolar, porém articuladas a políticas de responsabilização que podem ser brandas (*lowstakes*) ou fortes (*high stake*).

Para a autora, as avaliações da primeira geração são realizadas sem que seus resultados sejam divulgados via internet ou outras mídias, ou seja, sem expor as escolas diretamente. Em relação às da segunda geração, além da divulgação pública dos resultados, os mesmos são vinculados diretamente às escolas, mas sem estabelecer responsabilidades materiais, somente simbólicas. Já as avaliações da

¹⁸ O Estado do Ceará e São Paulo já realizam políticas de bonificação desde a década de 1990, mas a partir do ano de 2001 em ambos os estados a política se reelaborou e começou a se pautar a partir do início da aplicação da ANRESC (Prova Brasil). Em 2007, com a criação do IDEB, o empenho em premiar quem atinge as metas e desprestigiar os que não conseguem aumentou e se fortaleceu ainda mais (LOPES, 2013).

terceira geração utilizam do mesmo procedimento das anteriores, mas já trazem responsabilizações fortes contemplando sanções e recompensas, como prêmios e remuneração, em decorrência dos resultados de professores e alunos.

Bonamino (2012) afirmou que as avaliações de segunda e terceira geração¹⁹, trazem riscos à política de educação, na medida em que privilegiam os resultados, podendo fomentar manipulações e estreitamento do currículo escolar, que fica circunscrito às questões propostas na Prova Brasil. Dourado (1999) apontou, como já relatado anteriormente, que as avaliações vêm ancoradas nas reformas neoliberais, que organizado pelas propostas do Banco Mundial, enfatizam a avaliação de eficiência²⁰, fomentando a disputa entre instituições e regiões.

Freitas (2007), questiona o modelo de avaliação da educação básica que vem se delineando no Brasil, via competições e bonificações, afirmando que o modo como se organiza não traz melhorias ao sistema educacional. Pelo contrário, oculta seus problemas, na medida em que além de ser um dado numérico “frio”, prioriza o resultado em detrimento do processo, incentivando a manipulações e falsificações dos resultados.

O autor afirmou ainda que é de extrema necessidade avaliar, acompanhar e diagnosticar a evolução da política, porém ele defendeu uma avaliação ampla que introduza os principais atores do processo, como professores, pais e alunos, delineando as especificidades de cada escola e região. Também defende que os resultados não devem trazer punições ou bonificações financeiras, pois esse procedimento distorce as prioridades de melhoria efetiva da educação para apreensão de resultados a todo custo, trazendo competitividade, em detrimento da compreensão da educação como uma construção coletiva.

Bardanachivili (2000) também defendeu a necessidade de se investir em avaliação, porém em avaliações que priorizem mais os processos do que os resultados, e que os atores envolvidos entendam e participem efetivamente do processo avaliativo. Ribeiro (2002) afirmou que, apesar dos documentos oficiais defenderem a melhoria da qualidade da política de educação via as avaliações, eles apenas criam rankings entre os “sistemas, as escolas, os professores, os alunos”

¹⁹ Que se enquadram aos moldes do gerencialismo na gestão educacional, que é atribuição de gestão empresarial sobre as ações públicas (PARENTE, 2012).

²⁰ Avaliação de Custos (COHEN e FRANCO, 1993).

(idem, p. 141), reforçando uma política educacional elitista, excludente e padronizadora.

Sousa (2014, p.418) concordou com os autores anteriormente citados, na perspectiva de que a avaliação que vem ocorrendo no Brasil traz um reducionismo do entendimento do que seria uma política educacional de qualidade. Em consonância com os outros autores, defendeu a importância de uma avaliação bem-feita para a melhoria da qualidade do ensino público no país:

[...] avaliação é, sem dúvida, um caminho promissor em direção a concretização do direito à educação, no entanto, não pode ser reduzida a medida de proficiência dos alunos, nem seus resultados serem interpretados exclusivamente como responsabilidade das escolas e dos alunos e suas famílias.

A mesma opinião é compartilhada por pesquisadores como Werle (2010) e Fischer (2010), que também relatam sobre os mesmos limitadores que impedem que as avaliações de política educacional no país realmente contribuam para a melhoria da qualidade educacional, impactando na vida dos indivíduos.

Além do aumento massivo de avaliações administradas pelo Governo Federal, houve 'grande incentivo' e empenho para que as diferentes unidades da federação também implantassem seus sistemas de avaliação. Os estados de Minas Gerais, São Paulo e Ceará foram os pioneiros, iniciando no ano de 1992.

No final dos anos de 1990 e início de 2000, houve uma intensificação de criação de sistemas de avaliação estaduais, induzidas pelo Governo Federal, além do aprimoramento das técnicas de avaliação pelos estados que já haviam iniciado. Em 2011, 16 estados da federação já haviam implantado seus sistemas de larga escala (CÔCO, 2014), como pode ser observado no quadro 3, publicado no trabalho de Brooke, Cunha e Faleiros (2011, p. 37).

Quadro 3: Sistemas de avaliação educacional criados de 1992 a 2011

Região	Estado	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NO	AC								AC				AC						SEAPE		
	AM												AM					SADEAM			
	PA																				
	RR																				
	RO																				*
	AP																				
	TO										AEP									SAD	
NE	MA									PAM	AEP									SIMADE	
	PI																	PROVA PIAUÍ			*
	CE	SPAECE															SPAECE ALFA				
	RN																				
	PB																				
	PE									SAEPE											
	AL									SAVEAL											
	SE												EXAEB								
	BA										PAE										
CO	MT																				
	MS		NAE										SAEMS								
	GO										SAEGO										*
	DF																	SIADE			
SE	MG	AVA-MG								SIMAVE											
	ES									PAEBES				PROALFA							
	RJ									PNE								SAERJ			
	SP				SARESP																
SU	PR			AVA																	
	SC																				
	RS														SAERS						

AC – Avaliação Escolas Públicas do Acre (1999 e 2003) Parceria INEP-MEC
AEP – Avaliação Escolas Públicas Cesgranrio
AC – Avaliação Escolas Públicas do Amazonas (2003) Parceria INEP-MEC
AVA – Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná
EXAEB-SE – Exame de Avaliação da Educação Básica do Estado do Sergipe
NAE – Núcleo de Avaliação Educacional do Mato Grosso do Sul
PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAE – Projeto de Avaliação Externa
PAM – Projeto de Avaliação do Maranhão
PNE – Programa Nova Escola
Prova Piauí
SAD – Sistema de Avaliação de Desempenho
SADEAM – Sistema de Avaliação de Desempenho Educacional do Amazonas

SAEGO – Sistema de Avaliação de Goiás
SAEMS – Sistema de Avaliação da Educação Básica do Mato Grosso do Sul
SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SAERJ – Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro
SAERS – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SAVEAL – Sistema de Avaliação de Alagoas
SEAPE – Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar
SIADE – Sistema de Avaliação de Desempenho das Instituições Educacionais do Distrito Federal
SIMADE – Sistema Maranhense de Avaliação de Desempenho
SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação (SIMAVE=PROEB DESDE 2000/PROALFA DESDE 2005)
SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará

Segundo Cêco (2014), o Ministério da Educação (MEC) atuou com os estados de maneira indutora e coordenadora da política de Educação, com inclusão da utilização da avaliação. A relação entre os estados e MEC se tornou mais estreita a partir da assinatura do documento Compromisso Todos pela Educação, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual os estados federativos se comprometeram a atingir as metas previstas pelo Decreto nº 6.094/2007 (CÔCO).

De acordo com Segatto (2011), houve também a inserção de especialistas na área de reforma administrativa atuando como consultores, incentivando os estados a implementarem reformas pautadas na obtenção de metas e resultados. Assim, estes poderiam receber recursos do governo federal a partir do Programa Nacional de Apoio a Gestão Pública (PNAGE) (SEGATTO, 2011; e CÔCO, 2014).

Segundo Santos (2010), em seu estudo sobre o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica de Minas Gerais (PROEB), o mesmo se inseriu de maneira arbitrária sobre o contexto pedagógico e trabalho docente, contribuindo para uma concepção de avaliação na perspectiva excludente e classificatória. Dessa forma, a autora relatou que a avaliação no estado de Minas Gerais vem contribuindo para três questões: a regulação do trabalho docente, a responsabilização exclusiva da qualidade aos professores e alunos, e a proletarização e precarização do trabalho docente. Sendo assim, o PROEB não oferece critérios legítimos para avaliar e aferir a qualidade educacional.

Oliveira, Guedes e Vieira (2013), que estudaram a avaliação em larga escala no âmbito da gestão educacional no estado, afirmam que os conceitos de competitividade e produtividade empresarial foram assumidos totalmente pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais, tornando o gestor escolar com perfil compatível de lideranças corporativas. O trabalho dos professores e diretores da escola é cerceado por receituários e moldes pré-estabelecidos pela secretaria estadual.

Brooke, Cunha e Faleiros (2011) estudaram as políticas de avaliação de larga escala em vários estados da federação. Relatam que os instrumentos de aferição se expandiram e refinaram, e que os modelos vêm fomentando políticas de responsabilização a professores e alunos. Porém os autores afirmaram que há diferenças de impacto de um estado para outro, e que o aumento do estudo sobre o assunto é necessário.

Em 2014 é aprovado o Segundo Plano Nacional de Educação 2014-2024 pela Presidente Dilma Rousseff, que mais uma vez valoriza as avaliações em larga escala, colocando-as como a grande forma de propiciar e alcançar a qualidade educacional. Ele inclusive almeja ampliar a avaliação, estendendo a mesma à educação infantil até a metade da vigência desse plano, como pode ser visualizado no artigo 11º e no item 1.6 de estratégias da META 1:

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

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada dois anos:

I – Indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;
II – Indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos(as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação. (BRASIL, 2014, p.47-48)

1.6. implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes (BRASIL, 2014, p. 49).

De acordo com Lima (2015) o novo Plano Nacional de Educação é uma nova fase de privatismo e certificação em larga escala, na qual a avaliação vem permanecendo com a valorização dos resultados em detrimento dos processos, e omissão do Estado perante à educação pública. Dessa forma, a responsabilidade do sucesso e fracasso da política passa para a sociedade civil, colocando na lógica do mercado a saída para os rumos da educação.

A partir da discussão feita até aqui podemos perceber como a discussão em torno da avaliação em larga escala no campo da política educacional que começou a se fortalecer no Brasil principalmente na década de 1990 é ainda bastante atual, haja vista que continua e vem se fortalecendo cada vez mais como o protagonista das discussões da política pública educacional.

2.3 Compreendendo o conceito de Qualidade

A qualidade da educação escolar está expressa na Constituição de 1988 e, principalmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, implementada em 1996. No que tange à Constituição de 1988, no Capítulo III, artigo 206, que fala sobre os princípios do ensino no Brasil, o mesmo alerta sobre a necessidade de garantir um padrão de qualidade, como pode ser visualizado abaixo na alínea VII:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade.
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A Lei de Diretrizes e Bases de 1996, por sua vez, repete os princípios do ensino contidos na Constituição de 1988, explicitando a necessidade de garantir padrões mínimos de qualidade que serão assegurados por avaliações do rendimento escolar. A LDB também afirma que um dos requisitos para repasses de verba federal, estadual e municipal é o levantamento estatístico de estudos e pesquisas que visem o aprimoramento da qualidade educacional.

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (LDB, 1996).

Art. 9º. A União incumbir-se-á de: [...]

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 (LDB, 1996).

Art. 70. Considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...]

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino (LDB, 1996).

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade (LDB, 1996).

A partir disso, a qualidade educacional vem sendo um dos discursos fortemente presentes nos mecanismos de avaliação executados pelo Estado brasileiro. Entretanto, o conceito de qualidade não é neutro e deve ser

compreendido em um determinado contexto histórico, para que se possa recuperar seus possíveis significados. Afinal, o que é qualidade educacional? Qual qualidade é buscada pelos sistemas de avaliação?

Uma das razões principais que justifica a avaliação de políticas sociais é a busca pela qualidade, pois compreende que a partir do diagnóstico de erros e acertos da referida política, plano e intervenção, será possível corrigir e aperfeiçoar, alcançando a qualidade. Portanto, é de suma importância a compreensão desse termo para se aprofundar a discussão sobre avaliação na política de educação, haja vista o grande investimento público em sistemas de avaliação em larga escala, comprometidos com a aferição da qualidade educacional em todo país.

De acordo com Azevedo (2011, p. 422) “a qualidade é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e lhes determinar a natureza”. Dessa forma, qualidade é um atributo a algo que pode ser bom ou ruim e que a determinação desse valor é indissociável das definições e organizações culturais de uma dada sociedade.

Longo (1996, p.09) afirmou que a qualidade é um conceito que é conhecido socialmente, com definições diferentes a partir de diferentes grupos, sendo assim um conceito em disputa ideológica, pois “a percepção dos indivíduos é diferente em relação aos mesmos produtos ou serviços, em função de suas necessidades, experiências e expectativas”.

No que concerne à política de educação, até os anos de 1980 o debate acerca da educação escolar se restringia ao acesso e em ampliar o número de pessoas em idade escolar. Já nos finais da década de 1980 e início de 1990, quando o estado já conseguiu matricular 97% da população em idade escolar, a discussão em torno da educação passou para a questão da permanência e percurso escolar, iniciando a discussão em torno da qualidade educacional (CARVALHO, 2012).

Enguita (1995) alerta que a educação, até antes dos anos de 1980, era um privilégio de uma pequena parcela da população, o que garantia “status” superior aos que a acessavam. Assim, com a massificação da população escolar, ou seja, a inclusão de classes sociais até então excluídas desse processo, a população que já frequentava o espaço escolar se viu preocupada em perder a hierarquia e seus privilégios, começando a trazer a questão da discussão da qualidade escolar, haja

vista que afirmavam que a inclusão de pessoas até então excluídas dessa lógica favoreciam a queda da qualidade da educação. O autor também alerta que a nova população inserida no meio escolar também começa a questionar se a forma de educação deve continuar como estava, ou se deve se reformular a nova lógica abrangente.

A ampliação da escolarização universal e as reformas compreensivas de maior ou menor alcance asseguraram a totalidade da população o acesso a níveis do ensino até então reservados a uma minoria e abriram potencialmente as portas para o acesso a níveis superiores. Nessa etapa, o que a sociedade demandava e os poderes públicos se viam obrigados a fazer era o acesso ao existente, a igualdade em relação aos que já possuíam, e não havia muito tempo para deter-se a pensar se o que estava demandando ou oferecendo tinha a forma adequada ou devia ser submetido à revisão, e menos ainda se deveria se ajustar-se à medida dos desejos de cada um.[...] Presumia-se que o que era ou parecia ser bom para os que até então vinham desfrutando-o com exclusividade também o seria para os demais. Entretanto, a única coisa que com segurança tinha de indiscutivelmente “bom” era sua exclusividade, e isto foi justamente a primeira coisa perdida. Perdida essa característica, era apenas questão de tempo que os setores recém-incorporados a cada nível de ensino, e inclusive os mesmos que já o frequentavam antes, se perguntassem sobre se necessariamente tinha este que continuar sendo o que era ou se, pelo contrário, deveria adaptar-se melhor à diversidade de expectativas e interesses de seu público ampliado (ENGUIITA, 1995, p. 97).

Entretanto, o autor alerta que a discussão da qualidade no campo da educação sempre existiu, mas hoje tem um destaque bem maior, tornando a palavra da “moda” (idem, p. 95). Ela é compartilhada por todos os setores que discutem e trabalham na educação, porém com significados diferentes.

Como foi falado anteriormente, a qualidade é um conceito em disputa e o mesmo ocorre no campo da educação, sendo diversificadas as formas de compreender e de determinar o que pode ser considerado educação de qualidade. Sobre isso, Azevedo (2011) afirmou

É importante lembrar que o conteúdo da qualidade é uma construção histórica e, portanto, variável, de acordo com os projetos de sociedade e, por conseguinte, de educação, em implementação ou em luta em cada conjuntura. Desta perspectiva, quando se está tratando do conceito de qualidade na educação, é necessário ter presente que são muitos os significados a ele atribuídos. Os próprios

conteúdo do atributo qualidade, na medida em que resultam da reflexão/ação humanas, historicamente, vêm se construindo e têm variado de acordo com interesses de grupos e classes sociais.

Assim, de acordo com Azevedo (2011) e Carvalho (2012), de forma geral existem duas vertentes que problematizam o conceito de educação de qualidade: a qualidade social e a qualidade total.

A qualidade social é compreendida como justiça e inclusão social tendo como cerne teórico a disputa de classe e a política social de forma ampla e democrática para as camadas populares. O seu principal objetivo é o de formar cidadãos críticos e reflexivos sobre os seus variados modos de vida. Esse conceito de qualidade foi bastante defendido entre educadores e pesquisadores da área e este expresso no 2º Congresso Nacional de Educação (CONED II, 1997), que determinou que:

A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento dos problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência, com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição das prioridades das políticas sociais, em especial a educacional.

Dessa forma, a qualidade social é vista como o comprometimento com a diminuição da desigualdade social e com a democratização da política de educação (GENTILI, 1994). A qualidade social não se restringe a critérios quantitativos e estatísticos. De acordo com Silva (2009), a qualidade social se compromete com a redistribuição da riqueza produzida e com a distribuição de variados bens culturais, a partir de uma gestão coletiva e participativa, baseada no respeito e trocas constantes entre sociedade e ambiente escolar. Silva (2009, p. 224) elenca 4 fatores que contribuem para a qualidade social no meio escolar:

Fatores socioeconômicos, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.

Fatores socioculturais, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura

em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.

Financiamento público adequado, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.

Compromisso dos gestores centrais com boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico, conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações.

A concepção de qualidade social assume então a questão social inerente às relações sociais capitalistas e se compromete com sua diminuição e extinção a partir de uma educação ampliada a vários setores e que propicia questionamentos à ordem vigente e seu enfrentamento.

No que tange ao conceito de qualidade total, este é baseado na lógica neoliberal, e assim compreende que a qualidade educacional deve basear e servir ao mercado. Desse modo, uma boa educação implica em “eficiência, eficácia e produtividade” (idem, p. 425). A qualidade total analisa e organiza a educação pelos princípios empresariais, valorizando o gerencialismo na execução escolar.

Na área econômica e empresarial, “as relações são mediadas por parâmetros de qualidade que regulam a compra, venda e troca” (SILVA, 2009, p. 218), que são os conceitos de utilidade, praticidade e comparabilidade. E nesse meio se utilizam de medidas numéricas, “rankings”, testes comparativos, tabelas, gráficos e tabelas. No Brasil, principalmente a partir dos anos de 1990, com a influência da teoria econômica neoliberal, ocorreu uma transposição do conceito de qualidade dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais, como, por exemplo, da educação pública (idem).

Nesse contexto surge a concepção de qualidade total que se atenta principalmente para a lógica do mercado, valorizando os resultados em detrimento dos processos, em uma lógica estritamente numérica sem comprometimento com a diminuição da desigualdade social. Dessa forma, Silva (2009, p. 221) contribui dizendo que:

Essa lógica gerencialista, ao preconizar a qualidade econômica, segundo a qual, para garantir desenvolvimento econômico e social, basta a intervenção do livre mercado, ou melhor, uma sociedade global livre regida pelas regras e sinais de mercado, evidencia duas situações dentro da escola [Souza e Oliveira, 2003]. Uma inibe os esforços da instituição para definir coletivamente o seu projeto político-pedagógico, pois é conhecida a luta histórica em defesa do direito da escola de construir seu projeto, de fazer suas escolhas, num movimento em que todos se educam. Outra fortalece os instrumentos de controle, de fiscalização e de pressão externa nas decisões da escola. Pouco importa os saberes, se a escola como um todo desenvolve valores humanos, se caminha para o entendimento da qualidade no sentido social, se desenvolve projeto com aqueles que têm limitações. O que conta são os números de não a forma ou o processo de como os números foram gerados.

Como esses conceitos estão em disputa e as políticas sociais são formadas e compreendidas nesse complexo dual, as legislações e ações dentro da política educacional no Brasil são híbridas e acabam abarcando essas duas correntes, que em determinados períodos - dependendo da correlação de forças-, uma ganha mais espaço do que a outra. Portanto, na nossa Constituição Federal de 1988, como na Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e outras legislações sucessivas, não ocorre uma escolha simples de qual conceito de qualidade propõem. Esses conceitos se confundem e disputam, ora tendendo mais para um lado, ora para o outro, dependendo das arenas de disputa (AZEVEDO, 2011).

Desde os tempos em que a política de educação começou a se organizar no Brasil, na década de 1930 até os dias de hoje, ocorre a disputa de basicamente dois projetos educacionais: um que se compromete com a diminuição da desigualdade social e a melhoria da qualidade ampliada de vida; e outra que valoriza em primazia o capital (FONSECA, 2009).

Assim, de acordo com Gentili (1994), na década de 1980 com a retomada dos movimentos sociais no país e a discussão e articulação de uma nova Constituinte, o debate sobre a democratização e compromisso com a desigualdade social pela educação se destacou. No entanto, os grupos de ideologia contrária, que defendiam a reforma do estado de caráter neoliberal, implementaram o discurso da qualidade. Para o autor, o advento da discussão sobre qualidade foi arquitetado como forma de apagar o discurso de democratização e implementar o caráter mercantil dentro da

política de educação. Assim, para o autor, a qualidade é destacada a partir de critérios conservadores:

[...] a retórica conservadora da qualidade no campo educativo presume uma dinâmica que chamaremos “duplo processo de transposição”. A primeira dimensão deste processo remete ao mencionado deslocamento do problema da democratização ao da qualidade; a segunda, à transferência dos conteúdos que caracterizam a discussão sobre a qualidade no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educativas e para a análise dos processos pedagógicos (idem, p. 116).

De fato, com o advento neoliberal e sua influência sobre as políticas sociais, principalmente na década de 1990 no Brasil, e a maior preocupação com a questão da permanência e o percurso escolar, a questão da educação de qualidade foi bastante discutida e influenciada pelos pressupostos gerencialistas. Nesse contexto, a perspectiva neoliberal e de qualidade total, principalmente a partir da década de 1990, vem predominando, como afirma Azevedo (2011, p. 427):

[...] no campo da educação [...] elementos de ambas as perspectivas vêm aparecendo nos referenciais das políticas educativas, desde os anos de 1990, chegando aos dias atuais, ainda que varie a intensidade da sua operacionalização, quando se comparam conjunturas. De fato, foi durante a década de 1990 que predominaram as orientações de cunho gerencialista nas políticas educativas de todos os níveis sem que os elementos da perspectiva democrática de gestão e de qualidade deixassem de ser considerados no cenário nacional.

A partir da valorização, discussão e da busca da qualidade educacional destacou-se a utilização de políticas de avaliação na educação, cenário que ocorreu em vários países da Europa, nos Estados Unidos, como também na América Latina e Brasil.

De acordo com Sousa (2014), que estudou a noção de qualidade difundida pelos mecanismos de avaliação em larga escala, relata que cada vez mais os processos avaliativos vão se intensificando e modernizando e que seus formuladores creem que esse caminho seja promissor em busca da qualidade educacional. Porém, a autora afirma que as avaliações aos moldes que vem se delineando só reafirma um caráter de qualidade total que se baseia em modelos de

gerencialismo a partir de pressupostos de reforma do Estado aos padrões neoliberais.

Esse caráter de avaliações com metas, resultados e premiações se baseia na perspectiva que competição traz consequências positivas para a escola e educação, porém Sousa (2014) relata que a qualidade social de educação que visa a emancipação dos sujeitos sociais não vem ocorrendo.

A partir do Plano de Educação (2004-2014) vigente, Filipe e Bertagna (2015) analisaram o documento que trata das avaliações em larga escala e a qualidade relacionada à educação. De acordo com os autores, o plano atrela qualidade educacional às metas alcançadas pelo IDEB, esvaziando o conceito de criticidade e relacionando somente aos moldes gerenciais de administração que não se articulam à realidade educacional. Os autores defendem as avaliações em larga escala, porém que as mesmas sejam mais inclusivas entre os profissionais envolvidos, com mais variáveis a serem analisadas para que de fato se promova uma educação democrática e calcada no conceito de qualidade social.

Azevedo (2014), também analisa os conceitos de qualidade empreendidos no último Plano Nacional de Educação (2014-2014). Para a autora, o plano é contraditório e exemplifica a disputa dos dois tipos de qualidade: social e total. Os dois conceitos aparecem, porém, a autora afirma que o conceito de qualidade total acaba sendo mais evidenciado, principalmente pela forma de medição e organização das avaliações em larga escala.

De acordo com Sousa (2014), Azevedo (2014) e Filipe e Bertagna (2015), as avaliações em larga escala são de extrema necessidade, mas a forma como vem se apresentando só reforça um caráter de qualidade total, que se embasa em preceitos empresariais, e esquece de conceitos necessários para a promoção de uma sociedade mais justa, cidadã e igualitária, que somente a qualidade social pode promover.

Para tanto é de extrema necessidade estudar e nos deter sobre os programas e sistemas de avaliação implementados no Brasil. No próximo capítulo começará o debate sobre o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) que iniciou em 2000 e se reformulou em 2009, contendo semelhanças e algumas diferenças em relação à avaliação nacional, buscando compreender como

ele foi organizado e vem impactando na organização da política educacional do estado do Espírito Santo e também do país.

3 AVALIAÇÃO EXTERNA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO ESPIRITO SANTO

O estado do Espírito Santo implementou, em 2000, seu sistema de avaliação em larga escala na educação básica. Esse capítulo pretende compreender a organização do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), as pesquisas acadêmicas sobre o tema, e os padrões de desempenho do PAEBES no segundo segmento do ensino fundamental.

A última seção do capítulo analisa os resultados do IDEB e PAEBES na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim no 8º e 9º ano do Ensino Fundamental, que é composto por 11 municípios e 32 escolas. A região analisada é onde se realiza a pesquisa e a investigação sobre o impacto na política de educação estadual pelo PAEBES.

3.1 A História e organização do PAEBES

A partir da implementação do SAEB, e investimento massivo em avaliações da educação básica em escala nacional, o mesmo se expandiu para os estados da federação, principalmente no final dos anos de 1990 e início de 2000.

De acordo com Cocô (2014) a região sudeste foi a primeira do país a ter todos os seus estados com avaliações externas estaduais desde o início do século XXI, iniciando com Minas Gerais (1992) e São Paulo (1995), que contam com sistemas desde a década de 1990, e posteriormente o Rio de Janeiro e Espírito Santo, que implementaram sistemas a partir do ano 2000.

Segatto (2011) realizou um trabalho de dissertação de mestrado onde analisou as reformas educacionais nos governos estaduais, que se basearam principalmente na inserção de instrumentos de avaliação em larga escala. De acordo com a autora essas reformas aconteceram em duas fases: sendo a primeira permeada pela busca do ajuste fiscal e a segunda pelo melhor desempenho governamental e efetividade das políticas públicas.

As reformas de âmbito fiscal de viés neoliberal ocorreram principalmente, de acordo com Segatto (2011), entre os anos de 1995 e 2003, e ocorreram em várias políticas públicas, porém “a educação é um dos setores em que o reformismo teve

mais influência por meio de uma agenda com ações orientadas pelo desempenho” (p. 15). No âmbito do MEC, a atuação do ministro Paulo Renato de Souza (1995a, 2003) foi determinante no processo de desenvolvimento e espraiamento das avaliações externas em larga escala, haja visto que ele tinha experiências nessa área e havia exercido atividades no Banco Mundial

O Espírito Santo iniciou o seu sistema de avaliação em larga escala da educação básica aos moldes do governo federal, com a introdução do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES). Este foi iniciado no ano de 2000, pela Secretaria de Educação do Espírito Santo, como parte de um projeto de reforma administrativa no estado, para a superação da noção de crise de gestão instaurada nesse período (COCÔ, 2014).

No final da década de 1990 e início de 2000, o governo do Espírito Santo era comandado por José Ignácio Ferreira, filiado ao PSDB. Esse período foi caracterizado por uma crise de gestão, ocorrendo várias “denúncias de corrupção de agentes públicos, atrasos no pagamento dos fornecedores e funcionários” (Id, p. 55), o que teve como consequências, na área da educação pública estadual, greves no magistério e atrasos no calendário escolar.

Segatto (2011) em seu estudo afirma que quadros de crise facilitam, motivam e justificam a inserção de reformas administrativas, como forma de sanar a situação problema vigente. Assim, esse momento de descontrole e crise no Espírito Santo facilitou a inserção de um programa de avaliação em larga escala estadual. O PAEBES foi criado com o intuito de avaliar a qualidade da educação nos níveis fundamental e médio, e, a partir dos resultados, nortear a gestão da política de educação (BROOKE, CUNHA e FALEIROS, 2011).

A primeira aplicação do PAEBES em 2000 envolveu 14.423 alunos de 500 escolas rurais e urbanas em 76, dos 78 municípios do Estado, com a realização de provas e questionários a alunos, professores e gestores (CÔCO, 2014). A segunda aplicação do programa foi em 2004, abrangendo 70.492 alunos de 617 escolas da rede estadual.

No ano de 2003, teve início o mandato do governador Paulo César Hartung Gomes, que em seu primeiro mandato (2003-2006) era filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), e, no segundo mandato (2007-2010), pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

O governo de Hartung, que finalizou seu terceiro mandato como governador do Espírito Santo em 2018, foi o governo chave para a ampliação do sistema de avaliação em larga escala estadual e inserção de reformas administrativas e gerenciais de âmbito neoliberal, principalmente em seu segundo mandato com a criação: da Lei subsídio do magistério estadual (Lei Complementar nº 428, de 18 de Dezembro de 2007); Currículo básico comum; e implementação do PAEBES e do índice do Desenvolvimento Escolar do bônus desempenho (Lei Complementar nº504 de 23 de Novembro de 2009). De acordo com Oliveira Júnior (2013) essas novas legislações e reformas foram implementadas com o discurso e defesa da qualidade educacional.

No final do seu primeiro mandato em junho de 2006, Paulo Hartung publicou o documento Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 no qual apresenta várias propostas e projetos de desenvolvimento do estado em variados aspectos, entre eles o desenvolvimento do capital humano pela política educacional que contará com um sistema de avaliação rigoroso. O plano propõe o aumento da escolaridade entre os capixabas que estão na faixa etária de 25 a 34 anos, de 8 para 12 anos de estudo, que de acordo com o documento, equivale ao número de anos de estudo da população adulta da Finlândia no início do século XXI. É previsto também que o Espírito Santo estará entre os mais bem posicionados nos sistemas de avaliação nacional, com uma educação que congrega entidades públicas e privadas, ensino fundamental integral, e capacitação gerencial para os diretores escolares.

Dessa forma, percebe-se que o documento materializou a reforma administrativa em curso no estado, em que a política de avaliação e responsabilização ganha destaque, que pode ser visto na citação que segue:

Em 2025, a educação básica já estará universalizada e o ensino fundamental contará com jornada integral: as crianças desempenharão atividades no ambiente escolar durante o dia inteiro. Na área urbana, o acesso à escola infantil será universal. Um novo estilo de gestão, desburocratizado e orientado para resultados, fortalecerá as unidades de ponta e premiará os melhores desempenhos. Haverá também a universalização e melhoria dos níveis de ensino médio, além de grande expansão, com qualidade, nos ensinos profissional e superior, cada vez mais articulados e integrados ao setor produtivo e à rede internacional. O desenvolvimento do capital humano capixaba será viabilizado por intermédio de um conjunto articulado de iniciativas estratégicas para

valorização da carreira docente e capacitação gerencial dos diretores das escolas das redes estadual e municipal de ensino, com destaque para a adoção de um sistema de certificação, concessão de bolsas e premiações (ESPÍRITO SANTO 2025, 2006, p. 50).

Em 2007 é criado, dentro da Secretaria de Educação do Espírito Santo, a assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica, que de acordo com Côco (2014) fortaleceu a gestão gerencial, tendo como foco a eficácia e eficiência. No mesmo ano “Planejamento e Avaliação” ganham status de subsecretaria, fortalecendo o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo.

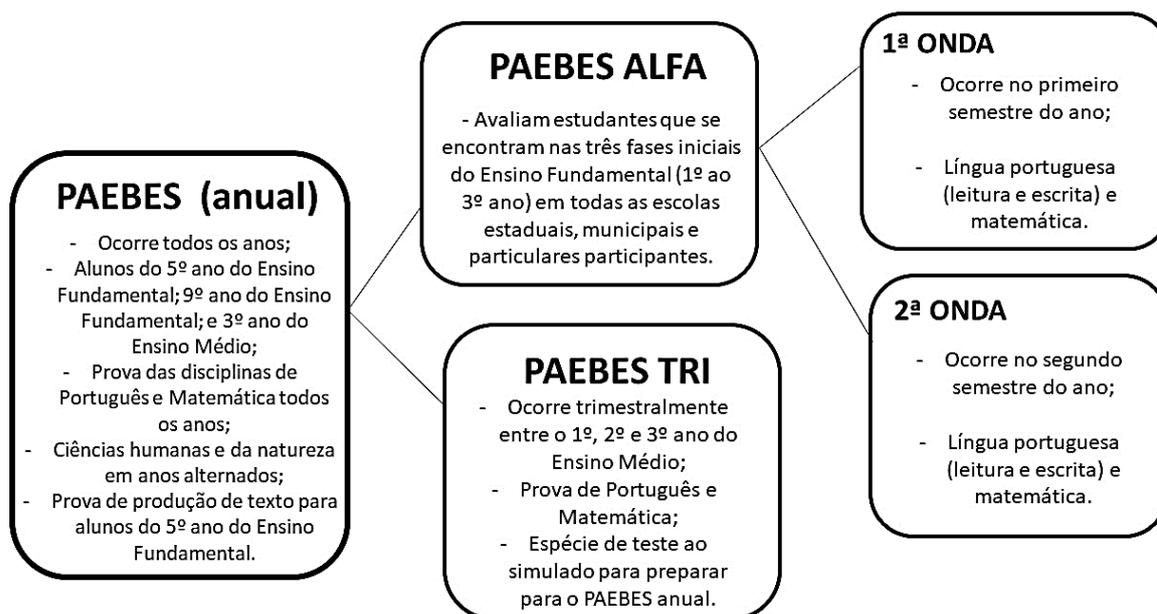
Assim no ano de 2008, o PAEBES é consolidado e ampliado, se articulando ao recém-criado IDEB, no ano de 2007. Dessa forma, o programa firmou parcerias com algumas instituições como: o Instituto de Desenvolvimento de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, Editora Moderna e Universidade Estadual de Juiz de Fora.

A partir de 2009 o PAEBES foi renovado, mediante a parceria entre Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEDE/UFJF)²¹, para avaliar estudantes do ensino fundamental e ensino médio das escolas estaduais, redes municipais associadas, e particulares participantes.

A partir do *site* do programa²², o PAEBES tem como objetivo subsidiar a formulação, implementação e monitoramento das políticas educacionais, proporcionando a melhoria da qualidade e equidade da educação no estado do Espírito Santo. A estrutura atual do PAEBES conta com o PAEBES anual, PAEBES ALFA 1ª e 2ª onda, e PAEBES TRI (ver quadro 4).

²¹ Esse Centro de Avaliação funciona na Universidade de Juiz de Fora/MG desenvolve e implementa tecnologias de avaliação de larga escala educacional para municípios e estados. Essa instituição também desenvolve cursos e programas para gestão escolar, como também desenvolve projetos educacionais de iniciativas privadas como o Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho e Fundação Oi Futuro.

²² <http://www.paebes.caedufjf.net/paebes/o-que-e-paebes/>

Quadro 4: Estrutura do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo/PAEBES

Fonte: <http://www.paebes.caedufjf.net/>, confeccionado pela autora.

O PAEBES anual, ocorre todos os anos com as turmas de 5º e 9º ano do Ensino Fundamental (EF) e 3º ano do Ensino Médio (EM), com provas de português e matemática. Em 2011, começou a ocorrer prova de ciências da natureza e ciências humanas em anos alternados para as turmas do 3º ano do Ensino Médio, e a partir de 2012, para o 9º ano do Ensino Fundamental. A partir de 2014 passou-se a aplicar prova de produção de texto aos alunos do 5º ano do EF. O quadro 5 apresenta as disciplinas avaliadas pelo PAEBES nos diferentes anos desde 2009.

Quadro 5: Série histórica do PAEBES das diferentes disciplinas.

2009	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
3º ano EM -	Língua Portuguesa e Matemática
2010	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
1º ano EM -	Língua Portuguesa e Matemática
3º ano EM -	Língua Portuguesa e Matemática
2011	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
3º ano EM -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza (Química/Física/Biologia)
2012	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas (História/Geografia)
2º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
3º ano EM -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas (História/Geografia)
2013	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza (Química/Física/Biologia)
3º ano EM -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza (Química/Física/Biologia)
2014	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa, Produção de texto e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas (História/Geografia)
3º ano EM -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas (História/Geografia)
2015	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa, Produção de texto e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza (Química/Física/Biologia)
3º ano EM -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza (Química/Física/Biologia)
2016	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
5º ano EF -	Língua Portuguesa, Produção de texto e Matemática
9º ano EF -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas (História/Geografia)
3º ano EM -	Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas (História/Geografia)

Fonte: <http://www.paebes.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-que-e-paebes/> elaborado e adaptado pela autora.

O PAEBES ALFA acontece desde 2008, e propõe a avaliar as três séries iniciais do Ensino Fundamental, que estão em fase de alfabetização e iniciais aproximações com a disciplina de matemática. Essa avaliação ocorre em duas fases, denominadas de 1ª onda e 2ª onda.

A 1ª onda do PAEBES ALFA, ocorre no primeiro semestre do ano, e a 2ª onda realiza provas no segundo semestre. Até 2015 o PAEBES ALFA 1ª onda ocorria somente com o 1º ano do Ensino Fundamental, mas a partir de 2016 expandiu para o 2º e 3º ano do Ensino Fundamental. O PAEBES ALFA avalia as habilidades de alfabetização no campo da leitura, escrita e matemática. E, destaca-se pelo pioneirismo na construção de uma proposta de escala de proficiência em escrita, a primeira do país (ver quadro 6 e 7).

Quadro 6: Série histórica do PAEBES ALFA 1ª onda

2008	
Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita)
2009	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita)
2010	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
2011	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
2012	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
2013	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
2014	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
2015	
1º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
2016	
1º ao 3º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática

Fonte: <http://www.paebesalfa1onda.caeduffj.net/avaliacao-educacional/o-programa/> adaptado e elaborado pela autora.

Quadro 7: Série histórica do PAEBES ALFA 2ª onda

	Etapa de Escolaridade	Disciplina (s) avaliada (s)
2008 a 2009	1º ao 3º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita)
2010 a 2016	1º ao 3º ano EF	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e matemática

Fonte: <http://www.paebesalfa2onda.caeduffj.net/> adaptado e elaborado pela autora.

Já o PAEBES TRI ocorre trimestralmente para as turmas de 1º, 2º e 3º ano do Ensino Médio, e teve início no ano de 2015. De acordo com a própria página do programa, ele foi desenvolvido com o objetivo de dar suporte pedagógico ao

professor em sala de aula, para desenvolvimento das habilidades dos alunos. O PAEBES TRI divulga os resultados por aluno para as escolas, e o percentual de acertos obtidos no teste gera uma nota que será integrada as outras notas no seu boletim individual.

Para a correção dessas avaliações é levada em conta as matrizes de referências estabelecidas para cada segmento do PAEBES. No presente trabalho daremos foco ao PAEBES anual que ocorre aos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental, que se baseia nas matrizes de referência para as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza.

No que tange à Língua Portuguesa, suas matrizes de referência são divididas em seis grupos, que são denominados de: I) Procedimentos de leitura; II) Implicações do suporte, do gênero e/ou do enunciador na compreensão de textos; III) Relação entre textos; IV) Coerência e Coesão no processamento de textos; V) Relações entre recursos expressivos e efeito de sentido; VI) Variação Linguísticas. Cada grupo desses se desmembra em códigos que explicam o que cada será analisado mais detalhadamente dentro dessas referências.

Em relação a disciplina de Matemática, a matriz de referência se divide em quatro grupos: I) Espaço e Forma; II) Grandezas e Medidas; III) Número, operações e álgebra; e IV) Tratamento da informação. Já no que se refere as Ciências da natureza, a mesma se reparte em cinco grupos: I) Matéria e energia; II) Terra e universo; III) Vida e ambiente; IV) Ser humano e saúde; V) Tecnologia e sociedade.

Nas ciências humanas, que corresponde as disciplinas de Geografia e História, cada uma contém seus denominados grupos de domínios. A geografia é dividida em 7 grupos de domínio, que são: I) Formas de conhecer e suas apropriações; II) Especialidades, temporalidades e suas dinâmicas; III) Memória, identidade e representações socioculturais; IV) Relações e formas de poder; V) Meio ambiente e cultura; VI) Trabalho, economia e sociedade; VII) Ética, cidadania e direito. E a matéria de história é dividida em seis áreas de domínio: I) Formas de conhecer e suas apropriações; II) Especialidades, temporalidades e suas dinâmicas; III) Memória, identidades, e representações socioculturais; IV) Relações e forma de poder; V) Trabalho, economia e sociedade; VI) Ética, cidadania e direito.

Os alunos e escolas tem suas notas divididas pelas referentes disciplinas (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas, e Ciências da Natureza), a

partir de padrões de desempenho, que são denominados de: a) Abaixo do básico; b) Básico; c) Proficiente; e d) Avançado. Cada disciplina detém seus determinados pontos que classificam sua situação de desempenho, como pode ser observado na quadro 8.

Quadro 8: Padrões de Desempenho

Padrões de Desempenho - PAEBES - 9º ano do Ensino Fundamental	
Língua Portuguesa	
Abaixo do Básico	até 200 pontos
Básico	de 200 a 275 pontos
Proficiente	de 275 a 325 pontos
Avançado	acima de 325
Matemática	
Abaixo do Básico	até 225 pontos
Básico	de 225 a 300 pontos
Proficiente	de 300 a 350 pontos
Avançado	acima de 350
Ciências Humanas (Geografia)	
Abaixo do Básico	até 200 pontos
Básico	de 200 a 275 pontos
Proficiente	de 275 a 350 pontos
Avançado	acima de 350 pontos
Ciências Humanas (História)	
Abaixo do Básico	até 200 pontos
Básico	de 200 a 275 pontos
Proficiente	de 275 a 350 pontos
Avançado	acima de 350 pontos
Ciências da Natureza	
Abaixo do Básico	até 225 pontos
Básico	de 225 a 300 pontos
Proficiente	de 300 a 350 pontos
Avançado	acima de 350 pontos

Fonte: <http://www.paebes.caedufjf.net/avaliacao-educacional/padroes-de-desempenho/>, adaptado e elaborado pela autora.

Diferente da Prova Brasil, que compõem a medida do IDEB nacional, e que aplica somente provas de proficiência de português e matemática com questões de múltipla escolha, o PAEBES também aplica provas de ciências humanas (história e geografia), e ciências da natureza (química, física e biologia) a partir do 9º ano do Ensino Fundamental. Outra diferença em relação à avaliação promovida pelo Governo Federal, é a prova de produção de texto para o 5º ano EF, a partir de 2014,

que tem como parâmetros de análise: o domínio da língua portuguesa; coerência temática; tipologia textual e coesão.

A ampliação de outras disciplinas, como também a utilização da prova discursiva demonstra um avanço, atendendo às críticas de muitos autores que reclamam da simplificação das provas de avaliação utilizadas como a prova Brasil. A divulgação dos resultados também é diferente da publicada pelo IDEB. No PAEBES, só é fornecido o resultado por escola mediante vários filtros, como região, município, escola, e disciplina que pretende visualizar, sendo gerado um arquivo em PDF mostrando as porcentagens de desempenho. Sendo assim, é diferente do IDEB, em que somente existem conceitos de 0 a 10 das notas já combinadas.

3.2 Avaliando e responsabilizando: o sistema de bonificação do Espírito Santo

Contudo, seguindo grande parte dos estados da federação, o governo do Estado do Espírito Santo também utiliza a prática da bonificação por resultados. Assim, pela Lei Complementar Nº 504, publicado no diário oficial do dia 23 de Novembro de 2009 é instituído a bonificação por desempenho, com os seguintes objetivos dispostos: valorização do magistério, melhoria da qualidade da educação estadual, e estímulo da melhoria de desempenho por parte de alunos e professores (ESPIRITO SANTO, Artigo 1º, I;II;III).

O bônus por desempenho é calculado a partir do resultado do Índice de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo (IDE) obtidos a partir dos resultados do PAEBES. Porém, apesar do PAEBES realizar provas escritas de ciências humanas e ciências da natureza, no cálculo do IDE são extraídas somente as notas obtidas nas provas de múltipla escolha de português e matemática (ESPIRITO SANTO, 2011).

Assim, a partir dos resultados da prova de português e matemática do PAEBES e também das condições socioeconômicas dos alunos e escola, é calculado o IDE, que resulta no que é denominado de Índice de Merecimento da Unidade (IMU). Este classifica a porcentagem de bonificação que os professores irão receber de cada unidade escolar (idem). Outra questão diferente verificada no

Espírito Santo é a utilização de dados socioeconômicos no IDE, o que não acontece no IDEB.

3.3 PAEBES e PESQUISA: trabalhos acadêmicos sobre o PAEBES

Uma das questões que instiga a estudar o PAEBES, é a pequena quantidade de trabalhos encontrada na busca pela plataforma Banco de teses Capes, em comparação com as buscas de outros sistemas de avaliação da educação básica na região Sudeste.

O Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) conta 234 resultados, já o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Básica do Estado de Minas Gerais (SIMAVE) aparece com 62 trabalhos. O Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ) já diminui com 28 resultados, e o Espírito Santo com o PAEBES ocupa o final da pequena lista, com 13 trabalhos.

Desses 13 (treze) trabalhos, 4 (quatro) são teses de doutorado, 4 (quatro) dissertações de mestrado acadêmico, e 5 (cinco) dissertações de mestrado profissional. Os referidos trabalhos pertencem a variadas instituições, tais como: a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ); Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), Faculdade do Vale do Cricaré (FVC), e o Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE) (ver quadro 9).

Quadro 9: Trabalhos encontrados no banco de teses Capes

	ANO	AUTOR	INSTITUIÇÃO	PROGRAMA	TÍTULO
TESE	2013	J.T.F, SILVA	PUC - RJ	Educação	A escrita na avaliação da alfabetização em larga escala
	2014	T, LICO	UFES	Educação	A elaboração do Currículo Mínimo de Matemática no Rio de Janeiro
	2014	D, CÔCO	UFES	Educação	Avaliação Externa da Alfabetização: o PAEBES-ALFA no Espírito Santo
	2016	N.C.M, LIMA	PUC - RJ	Educação	Educação e Desigualdades Sociais: suas relações no Estado do Espírito Santo
	2013	W.S, PALMA	FUCAPE	Administração	A relação entre a Confiança dos estudantes e seu desempenho escolar
DISSERTAÇÃO MESTRADO ACADÊMICO	2013	R.B, OLIVEIRA JUNIOR	UFES	Educação	As políticas educacionais do segundo mandato do Governo Paulo Hartung e seus impactos no trabalho docente
	2015	S.L.A, PEREIRA	UFES	Educação	PAEBES: modos, formas e diálogos a partir dos usos dos resultados em língua portuguesa da avaliação externa estadual no município de Cariacica - ES
	2016	R.M, FASSARELLA	FUCAPE	Administração	O impacto dos fatores associados aos professores da rede estadual de ensino sobre o desempenho dos alunos no Espírito Santo
DISSERTAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL	2013	L.P, ALVES	IFES	Ciências e Matemática	Uma proposta de integração de Ciências e Matemática com disciplinas técnicas no curso de geoprocessamento
	2015	L.A.R.D, PIERI	FVC	Gestão Social, educação e desenvolvimento regional	Avaliação do PAEBES: a influência do programa nas práticas pedagógicas: um estudo de caso
	2016	P.O.O, SOUZA	UNIMONTES	Letras	Jornal On-line: uma estratégia metodológica para o desenvolvimento da linguagem
	2016	M.M, PORTELA	UFJF	Gestão e Avaliação da Educação Pública	Alfabetização Matemática: um paralelo entre a avaliação nacional e cenários estaduais
	2016	A.M, LESSA	UFES	Matemática	Atividades Colaborativas com Geogebra: uma proposta de ensino de Geometria Plana

Fonte: Elaboração da autora.

Desses treze trabalhos encontrados na plataforma do Banco de Teses Capes (quadro 9), dois não falam sobre o PAEBES, que é o caso da dissertação de mestrado profissional de Alves (2013) e a tese de Lico (2014). O primeiro autor realiza uma pesquisa sobre práticas pedagógicas nas disciplinas de ciências e matemática no curso de geoprocessamento do IFES campus Vitória - ES, e em seu trabalho só cita o PAEBES como um exemplo de possível consequência positiva pela melhoria da prática pedagógica no local. Já a tese de Lico (2014), que estuda o Currículo mínimo de matemática na Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, não faz menção alguma sobre o PAEBES, e a única explicação que pode ser dada para ter aparecido na busca é que o trabalho dela foi defendido pela Universidade Federal do Espírito Santo.

Outros quatro trabalhos, também não discutiram o programa de avaliação estadual do Espírito Santo em si, e sim utilizaram os resultados do PAEBES para responder seus objetos de pesquisa. Que foram os trabalhos de: Palma (2013); Fassarela (2016); Souza (2016); e Lessa (2016). E assim, já pode-se observar que o PAEBES é um sistema de dados que embasa não só medidas do governo em relação a educação, mas também pesquisas acadêmicas.

Os seis trabalhos restantes podem ser divididos em duas em categorias: os que discutem o PAEBES-ALFA; e o PAEBES. Sobre as pesquisas que discutiram o PAEBES-ALFA correspondem a 3 (três). As duas teses de doutorado de Silva (2013) e Côco (2014), e a dissertação de mestrado profissional de Portela (2016).

O trabalho de Silva (2013) relata sobre ajustes necessários para aprimorar o teste de língua portuguesa para os alunos que estão nos três primeiros anos do Ensino Fundamental. Côco (2014) traz uma análise do impacto do PAEBES-ALFA no município da Serra. E, Portela (2016) realiza um trabalho de comparação do PAEBES-ALFA, Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SEAPE), Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar do estado do Acre (SEAPE) e Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) em relação a disciplina de matemática.

Silva (2013) teve como objetivo da sua tese compreender a avaliação da alfabetização, a partir da Avaliação Diagnóstica da Alfabetização do Espírito Santo. A escolha da autora pelo PAEBES-ALFA para compreender uma avaliação externa de alfabetização das séries iniciais do Ensino Fundamental se deu pelo fato do

Espírito Santo ter a primeira avaliação a apresentar a proposta de escala de proficiência em escrita. Para Silva (2013, p.17), avaliar a escrita “permite uma visão mais ampla e completa do processo de aprendizagem da língua escrita por crianças das séries iniciais do Ensino Fundamental”.

O trabalho de Silva (2013) utilizou como metodologia a análise comparativa dos resultados da avaliação da leitura e escrita, nova correção dos testes, e análise das curvas de ajustes dos testes à população. A autora também analisou o ponto de ancoragem de cada uma das categorias de resposta dos itens e de cada uma das habilidades avaliadas nos testes, associando aos padrões de desempenho do PAEBES-ALFA.

Assim, o estudo de Silva (2013) se propôs a analisar tecnicamente a abordagem da língua portuguesa nos testes padronizados. A autora sugere alterações na montagem dos testes e formas diferenciadas de examinar e interpretar a escala de proficiência para a produção de medidas mais precisas. Entre as sugestões da tese para a avaliação de língua portuguesa do PAEBES-ALFA, as principais são: itens que avaliem somente a escrita por meio de ditado; solicitação de denominação de objetos ou conjunto de objetos; maior exploração da relação fonema e grafema; e ajuste dos testes à população considerando as categorias de respostas em separado.

A tese de Cocô (2014) tem como objetivo central compreender os sentidos produzidos pelo PAEBES-ALFA no contexto das práticas de alfabetização. Para compreender o impacto do PAEBES-ALFA, a pesquisadora se utilizou de fontes documentais e as ações de avaliação externa da área de Língua Portuguesa, realizadas em sala de aula no 1º e 2º anos do ensino fundamental do Sistema Municipal de Ensino da Serra/ES, que faz parte da região metropolitana do estado. Para compreender as ações da avaliação externa no 1º e 2º ano do ensino fundamental do município da Serra, foi utilizado: observação participante, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários aos professores. Cocô (2014) conclui que o PAEBES -ALFA, tanto nos aspectos de leitura como nos itens de escrita, sustenta conhecimentos de dimensão linguística do processo de apropriação da língua materna, que podem ser avaliados de forma objetiva. A avaliação, porém negligência pontos da dimensão discursiva da linguagem.

Assim, Côco (2014) afirma que o PAEBES-ALFA “constitui uma ação política que nega as classes populares conhecimentos essenciais a sua formação cidadã” (p.24). Dessa forma o sistema de avaliação externa das séries iniciais do ensino fundamental do Espírito Santo detém caráter restrito em relação a análise do conhecimento, menosprezando aspectos importantes para a formação de uma educação de qualidade social.

A dissertação de mestrado profissional de Portela (2016) teve como objetivo observar as semelhanças e diferenças dos sistemas de avaliação estaduais e nacional sobre a disciplina de matemática no nível de alfabetização, ou seja, que avalia as três primeiras séries do Ensino Fundamental. Os sistemas analisados foram o do Espírito Santo (PAEBES-ALFA), Pernambuco (SAEPE), Acre (SEAPE) e a Avaliação Nacional de Avaliação (ANA) que pertence ao SAEB. A metodologia do estudo foi de viés qualitativo e caráter exploratório sobre os instrumentos estaduais e da ANA. A pesquisa concluiu que os sistemas estaduais do Espírito Santo, Pernambuco e Acre são mais antigos e consolidados na aferição da disciplina de matemática do que o nacional (ANA), que iniciou a sua avaliação na disciplina em 2014. Os sistemas estaduais contam com um maior número de itens para averiguação e tratamento estatístico que a ANA.

O PAEBES-ALFA teve destaque positivo nas considerações finais da pesquisa, haja vista que é o único sistema que realiza avaliação nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, sendo o sistema de diagnóstico mais completo, tendo um olhar longitudinal da situação e evolução dos alunos. Todos os outros sistemas analisados só ocorrem no final do terceiro ano do Ensino Fundamental. E, como o PAEBES-ALFA realiza mais avaliações, ocorre também, maior participação de professores no processo, o que para Portela (2016) é positivo.

De acordo com os estudos, pode-se perceber que o PAEBES-ALFA desperta o olhar pela utilização nos testes de proficiência de escrita, sendo o pioneiro no país, e também por realizar testes nas três séries iniciais do EF (1^a, 2^a e 3^a), e não somente no terceiro ano, como ocorre na maioria dos outros estados e, também, no teste nacional que é o ANA. Os autores de uma forma geral defendem esse método, alertando que disponibiliza um diagnóstico das séries iniciais mais preciso e completo. A avaliação da escrita também é elogiada pelos autores, haja vista que é

ausente ou deficitária em outros estados, e que o Espírito Santo atende de maneira satisfatória no PAEBES-ALFA.

Os trabalhos que discutem o sistema PAEBES de uma forma geral correspondem a três, que são: duas dissertações de mestrado acadêmico de Oliveira Junior (2013) e Pereira (2015); e a dissertação de mestrado profissional da Pieri (2015). Esses três trabalhos, adicionado a tese de doutorado de Côco (2014) que discute o PAEBES-ALFA, referem-se às pesquisas que analisaram impactos da política de avaliação externa nas realidades locais e emitiram opiniões de viés político sobre o programa.

A dissertação de Oliveira Junior (2013) teve como objetivo refletir os impactos das políticas educacionais do segundo mandato do Governado de Paulo Hartung (2006 a 2010) junto ao trabalho dos professores da rede estadual do Espírito Santo. Para o autor as políticas de maior relevância implementadas no segundo mandato do governo de Paulo Hartung foram quatro: a) Lei subsídio do magistério estadual (Lei complementar nº428 de 18 de Dezembro de 2007); b) Currículo básico comum; c) Implementação do PAEBES; e d) Índice de Desenvolvimento Escolar do bônus desempenho (Lei complementar nº 504 de 23 de Novembro de 2009).

A pesquisa teve viés quantitativo e analisou *surveys* referentes a rede pública estadual do Espírito Santo dos municípios de Vitória, Nova Venécia, Guarapari, Santa Tereza e Viana. Esses dados foram oriundos da pesquisa “O trabalho docente na Educação Básica no Brasil”, realizado sob a coordenação do Núcleo de Estudos e Pesquisas Educacionais (NEPE) da Universidade Federal do Espírito Santo.

De acordo com o trabalho de Oliveira Junior (2013), as políticas educacionais desenvolvidas no segundo mandato de Paulo Hartung implementaram e materializaram a reforma neoliberal no Espírito Santo, as quais realizaram o desmonte do Plano de Cargos e Salários dos professores do estado, e intensificaram o trabalho docente a partir da lógica privada na educação pública, com a priorização e exaltação de resultados, mensuração, e remuneração atrelada ao desempenho. Para o autor, o segundo mandato de Paulo Hartung colocou a educação básica estadual do Espírito Santo a serviço dos ditames econômicos a partir do êxito tecnocrático e gerencial, fazendo com que a política estadual de educação perdesse o viés de um ensino social calcado na formação cidadã.

Pereira (2015) se propôs no seu trabalho a averiguar as formas de divulgação dos resultados em Língua Portuguesa pelo PAEBES e como as escolas estaduais do município de Cariacica se utilizam dessa informação. A pesquisa se utilizou de fontes documentais e por discursos produzidos pelos professores de língua portuguesa, pedagogos e diretores de quatro escolas do município de Cariacica (cidade da região metropolitana).

De acordo com Pereira (2015) a relação entre avaliação externa e profissionais da educação é conflituosa e propiciou a privatização da escola pública e o estímulo a competitividade pelo ranking entre as escolas. Ela relata que desde a criação do PAEBES, e principalmente a partir de 2008, o governo do Espírito Santo vem investindo cada vez mais no sistema de avaliação externa da educação básica, e relata o exemplo do lançamento do PAEBES TRI em 2015. De acordo com Pereira (2015, p.136) “há um direcionamento de ‘treinos’ gradativos para se obter um ‘suposto’ melhor resultado nessas avaliações”.

Apesar dos direcionamentos da Superintendência Estadual de Educação, Pereira (2015) diagnosticou a partir das entrevistas que há “maneiras de fazer” e “camuflar” (p.137) o trabalho determinado com o PAEBES. Os professores, diretores e pedagogos não seguem a risca orientações do CAED sobre as formas de organização da escola para melhorar o desempenho. Enquanto, o CAED em reuniões com as Superintendências reforça a necessidade de os profissionais escolares seguirem as instruções das revistas desenvolvida por eles, e promoverem ações e intervenções nas escolas no sentido de aprimorar suas ações e resultados. O que Pereira (2015) percebeu nas entrevistas é que os profissionais não se preocupam com as revistas do PAEBES-CAED, e só realizam reuniões que apresentam as notas obtidas, e um verdadeiro “treinamento” para a prova de avaliação em larga escala, com a utilização de simulados, e preparação intensiva para o teste.

Outra “maneira de fazer” dos professores, pedagogos e diretores para atraírem e incentivarem os alunos a realizarem a prova do PAEBES é prometendo pontos na média, e não explicando para os alunos a importância dessa avaliação para eles, pois os próprios profissionais da escola não têm compreensão exata do porquê da realização de provas padronizadas de avaliação em larga escala.

Mas o discurso dos profissionais reforça a cultura do exame e avaliação. A autora verificou também, que entre os diretores entrevistados “há uma ‘padronização’ de ação e discurso institucional” (p. 138) para convencer professores e pedagogos a aderirem ao discurso do PAEBES e se sentirem pertencentes ao processo avaliativo com vistas a alcançarem bons resultados.

Para a autora, há um distanciamento dos profissionais da escola do processo institucional do PAEBES, que é estimulado pelo CAED. O centro de avaliação da UFJF se preocupa em melhorar os estudantes “para estabelecer às metas estabelecidas pelos órgãos de controle” (p. 138-139) silenciando a voz e o espaço de diálogo entre os profissionais escolares.

O trabalho de Pieri (2015) teve como objetivo investigar as ações e práticas pedagógicas dos professores de português e matemática em relação ao PAEBES nas turmas de 3º ano do Ensino médio da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Santo Antônio de São Mateus -ES. Para estudar o objeto, a autora recorreu a análise documental das revistas pedagógicas do PAEBES, aplicação de questionários aos alunos, e entrevistas com a gestão escolar e professores. Para Pieri (2015), tanto o questionário com os alunos como a entrevista com a gestão e os professores tinham o objetivo de compreender a percepção dos mesmos sobre o impacto do PAEBES nas suas formações e trabalho.

Os resultados encontrados pela autora, afirmam que apesar do modelo de avaliações externas como o PAEBES se fundamentar na busca pela melhoria da qualidade, ele não repercute em grandes mudanças. A autora afirma que os resultados dos questionários aplicados mostram a necessidade de políticas públicas mais efetivas, responsabilizando o Estado pela baixa qualidade da educação. Pieri (2015) afirma que a evasão escolar é alta, que há precariedade nas escolas e desvalorização dos professores.

De acordo com o trabalho foi percebido que os professores não dão conta de ofertar todo conteúdo necessário até a data da prova do PAEBES, e que para conseguir oferecer todo o cronograma os professores são obrigados a dar aulas sem aprofundamento, o que repercute no baixo aprendizado. A pesquisa também demonstrou que os professores do 3º ano do Ensino Médio (EM) da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio (EEEFM) Santo Antônio de São Mateus-ES tem pouca formação específica sobre o PAEBES, mas eles dominam conhecimentos

sobre as avaliações externas, e acreditam que as mesmas são importantes para formação integral do aluno, e relatam interesse de ampliar a informação sobre o tema.

Todos esses pesquisadores concordam que o PAEBES é um instrumento que cada ano vem tendo mais destaque dentro da educação básica no estado, e mais investimento financeiro. Mas, de acordo com Pereira (2015) e Pieri (2015), há ruídos de comunicação entre o PAEBES e os professores. E a relação não ocorre de maneira pacífica. Os professores reclamam do enquadramento do currículo e da grande demanda de matérias a serem lecionadas em pouco tempo.

Côco (2014) também alerta em seu trabalho sobre a questão do currículo ser formatado de maneira tecnocrática, padronizada e exclui conhecimentos importantes e políticos às classes populares. A autora também concorda com Oliveira Junior (2013), que afirma que o PAEBES faz parte de um jogo de políticas educacionais de cunho neoliberal do segundo mandato do governo estadual de Paulo Hartung, onde a educação fica sob ditames da política econômica, tendo como consequência a sua precarização.

Pereira (2015) também alerta sobre a valorização de números, rankings e disputas entre as escolas, que é prejudicial a uma boa educação. Pieri (2015), também afirma que é necessário desenvolver políticas públicas além da avaliação para de fato melhorar a qualidade da educação.

Das doze pesquisas do quadro 8 que pesquisaram, citaram e utilizaram os dados do PAEBES, os estudos foram realizados, principalmente na capital do Espírito Santo, Vitória junto com as outras cidades da região metropolitana: Cariacica, Serra, Viana e Guarapari. Os outros municípios que apareceram nessas pesquisas foram: Nova Venécia e São Mateus no norte do estado, Santa Tereza e Domingos Martins, na região serrana. A dissertação de mestrado de Fassarela (2016) englobou os 78 municípios do Espírito Santo, porém foi de caráter geral e quantitativo.

A região sul do Espírito Santo, mais especificamente a Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim, não aparece nessas pesquisas. Assim, o presente trabalho se propõe a compreender e analisar os comportamentos e impactos do PAEBES nessa região.

3.4 Avaliação e seus desempenhos

Nessa seção será observada e analisada as notas do estado do Espírito Santo no IDEB do ano de 2007 a 2015. E, especificamente o desempenho da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim nos anos de 2009 a 2016 e também os resultados no IDEB de 2007 a 2015.

A partir das análises das notas, será possível começar a compreender o impacto do PAEBES na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim, e se a avaliação estadual é distante ou próxima da avaliação nacional pelos dados do IDEB.

3.4.1 Desempenho do Espírito Santo nas avaliações nacionais

No ano de 2007, o Espírito Santo ficou em 5º lugar compartilhando a mesma nota com Mato Grosso e Tocantins. Em 2009, permaneceu na mesma posição com a mesma nota que o Rio Grande do Sul. No ano de 2011 ficou em 8º lugar junto ao Ceará. Já no ano de 2013 ocupou o 6º lugar sozinho, e em 2015, o 7º ficando empatado com Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Rondônia. No que tange à região Sudeste, o Espírito Santo conquistou em todos os anos a terceira colocação, sempre estando atrás de São Paulo e Minas Gerais, e tendo melhor nota que o Rio de Janeiro.

Apesar de o Espírito Santo apresentar oscilação em termos de posição no IDEB, tendo, inclusive, caído de posição nos últimos anos, pode se observar que sua menor nota foi em 2007, com 3,6, e a maior, em 2015, com 4,0, o que demonstra que o estado tem aumentado o indicador. Somente de 2009 para 2011 que caiu 0,1 ponto, mas que em 2013 foi corrigido e superado. Esse quadro de predominância de melhoria da nota ao longo dos anos no IDEB pode ser percebido na figura 3.

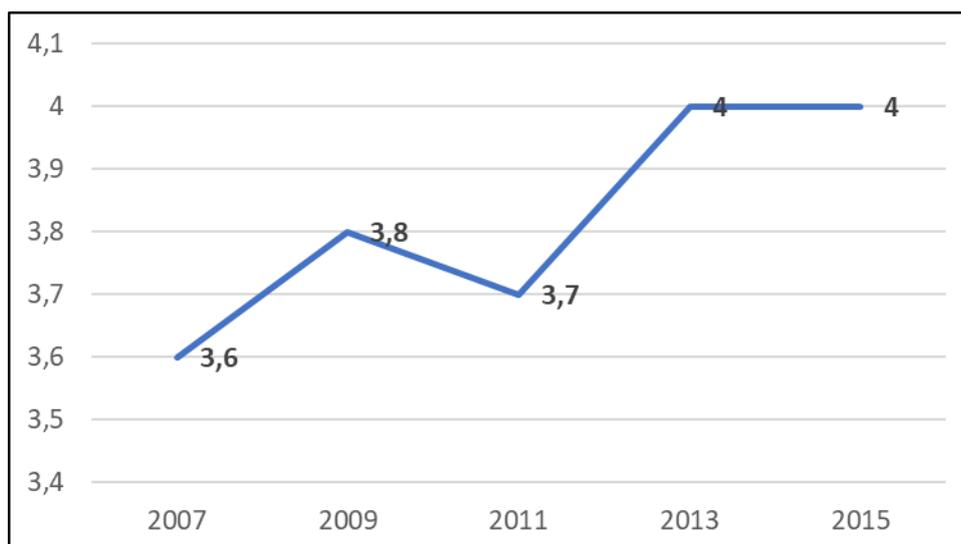


Figura 3: Notas do IDEB no Espírito Santo de 2007 a 2015
 Fonte: <http://ideb.inep.gov.br>, adaptado e elaborado pela autora.

Quando comparamos com os outros estados da região Sudeste, percebemos que o Espírito Santo permanece desde 2007 na posição de terceiro lugar atrás de São Paulo e Minas Gerais, e na frente do estado do Rio de Janeiro (figura 4).

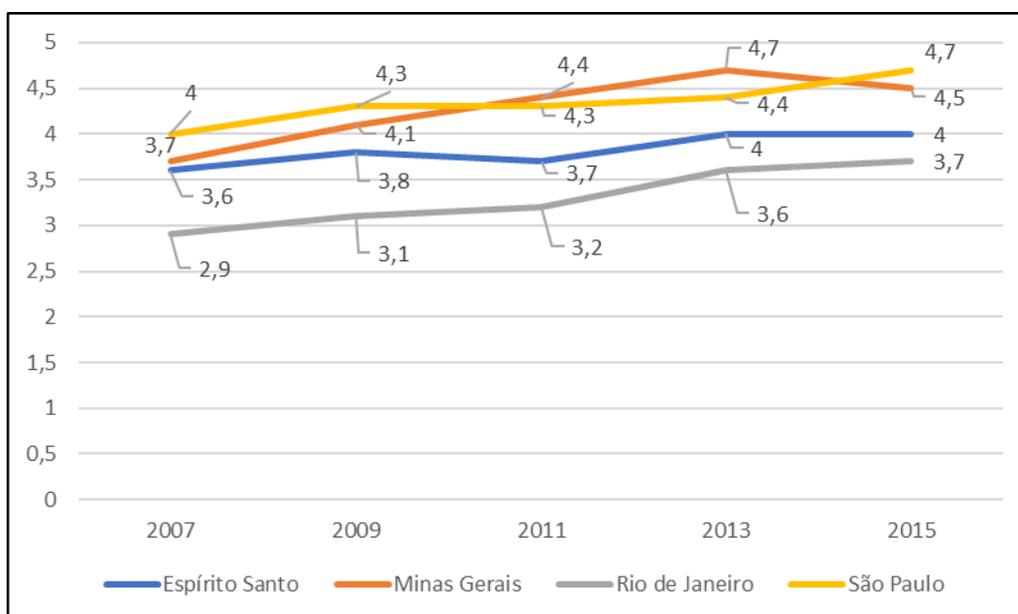


Figura 4: Desempenho dos quatro estados da Região Sudeste no IDEB de 2007 a 2015
 Fonte: Elaboração da autora.

Assim, o Espírito Santo no IDEB tem um desempenho mediano entre o restante do país e na região Sudeste. Porém com notas em movimento de

ascendência de 2007 até 2013, e estagnando em 2015, nesse período de oito anos que aconteceu a avaliação em larga escala de caráter nacional pelo IDEB.

3.4.2 Desempenho da superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim no IDEB, PAEBES e suas correlações

A Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim, no que tange ao segundo segmento do Ensino Fundamental (8º e 9º ano), é composta por 11 municípios: Cachoeiro de Itapemirim; Castelo; Iconha; Itapemirim; Jerônimo Monteiro; Marataízes; Mimoso do Sul; Muqui; Presidente Kennedy; Rio Novo do Sul; e Vargem Alta. Juntos esses municípios totalizam 32 escolas que foram utilizadas para as análises dessa pesquisa.

Para compreender o desenvolvimento em termos de nota do PAEBES e do IDEB, foi realizada a divisão da superintendência em três grupos de análises: 1) Município de Cachoeiro de Itapemirim, que é detentor das 17 escolas da subsecretaria; 2) Demais municípios (Castelo, Iconha, Itapemirim, Jerônimo Monteiro; Marataízes, Mimoso do Sul; Muqui, Presidente Kennedy; Rio Novo do Sul e Vargem Alta) que somam 15 escolas; 3) e análise total da superintendência regional.

Foi realizado o somatório das notas do IDEB e PAEBES dos grupos do município de Cachoeiro de Itapemirim e demais municípios e depois dividido pelo número de escolas participantes em cada segmento. Serão visualizados os resultados do PAEBES a partir de 2009, que é o ano que o programa passa a ser gerenciado pelo CAED, e a disponibilizar publicamente os dados. No que concerne os resultados do IDEB, apesar dele iniciar em 2007, serão expostos os resultados a partir de 2009, em conformidade com os resultados divulgados do PAEBES.

O IDEB realiza suas avaliações de dois em dois anos. O PAEBES, a partir de 2011, disponibiliza resultados todos os anos. Os resultados apresentados vão até 2016, que foi o resultado disponibilizado em 2017, período em que predominantemente ocorreu a pesquisa de campo até maio de 2018, quando ainda os dados de 2017 não haviam sido disponibilizados. O município com maior número de escolas é a cidade de Cachoeiro de Itapemirim, que dá nome a subsecretaria. É

a maior cidade em termos populacionais do interior do Espírito Santo, só ficando atrás da região metropolitana. Assim, Cachoeiro caracteriza-se por ser o polo econômico, comercial e industrial da região sul do estado.

Cachoeiro de Itapemirim conta com uma população estimada pelo IBGE (2017) de 211.649 mil habitantes, fazendo divisa com os municípios de Castelo, Vargem Alta, Itapemirim, Átilio Viváqua, Muqui, Alegre e Jerônimo Monteiro, todos situados no estado do Espírito Santo. Os municípios de Castelo, Iconha, Itapemirim, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Mimoso do Sul; Muqui, Presidente Kennedy; Rio Novo do Sul e Vargem Alta são cidades de pequeno porte da região sul, que somados corresponde a uma população de 226.269 mil habitantes. Dessa forma, todos os municípios da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim juntos totalizam 449.722 mil habitantes, o que corresponde a 11,2% da população total do Espírito Santo, estimada pelo IBGE (2017) em 4.016.356 mil habitantes.

O IDEB dos dois grupos da superintendência regional inicia, em 2009, quase que na mesma posição, sendo a cidade de Cachoeiro de Itapemirim apenas 0,1 ponto a menos que dos outros municípios da subsecretaria estudada. Em 2011, os dois grupos caem e empatam em 3,7. No ano de 2013, as escolas de Cachoeiro de Itapemirim sobem ficando com 4,1, e os demais municípios com 3,8, e chegam a 2015 empatados em 4,0.

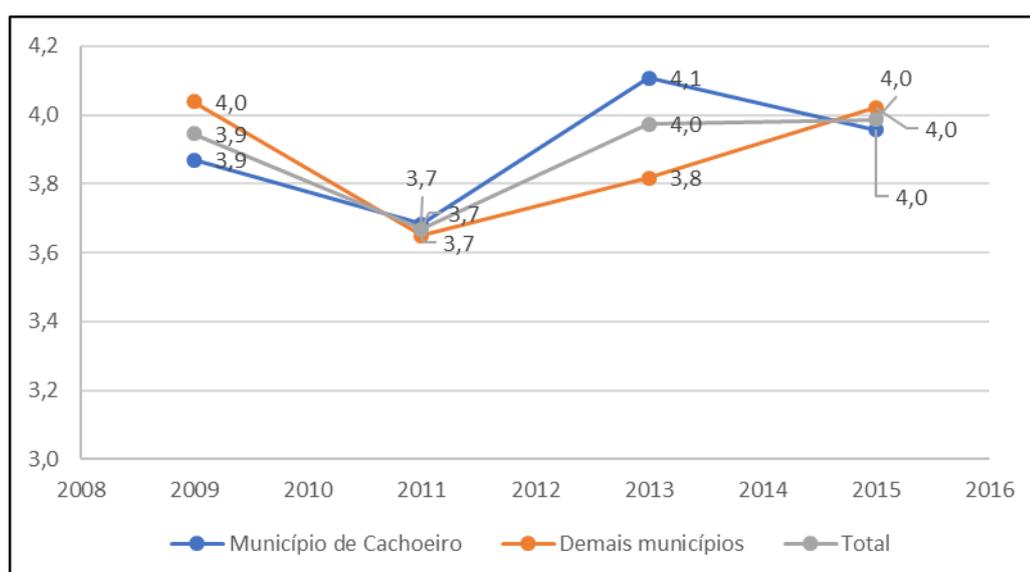


Figura 5: Desempenho do IDEB da Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim – ES de 2009 a 2015

Fonte: Elaboração da autora.

Assim, o desempenho total da superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim não demonstra um movimento linear de crescimento do índice nacional, haja vista que de 2009, com 3,9, para 4,0, em 2015, praticamente não apresenta mudança. Em 2011 aconteceu queda para 3,7, e crescimento em 2013 para 4,0. Predomina a oscilação em relação aos resultados no IDEB.

Em relação ao PAEBES, observando o desempenho nas disciplinas de português e matemática, que ocorre em todos os anos analisados (2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016), entende-se que de 2009 até 2013 nas duas disciplinas houve um movimento de crescimento e melhoria dos índices, que indicam melhoria na qualidade. Porém, de 2013 a 2016, as notas passam a apresentar uma ligeira diminuição (figura 6 e 7).

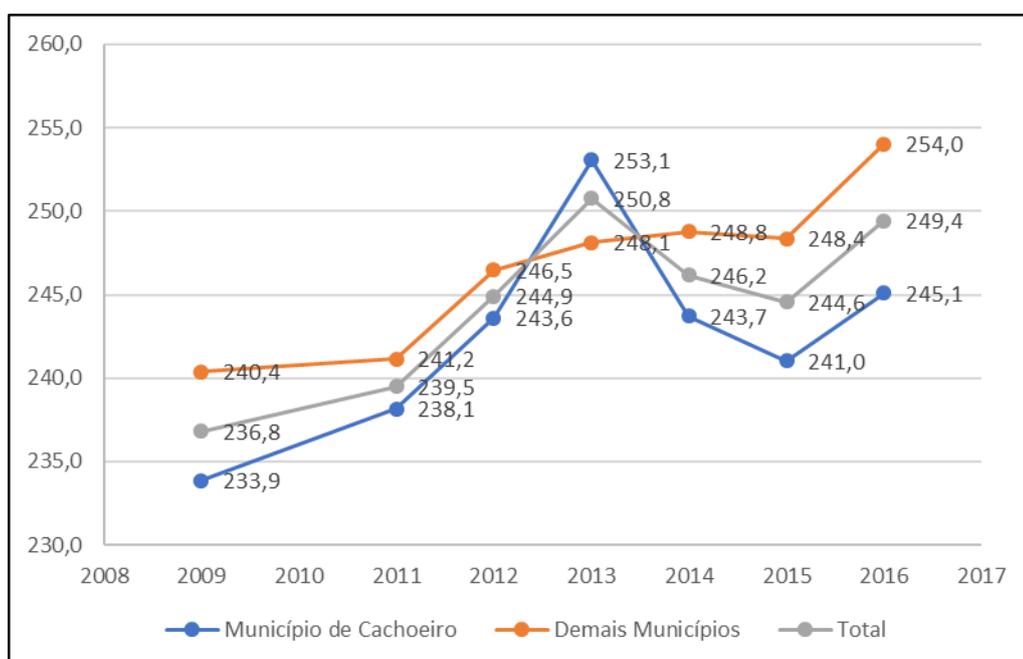


Figura 6: Desempenho da Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim na disciplina de língua portuguesa no PAEBES de 2009 a 2016

Fonte: Elaboração da autora.

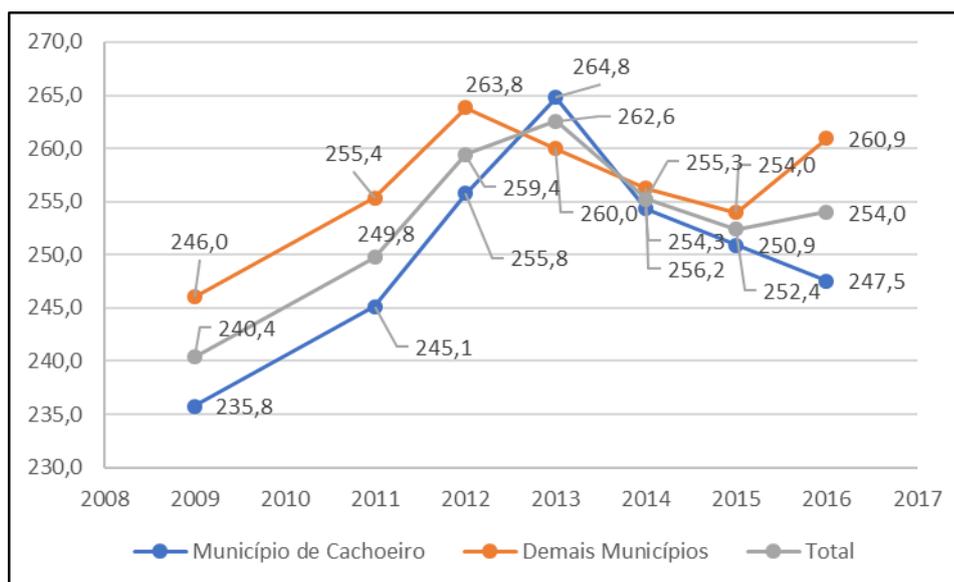


Figura 7: Desempenho da Superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim na disciplina de matemática no PAEBES de 2009 a 2016
Fonte: Elaboração da autora.

A disciplina de língua portuguesa (figura 6) no município de Cachoeiro de Itapemirim inicia em 2009 com 233,9, os outros municípios com 240,4 e a média total 236,8, finalizando, em 2015 com 245,1, 254,0 e 249,4, respectivamente. Assim, mesmo com a estagnação e até queda de 2013, 2014, 2015 e 2016, o saldo em relação a 2009 é positivo. Porém, quando analisada as notas em relação ao padrão de desempenho da tabela 1 percebemos que de 2009 a 2016, em todos os anos o padrão de desempenho da disciplina de português na superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim esteve no nível básico.

Situação similar ocorre na disciplina de matemática (figura 7) em 2009. O município de Cachoeiro, as outras cidades, e a média total da subsecretaria inicia a série com 235,8, 246 e 240,4, respectivamente. Em 2015, a série é finalizada, com a cidade de Cachoeiro com 247,5, pontos, demais municípios, 260,9, e total da superintendência, 254 pontos. Nota-se, portanto, também um crescimento do indicador na matemática, ainda que em todas as avaliações a superintendência regional permaneceu no padrão básico de desempenho.

Portanto, em termos estatísticos as avaliações (tanto nacional, quanto estadual) não vêm demonstrando grande desenvolvimento da qualidade educacional estabelecida nesses instrumentos. E as notas mostram impacto bem tímido do PAEBES na superintendência de Cachoeiro de Itapemirim.

Apesar do PAEBES e o IDEB terem bastante diferenças em suas metodologias, o nível de correlação entre as avaliações não se mostrou baixo, como pode ser observado na figura 8.

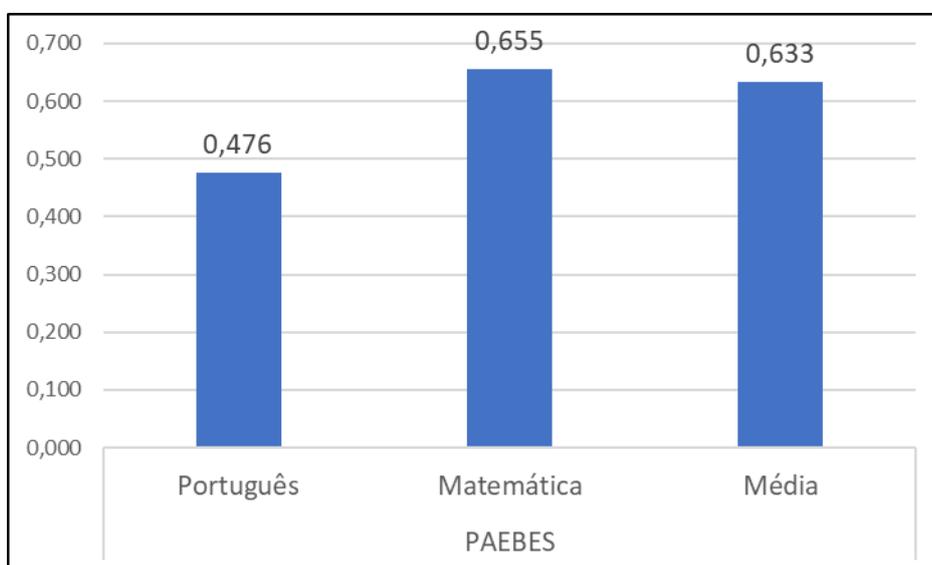


Figura 8: Nível de correlação entre PAEBES e IDEB

Fonte: Elaboração da autora.

Compreendendo que o nível de correlação quanto mais perto de 1 mais positiva é a relação, e mais perto de 0 mais as variáveis ficam divergentes. Percebe-se que, o menor nível de correlação entre o PAEBES e IDEB, acontece quando articulado com a disciplina de português que ficou com 0,476. Já a matemática de 0,655 e a média geral das duas que é 0,633 já passam da metade da métrica se aproximando ao número 1. O resultado não demonstra uma correlação alta, mas percebe-se um nível ligação.

Calculando as médias das avaliações do PAEBES e IDEB, e comparando entre as escolas da cidade de Cachoeiro de Itapemirim e as outras da Superintendência regional, não se vê grandes disparidades. Mas, o município de Cachoeiro de Itapemirim tem notas um pouco menores do que das outras cidades da SRE (tabela 1).

Tabela 1: Média de notas do PAEBES e IDEB no município de Cachoeiro e nos outros que compõem a Superintendência

	Município de Cachoeiro de Itapemirim	Outros Municípios	Total de Municípios
IDEB	3,956	4,021	3,987
PAEBES Português	241,0	247,6	244,1
PAEBES Matemática	250,9	253,9	252,3
Média	246,0	250,8	248,2

Fonte: elaboração da autora

Tanto na média do IDEB, como na disciplina de português e matemática do PAEBES, e média total dos municípios, a cidade de Cachoeiro de Itapemirim perde alguns décimos na pontuação, que pode ser explicado pela sua maior diversificação e números de escolas.

O presente capítulo, se propôs a compreender o funcionamento e estrutura do PAEBES, os trabalhos desenvolvidos sobre o programa, e o comportamento das escolas da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim nas avaliações em larga escala e principalmente o PAEBES. Para iniciar a compreensão sobre os impactos da avaliação estadual na região.

No próximo capítulo articularemos esses dados com as entrevistas a equipe CAED/UFJF, diretores e aplicação de questionários aos professores de português e matemática das escolas estudadas.

4 A INFLUÊNCIA E O DESDOBRAMENTO DO PAEBES NA SUPERINTENDÊNCIA DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – ES

4.1 O CAED/UFJF e o desenvolvimento da avaliação em larga escala no Espírito Santo

O Centro de Políticas Públicas e Avaliação Educacional (CAED) é um órgão de pesquisa vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais, e desde 2009 realiza as avaliações do PAEBES.

De acordo com o site do CAED²³, ele já atuou e atua em avaliações de larga escala, além do Espírito Santo, em dezesseis estados da federação e nas 5 regiões do Brasil. Na região Norte, já realizou avaliações na educação básica nos estados do Amazonas (2011-2015), Acre (2009-2016), Rondônia (2012-2013;2015) e Pará²⁴. No Nordeste ocorreu no Piauí (2011-2016), Ceará (2008-2015), Paraíba (2012-2016), Pernambuco (2008-2017), Alagoas (2012;2015-2016) e Bahia (2011 -2013).

No Sudeste, está nos estados de Minas Gerais (2000-2014), Espírito Santo (2009-2017), e Rio de Janeiro²⁵. Na região Centro Oeste, o CAED atuou no estado de Goiás (2011-2017) e Mato Grosso do Sul (2011-2014; 2016). Em relação ao Sul do país realizou avaliações em larga escala no estado do Paraná (2012-2013; 2017) e Rio Grande do Sul (2007-2011; 2016).

A visita de campo no CAED foi realizada no mês de agosto do ano de 2018, aonde foram realizadas entrevistas e diálogos com coordenadores e técnicos da instituição. Entretanto, anteriormente, já havia sido estabelecido um contato com um dos técnicos do CAED por e-mail desde o final de 2017.

De acordo com um de seus técnicos, da área de processamento de dados, a parceria entre os estados para a produção das avaliações em larga escala na educação básica se dá por licitação, como pode ser observado na fala a seguir, que

²³ <http://institucional.caed.ufjf.br/>

²⁴ Não foi disponibilizado o ano que ocorreu as avaliações da educação básica. Atualmente o estado do Pará tem sua avaliação em larga escala gerenciada pela Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista (VUNESP).

²⁵ O estado do Rio de Janeiro também não informa as datas que ocorreram as avaliações com o CAED. Mas, de acordo com a instituição não vem realizando atualmente.

também descreve a grandeza da instituição em relação à abrangência nos estados da federação.

[...] a parceria com os estados, é por um processo de licitação. Os estados que estão a mais tempo com a gente são: Minas Gerais, que a gente começou em 2000, que foi quando o CAED começou mesmo o sistema de avaliação; o Rio tem uns dois anos que parou em função da crise que eles estão vivendo lá, mas nós participamos no Rio com o SAERJ, antes era o nova escola; Ceará a gente também está a muitos anos com o Ceará; ai você pega Amazonas, Acre; no sul a gente está com o Paraná, Rio Grande do Sul....e as avaliações nacionais (Técnico CAED).

A partir de 2013 a instituição também passou a produzir a Prova Brasil, e, em 2014, a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), ambas que compõe o SAEB do governo federal. Dessa forma, o CAED/UFJF dispõe de abrangência considerável no que tange à produção de avaliação em larga escala no país.

De acordo com o relato da coordenadora do CAED, o centro de estudos surgiu no ano de 2000, mas tem origem do Laboratório de Medidas Educacionais, que começou em 1998. O referido laboratório aliava pesquisa, elaboração, aplicação e análise de avaliações.

O CAED mesmo surgiu em 2000, mas ele tem origem no LAME que era laboratório de medidas educacionais que surgiu em 1998. Com o programa do INEP, que fomentou possibilidades de as universidades trabalharem com a Teoria da Resposta ao Item com os dados do SAEB. Então, teve como primeiro projeto, a seguinte ideia: O professor Manoel [Manoel Palácios] era o coordenador, e ele pensou em uma avaliação censitária. Ou seja, até então era muito forte no Brasil o SAEB em uma avaliação amostral. Mas ele [Manoel Palácios] dizia: 'não, a gente precisa de uma avaliação censitária, cujo o foco de análise é a escola'. Ou seja, os alunos passam e eu vou ver se a escola melhorou ou não. Então, o primeiro programa que teve foi o PROAVE, que avaliou Juiz de Fora e região: 33 escolas. Foi aonde que deu origem ao SIMAVE o Sistema Mineiro de Avaliação. No PROAVE e no SIMAVE, o que aconteceu de forte em relação a metodologia? Usava a mesma metodologia da teoria da resposta ao item né, e os dados foram produzidos na escala do SAEB. Então, você tinha uma análise por escola, cujo o foco e com os resultados também comparáveis com o SAEB. E se você ver na linha do tempo, você vai observar que a prova brasil teve origem nessa experiência em 2005 (Coordenadora geral do CAED).

A partir da coordenadora, com o fomento do INEP em realizar avaliações em larga escala, e a ideia de um dos coordenadores do CAED, o professor Doutor Manoel Palácios, de criar um sistema de avaliação censitária, deu origem ao primeiro sistema de avaliação estadual promovido pelo CAED, em 2000, no estado de Minas Gerais, tendo como consequência o estabelecimento do centro de avaliação em produzir sistemas e tecnologias para a área. A coordenadora, entrevistada do CAED, também afirma que a origem do centro e a realização de uma avaliação censitária em Minas Gerais pelo SIMAVE, repercutiu na criação da Prova Brasil em 2005. A prova nacional é de caráter censitário e não amostral, como vinha ocorrendo com o SAEB até então.

O CAED se descreve como um centro de pesquisa que se especializa em promover tecnologias para medir a qualidade da educação em estados e municípios. E de acordo com o técnico entrevistado, uma das grandes parcerias que o CAED mantém é com o Ministério de Educação da França.

Uma parceria que o CAED tem hoje é com o Ministério de Educação da França, que a gente já tem essa parceria longa, eles ajudaram muito a gente como elaborar itens. Eles são muito bons nessa parte pedagógica, que é o instrumento para chegar no seu conhecimento, então eles têm técnicas de construção. E os franceses são muito bons nisso. Então, a gente foi procurar apoio deles, a Kátia [Lina Kátia Mesquita de Oliveira] foi lá nos anos 2000, foi para França, viu como é que construía itens (Técnico do CAED).

De acordo com o mesmo entrevistado, o CAED já realizou parcerias com os Estados Unidos, que é o país que dá origem as avaliações em larga escala e dominam alta tecnologia. Mas como nos EUA as avaliações são realizadas por empresas particulares, o custo financeiro para manter a relação não se sustentou. Na França, a avaliação da educação básica ocorre de maneira mais similar com o Brasil, e assim, desde 2000, se estabeleceu uma parceria sólida com o ministério da educação francês. O técnico nos relata que, em termos de tecnologia em avaliação de larga escala na educação básica, o Brasil e a França detêm hoje o mesmo nível.

[...] tem as especificidades, mas hoje o Brasil e a França estão em pé de igualdade em termos de tecnologias de avaliação da educação básica (técnico do CAED).

O início da relação entre o CAED e a Secretaria de Educação do Espírito Santo, a qual posteriormente criou o PAEBES, inicialmente se deu por licitação, mas depois ocorreu dispensa dela pelo fato de o CAED pertencer a um órgão público que é a Universidade Federal de Juiz de Fora.

De acordo com a coordenadora do CAED, o Espírito Santo resolveu dar um impulso nas avaliações em larga escala em 2008, em virtude do ambiente nacional: que incentivava as avaliações, com o surgimento da Prova Brasil, IDEB e sistemas estaduais de avaliação próprios. As avaliações em larga escala estavam em um período de intensificação e modernização.

[...] Os primeiros movimentos entre CAED e Espírito Santo foi por licitação mesmo. Mas depois foi feita uma dispensa de licitação por ser uma universidade federal com o MEC, então entrar em licitação é algo meio complicado para a universidade. Então a própria CGU, os próprios órgãos de controle apontam né pela legislação. Então, o que se estabeleceu é um termo de cooperação, porque o CAED é a universidade federal, é um centro de políticas públicas da Universidade Federal de Juiz de Fora, ele não tem CNPJ, ele não tem identidade própria, a identidade é a universidade. Então, fez um termo de cooperação entre a secretaria de educação do Espírito Santo e o CAED (Coordenadora CAED).

[...] A busca do Espírito Santo por alavancar seu sistema de avaliação, se dá nesse momento, pelo marco das avaliações em nível federal. O SAEB construiu a escala, o primeiro ENEM, matriz de referência, o uso da escala, Prova Brasil, então aí vai... Teve um PAEBES em 2004, aí houve uma interrupção e quando que voltou? Em 2008 e ficou. Por que você acha que o PAEBES entrou? Olha o que aconteceu... Minas fez um sistema próprio, Rio de Janeiro fez um sistema próprio, Ceará fez um sistema próprio. Olha bem, se criou o IDEB. Não é uma ação isolada, olha a quantidade de estados que foram aderindo para ter um sistema próprio de avaliação. Por que você acha que aconteceu isso? Porque, aqui você tem a Prova Brasil, mas o resultado demora muito a chegar, então um secretário ele recebe o resultado quando ele chega e quando ele está saindo. Ele não consegue monitorar ao longo do tempo o que que está acontecendo com sua rede. Então, eu acho que a origem do PAEBES foi uma origem assim: 'olha precisamos criar um sistema próprio de avaliação - Minas está criando, Rio está criando, Ceará está criando'. E isso repercute no CONSEDE, no Conselho Nacional de Secretários de Educação. E, eu me lembro na época que a equipe do PAEBES inclusive visitou a secretaria de Minas para ver a experiência, como que era e acho que a partir daí que eles começaram a ficar sabendo que era o CAED que fez, entendeu? E a partir daí veio, continuou e só foi se aprimorando né (Coordenadora CAED).

A coordenadora associa o surgimento da Prova Brasil e IDEB, que divulgam resultados de dois em dois anos, como o incremento no surgimento e intensificação de avaliações estaduais, como o Espírito Santo, em razão da maior necessidade de controle por parte das gestões das secretarias estaduais. Ressalta ainda que ocorreu uma interlocução da secretaria de Educação de Minas Gerais com o Espírito Santo, e fez com que os capixabas estabelecessem uma relação com o CAED.

Quando questionados sobre quais as mudanças que ocorreram com o PAEBES a partir da coordenação do CAED, eles não definiram especificamente nenhuma questão, mas afirmaram que acreditam ter sido uma maior disseminação no estado da “cultura da avaliação”. E ainda afirmaram que a secretaria de educação do Espírito Santo sempre se mostrou bastante envolvida e responsável em melhorar a qualidade da educação.

[...] O CAED tem como missão a disseminação dessa cultura de avaliação no país (Técnico do CAED).

[...] Eu posso te dizer o que eu observei em relação à entrada do CAED no circuito da secretaria de educação. Primeiro, eu acho a equipe da secretaria muito envolvida, de uma responsabilidade imensa. Acho que o atual secretário, principalmente, porque a gente trabalhou duas gestões com ele. E eu acho que ele tem um carisma, que ele consegue mobilizar, e ele tem um ideal muito forte de reverter sempre o quadro em função da melhoria da qualidade da educação pública. E eu acho engajada a equipe da secretaria. Então, a equipe da secretaria ela parte por uma ação com base nos dados. ‘O CAED fez uma avaliação, o resultado é esse. O que a gente pode fazer para reverter esse quadro?’. Então, o que eu acho muito importante é a mobilização, e a integração entre secretaria, regional e a escola. E isso também, eu acho que está surtindo mais efeito a partir de um tempo para cá, porque quando nós começamos existia uma rejeição a avaliação, era mais difícil... Hoje eu acho que isso não acontece. A própria escola organiza a aplicação, o próprio professor se precisar aplica a prova. E uma coisa positiva no PAEBES é que é um sistema de avaliação que veio ao longo do tempo, e não teve interrupções. E foi pioneiro em avaliar matemática na alfabetização. Foi um dos primeiros junto com o Rio Grande do Sul (Coordenadora do CAED).

Sobre a existência de diferenças entre os estados dos sistemas de avaliação promovidos pelo o CAED, a coordenadora relatou que não existe grandes alterações na forma como se estabelece a avaliação. Em sua grande maioria os sistemas avaliam o 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e as séries do Ensino Médio.

Entretanto, a coordenadora afirma que existe diferença no tratamento posterior aos resultados das avaliações.

Não, não existe muita diferença entre as avaliações estaduais não. O que existe de muito diferente é o uso da avaliação. Agora as séries que são avaliadas, normalmente alfabetização, 5º e 9º. Houve um movimento muito grande, depois de entrar o primeiro, segundo e terceiro do ensino médio, né? Muito em função também por causa do ENEM. Agora em relação ao uso da avaliação existem diferenças. Tem estado que promove o bônus como o Ceará, que faz premiações, mas tem estado que faz um uso meramente pedagógico, como um replanejamento do projeto pedagógico da escola, num programa de reforço escolar. O que posso dizer que existe em comum entre eles é o que eu chamo de responsabilização branda, que é a divulgação dos resultados, via um portal. Que é a devolutiva para a sociedade, a responsabilização da comunidade escolar pelo o resultado dela (Coordenadora do CAED).

Indagados sobre a existência de algum tipo de incentivo do CAED/UFJF aos estados para promoverem políticas de responsabilização brandas, ou mais fortes, com os resultados das avaliações que produzem, eles responderam que não interferem na forma como os Estados irão tratar os resultados.

Não, a forma de uso dos resultados é uma política do governo. O CAED realiza as avaliações e entrega os resultados. Tem uma equipe agora aqui no CAED que cuida para que os diretores, coordenadores saibam se apropriar melhor desse resultado e tenham um caminho mais promissor para utilizar esse resultado. Agora se vai ter um regime de meritocracia, se vai ter uma responsabilização envolvendo dinheiro ou não. Isso é uma política de governo, do estado, o CAED não se envolve nessa questão (Coordenadora CAED).

Para realizar os estudos e avaliações em larga escala, o CAED se utiliza como base teórica seus próprios parceiros e pesquisadores sobre avaliação em larga escala. E afirmam que é direito do aluno aprender, e para se garantir esse direito é necessário testar.

Nos utilizamos de autores brasileiros, que são Chico Soares, o Nigel Brooke, Creso Franco, Alicia Bonamino, Manoel Palácio, Lina Kátia Mesquita de Oliveira, Maria Teresa Gonzaga Alves, Tufi Machado Soares, entre outros. São as pessoas que acreditam em avaliar. Olha bem, eu acho que o CAED pensa que avaliar é testar o direito fundamental de todo aluno aprender. Então, a gente trabalha com

essa entressafra, que é um direito do aluno aprender e eu vou testar até que ponto esse direito está sendo assegurado, ou não. Eu devolvo o resultado para a rede, e a rede vai mobilizar cada um da sua forma, cada um do seu jeito, garantindo autonomia da escola, vai se mobilizar para reverter aquele quadro, quando aquele quadro é considerado em precárias condições de aprendizado (Coordenadora CAED).

A prevalência de somente ocorrer provas de língua portuguesa e matemática nos sistemas de avaliações em larga escala, a coordenadora do CAED/UFJF relata que já há mudanças e incrementos de ciências humanas e ciências da natureza, como o PAEBES realiza. Entretanto, diz que o foco maior ainda é em português e Matemática, pelo fato de serem competências bases para todas as outras, e que avaliar todas as disciplinas todos os anos tem elevado custo financeiro.

[...] Porque tem o entendimento, e é natural, inclusive cancelado pelos professores de ciências da natureza e ciências humanas, que se um aluno é um bom leitor, se ele é um leitor proficiente, se ele é leitor ativo, ele é um leitor interativo, ele é um leitor proficiente, ele desenvolve muito bem na área de ciências humanas, e na matemática também, porque ele vai saber ler e interpretar um problema. Se ele desenvolve as competências da matemática, ele vai desenvolver com muita facilidade as da ciência da natureza, física, química e biologia (Coordenadora do CAED).

[...] Então assim, é importante avaliar esses outros campos porque a qualidade educacional não pode ser pautada somente em português e matemática, fato! É uma crítica que é feita em cima disso. Mas, o que se alega é a questão do custo. Só a avaliação de língua portuguesa e matemática, elas representam um custo relativo né? E quanto mais disciplina escolar, mais caderno você tem que produzir. E não é só o caderno, a impressão, é toda uma logística de aplicação de treinamento, é item que tem que fazer. Então assim, isso vai ficando caro. O outro argumento é que os estudiosos da área dizem que não dá para você cobrar história e geografia se o menino não sabe interpretar um texto. Esse é o argumento que algumas pessoas colocam. E é realmente válido. Por exemplo, você não consegue resolver uma questão de física, não vou dizer qualquer, porque tem algumas que são raciocínio lógico e teoria você consegue resolver. Mas, uma boa parte das questões de física você tem que saber fazer o cálculo e interpretar, exige até o português também (Técnico 2 CAED).

A coordenadora do CAED também ressalta que a partir de 2019 a Prova Brasil passará a cobrar ciências humanas e ciências da natureza, e que por conta

disso é provável que mais estados adotem e intensifiquem as avaliações nessas áreas de saberes.

[...] Agora está tendo um movimento. Amazonas agora avalia ciências da natureza, Bahia avaliava... Olha bem, e eu acho que agora a tendência vai ser maior, porque esses estados acompanham muito a Prova Brasil, e a Prova Brasil na próxima prova já vai entrar ciências da natureza e ciências humanas. Mas, eu acho até que foi um caminho legal, ficou um longo tempo, uns 15, 16 anos avaliando língua portuguesa e matemática, e dando o recado que se não aprender isso não tem como aprender ciências da natureza e ciências humanas, e agora estamos nessa direção (Coordenadora do CAED).

As principais mudanças na gestão da política de educação no Espírito Santo com o PAEBES, de acordo com CAED, por meio de seus representantes, é a adequação do currículo pela secretaria estadual e o replanejamento das ações em âmbito escolar para atender as solicitações do PAEBES. A coordenadora fala, que o questionamento sobre o desempenho do sistema educacional no Espírito Santo pela gestão veio suscitando novas formas de avaliação como o PAEBES ALFA, para os anos iniciais do Ensino Fundamental, e PAEBES TRI, para todos os anos do ensino médio.

[...] as principais mudanças no Espírito Santo com o PAEBES é a própria averiguação da situação do currículo e sua adequação. Ocorreu o PAEBES TRI, o PAEBES ALFA com intuito de conhecer mais, e de questionamentos que o PAEBES inicial foi oferecendo. Então, você vem em um quadro geral que os dados vão subsidiar a implementação de políticas públicas educacionais e as secretarias e coordenadorias tem um monitor ao longo do tempo, o que que está acontecendo com a rede. E, o PAEBES ele dá resultado até o aluno, por turma e turno. Então esse resultado chega na escola. E para que que serve esse resultado? Para orientar o replanejamento escolar (Coordenadora do CAED).

Sobre o que o CAED compreende como qualidade da educação, a coordenadora da instituição respondeu que para ela a qualidade é uma categoria complexa com vários vieses, mas que o principal, sobretudo atualmente, é o aluno ter condições de apreender os conteúdos básicos das disciplinas.

Olha, falar em qualidade de educação é algo muito complexo né? Vários fatores interferem no desempenho da escola. [...] O clima escolar né, tem vários fatores...a violência na escola, a droga na escola...isso tudo são fatores que interferem. Então, tem vários fatores que interferem na escola. Mas, tem algo que nós não podemos abrir mão em termos de qualidade de educação, que é fazer com que o aluno aprenda. Então, eu acho para mim, que quando os alunos vencem as habilidades básicas e essenciais para prosseguir com sucesso sua trajetória escolar, eu posso dizer que aquela escola fez a diferença na educação. Se ele teve condição de ir para o ensino médio, se ele teve condição de ir para uma universidade, eu posso dizer que a trajetória dele foi ofertado para ele uma educação de qualidade (Coordenadora do CAED).

A partir da fala da coordenadora do CAED, percebemos que ela não nega, e compreende outras vertentes que interferem na qualidade, mas confere a qualidade total como a preocupação atual (SILVA, 2009). Assim, afirmam que o conhecimento de habilidades técnicas básicas e preparação para o mercado de trabalho sustentam uma educação de qualidade.

A partir dessas análises, podemos observar o caráter central que o CAED desempenha na cultura de avaliação da qualidade da educação básica no Brasil, inaugurando a aplicação de avaliações censitárias a partir da Teoria de Resposta ao Item, a TRI. Ela é um cálculo matemático que, para designar a nota do aluno na prova, leva em consideração o número de acertos e o grau de dificuldade de cada questão, como relata Klein (2015, p. 189):

A TRI é um conjunto de modelos matemáticos onde a probabilidade de resposta a um item é modelada como função da proficiência (habilidade) do aluno (variável latente, não observável) e de parâmetros que expressam certas propriedades dos itens. Quanto maior a proficiência do aluno, maior a probabilidade de ele acertar o item.

Diferentemente da Teoria Clássica dos Testes (TCT), que atribui a nota ao aluno em virtude do número de acerto dos estudantes, a TRI consegue dispor de um valor/peso diferenciado para cada item que o estudante respondeu no teste de proficiência. A TRI consegue analisar a probabilidade de um aluno ter de fato acertado uma questão/item ou ter chutado, porque esse modelo estatístico relaciona o nível de dificuldade de cada questão e observa o padrão de desempenho do aluno perante essas questões. Sendo possível analisar e estimar se o aluno acertou

questões com alto grau de dificuldade, mas errou questões de nível fácil, supondo que o aluno assim possa ter marcado questões aleatoriamente sem ter de fato resolvido esses itens.

Esse modelo estatístico utilizado amplamente pelos sistemas de avaliação em larga escala, defendido pelo CAED, é a tecnologia que elabora as escalas de proficiências comuns a todas as áreas, compara alunos, escolas e monitora o desenvolvimento do sistema educacional. E assim, é o veículo que determina a qualidade da educação no Espírito Santo e na região da superintendência de Cachoeiro de Itapemirim.

O CAED realiza e acredita no modelo de avaliação em larga escala que é realizado no país. Para eles, é necessária uma modelagem padrão de avaliação com a utilização da TRI. De acordo com o técnico do CAED, sem essa padronização a aferição seria vaga e sem credibilidade, como pode ser visualizado na fala abaixo:

[...] Para você ter qualidade, você tem que medir. Como é que você sabe que você tem qualidade? Você vai perguntar para o professor? Cada professor tem uma percepção. As vezes três escolas que são idênticas, cada um acha que é boa, outra acha que é ruim, ou acha que é daquele jeito mesmo. Então, tem que ter uma medida. Por isso, que a gente fala que a avaliação em larga escala, o avaliador, são padronizadas. Porque, é uma medida padrão. Então, essa medida [TRI], é isso quando o CAED começou, e essa ideia de criar um centro de pesquisa, é dominar essa tecnologia de produzir medida (Técnico 1 CAED).

De acordo com o técnico, a missão do CAED é propagar a “cultura de avaliação” no Brasil, e desenvolver cada vez mais tecnologias para ela. Assim, a instituição além de prestar serviços para muitos estados da federação e governo federal, preconiza a pesquisa dentro do centro, com reuniões sistemáticas e discussões sobre seus instrumentos e técnicas.

E de fato, além da unidade sede do CAED que funciona no centro de Juiz de Fora e agrega vários departamentos como o de produção dos itens, provas, medidas e devolutivas, existe um galpão da unidade, que fica a 20km do centro de Juiz de Fora e comporta o recebimento e correção das provas de todo país. Também existe uma unidade CAED dentro do campus da Universidade Federal de Juiz de Fora que

funciona o Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP).

O programa de pós-graduação desenvolve cursos *stricto sensu* (mestrado profissional), *lato sensu* (especialização) e cursos de aperfeiçoamento, com carga horária mínima de 180 horas. O mestrado profissional é o primeiro da modalidade na área e se destina a formar gestores e diretores das secretarias estaduais de educação pelo país. De acordo com a secretária do programa, que trabalha desde a fundação do curso, já foram defendidas mais de 700 dissertações de mestrado.

[...] aqui no mestrado profissional de gestão e avaliação da educação pública, o nosso foco é disseminar a cultura da avaliação no país, por isso informamos as secretarias estaduais de educação sobre o processo seletivo. O nosso alvo de formação são os professores, diretores e gestores desses locais (Secretaria do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2018).

[...] Já passaram pela a gente Rio, Moçambique, Amazonas, Minas Gerais, o município de São Luís do Maranhão, profissionais do INEP. O Espírito Santo nunca participou do mestrado, somente dos cursos de aperfeiçoamento (Secretaria do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2018).

Apesar de o Espírito Santo estar desde 2009 em parceria com o CAED/UFJF na produção da avaliação em larga escala para a educação básica, nenhum professor ou gestor ligado à secretaria estadual de educação do Espírito Santo passou pelo mestrado profissional. Porém, já foram realizados cursos de aperfeiçoamento.

Apesar do CAED não influenciar diretamente no tratamento dado pelas secretarias de educação aos resultados das avaliações que promovem, principalmente no que tange a responsabilizações de forte impacto (como ocorre no PAEBES com a política de bonificação), a instituição propicia as responsabilizações brandas haja vista que realiza a divulgação dos resultados por escola.

A partir do foco do CAED em disseminar “a cultura da avaliação” e coordenar o PAEBES é necessário compreender como essa cultura da avaliação vem impactando os professores e gestores da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim, que será exposto nas próximas secções.

4.2 O impacto do PAEBES na superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim

A fim de compreender o impacto do PAEBES na superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim, que se localiza no sul do Espírito Santo, foram entrevistados todos os diretores das 32 escolas estaduais de segundo segmento do Ensino Fundamental. As entrevistas com os diretores foram por meio de formulários que continham perguntas abertas e fechadas, gravadas e transcritas como forma de registro. O formulário foi formado por três eixos: 1) avaliação; 2) gestão; 3) e qualidade.

Os questionários com os professores também contaram com perguntas abertas e fechadas com os mesmos eixos dos formulários dos diretores. Foram aplicados 93 questionários a professores de português e matemática do segundo segmento do Ensino Fundamental das escolas estaduais do Espírito Santo que pertencem à Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim. O nível de confiança da pesquisa é de 90% e margem de erro de mais ou menos 5%. A escolha se deu apenas entre os professores de português e matemática, as únicas disciplinas curriculares que ocorrem todos os anos pelo PAEBES e que são utilizadas para o cálculo do bônus de desempenho. Além disso, são as únicas presentes desde o surgimento até o último IDEB de 2015 (baseado na pesquisa).

A pesquisa de campo ocorreu de junho de 2017 a junho de 2018, com pausa nos meses de julho e dezembro de 2017, e de janeiro e fevereiro de 2018. Devido às férias escolares que ocorrem nos meses de janeiro, fevereiro e julho, a possibilidade de encontrar professores e diretores nas escolas é menor.

4.2.1 O impacto do PAEBES aos professores da superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim - ES

Sobre os professores entrevistados, 49,5% ministram a disciplina de língua portuguesa e 50,5% de matemática. Nota-se que a diferença entre a participação de professores das duas disciplinas é muito pequena, podendo se dizer que houve um equilíbrio na predisposição de responder ao questionário.

No que tange ao tempo de serviço como professor da rede estadual, a média dos entrevistados é de 12,8 anos, sendo que 30,8% trabalham de 1 a 5 anos, 23,0% de 6 a 10 anos, 28,6% de 11 a 19 anos, e 17,6% a partir de 20 anos (ver figura 9). Os resultados mostram que a grande maioria dos entrevistados, quase 70,0%, trabalha na rede estadual de ensino desde antes a reformulação do PAEBES com o CAED.

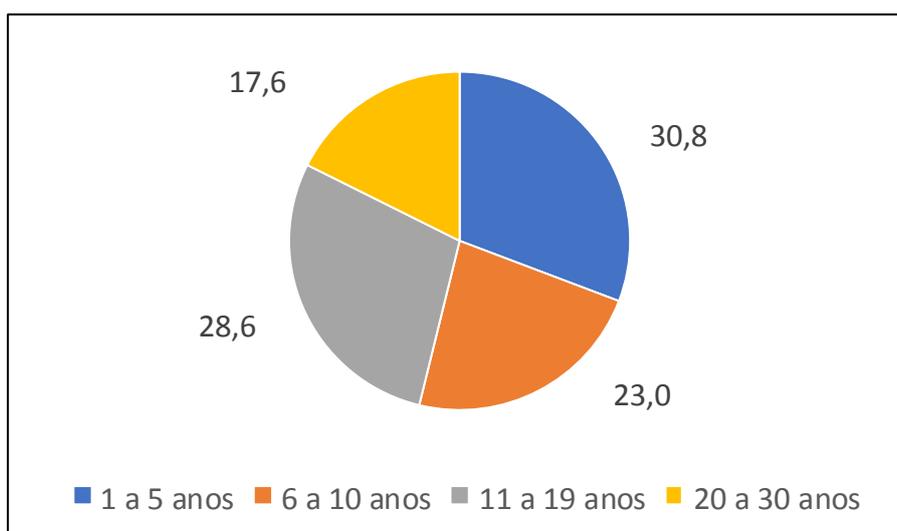


Figura 9: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre o tempo de serviço
Fonte: Elaboração da autora.

O primeiro eixo do questionário é sobre avaliação, que como já escrito no capítulo 2 é o conceito que embasa a existência de avaliações em larga escala como o PAEBES. Nesse eixo, se propõe a compreender o sistema de avaliação da qualidade da educação básica no Espírito Santo. Dessa forma, foi perguntado aos professores se eles conheciam o PAEBES Todos responderam que sim, sendo que 77,4% afirmam que seu conhecimento é bom, 16,1% ótimo e 6,5% regular (figura 10). O resultado mostra que o sistema de avaliação faz parte do seu labor.

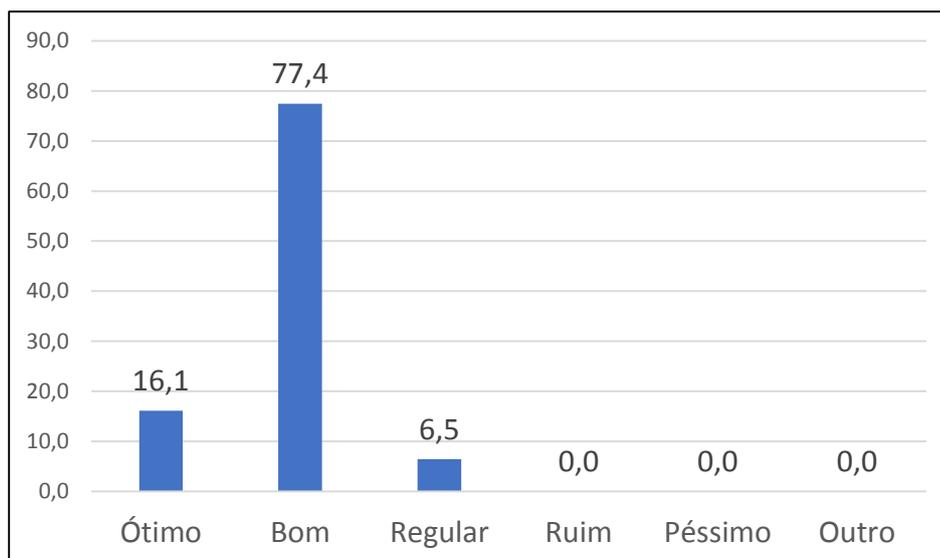


Figura 10: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática que responderam ao questionário sobre a forma como julgaram seu próprio conhecimento sobre o PAEBES
Fonte: Elaborado pela autora.

Nenhum dos entrevistados respondeu que o conhecimento em relação ao PAEBES era ruim ou péssimo, ou outro, que eram opções existentes no questionário. O fato de 93,5% dos professores afirmarem que tem um conhecimento bom/ótimo é porque o sistema de avaliação faz parte da vida de trabalho deles, já ocorre há um período de tempo considerável, e também por causa de cursos e capacitações realizadas pela secretaria de educação.

Tudo é sobre o PAEBES, ele faz parte do dia-dia da gente, o trabalho é baseado nisso...Assim, acho que posso dizer que é bom, a gente já vem aprendendo muito, mas também sempre pode aprender mais (Professor G.R)

Ah, pelo tempo que a gente já trabalha com isso, posso dizer ótimo! Tudo aqui na escola é PAEBES (Professor D.C)

Conforme pode se observar na figura 11, quando perguntados sobre a proporção de alunos que faz a prova do PAEBES com seriedade e dedicação, 66,7% dos professores disseram ser média, 24,7% baixa e 8,6% alta, o que demonstra uma prevalência de proporção de alunos média/baixa (91,4%). Foi bastante comum nas entrevistas ouvir reclamação de que os estudantes não se dedicam muito para fazer esse tipo de prova.

Seguindo essa tendência, 63,7% dos professores afirmam que a maioria dos alunos não realiza a prova com seriedade e dedicação (ver figura 12). Os professores afirmam que há diferença entre as escolas e que em algumas os estudantes até apresentam um comprometimento maior. Contudo, de maneira geral ainda há distanciamento do aluno no que condiz ao comprometimento com a prova em larga escala.

Olha, infelizmente não faz não. A proporção de alunos que faz a prova ainda não é alta. Geralmente os alunos não entendem ainda a importância do resultado dessa prova para a escola. Mas, já melhorou eu acho, já foi pior (Professor N.S)

Ainda é mais baixa do que alta (Professor A.T)

Olha na minha escola é alta. Mas isso é particular nessa escola, porque a gente trabalha em mais de uma instituição e aí já vê diferença (Professor T.F).

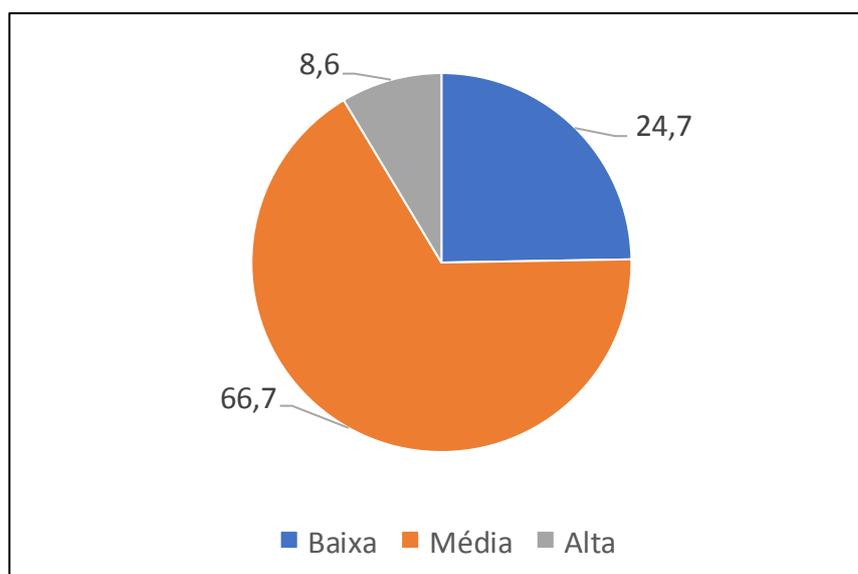


Figura 11: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre a proporção de alunos que realiza a prova do PAEBES com seriedade e dedicação
Fonte: Elaboração da autora.

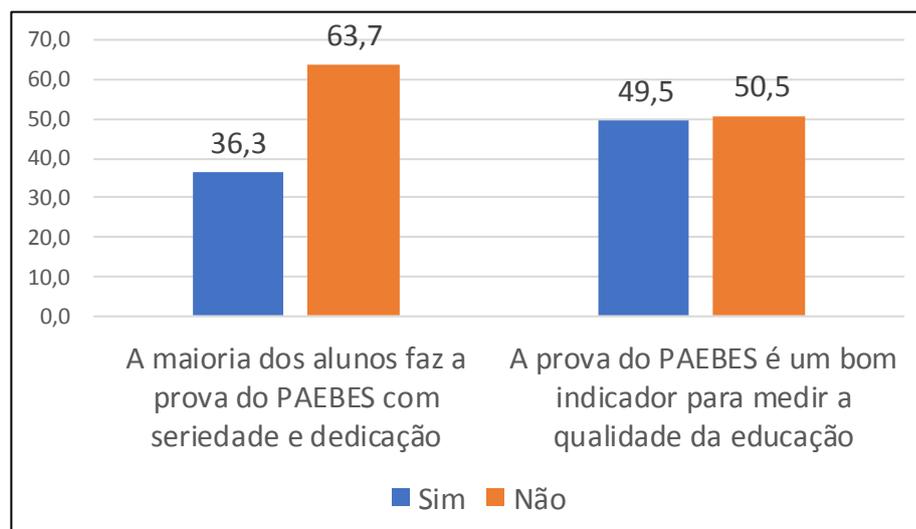


Figura 12: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se a maioria dos alunos realiza a prova do PAEBES com seriedade, e se é um bom indicador para medir a qualidade da educação
Fonte: Elaboração da autora.

No que concerne à pergunta do questionário se o desempenho na prova do PAEBES é um bom indicador para medir a qualidade da educação, os professores ficaram bem divididos: 49,5% disseram que sim e 50,5% que não (figura 12). Os resultados assim demonstram que cerca da metade dos entrevistados ainda acredita que o PAEBES não é um indicador confiável para medir a qualidade de ensino. Apesar disso, 84,9% dos professores afirmam que o PAEBES é um instrumento bom ou regular para aferir a qualidade da educação, sendo que apenas 11,8% disseram que ele é ruim (ver figura 13).

A escolha dessas alternativas, que aparenta ser bastante contraditória, pode ser mais bem compreendida quando analisamos alguns de seus discursos e explicações sobre suas escolhas e opiniões.

Olha o PAEBES não é totalmente verídico não, tem muitos problemas. Mas eu acho que é melhor ele do que nada. Sinto que estão tentando melhorar algo, e isso conta bastante (Professor I.C).

Assim, tem problemas, mas eu marco que é bom. Não é ótimo, mas é um instrumento de melhoria da educação, vem tentando. E por mais que tenha problemas, a gente consegue fazer uma leitura sobre o nosso desempenho. Acho que vem melhorando (Professor T.A)

Regular né? É melhor ter ele do que nada. Mas tem problemas (Professor F.A)

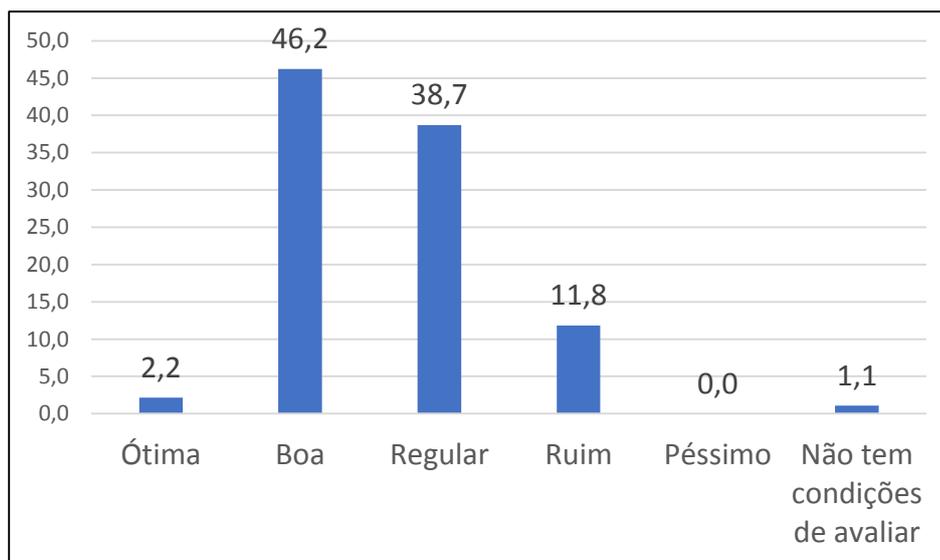


Figura 13: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre como julgam a forma que o PAEBES avalia a qualidade da educação

Fonte: Elaboração da autora.

Os professores afirmam que o PAEBES tem seus problemas, porém acreditam ser uma política que tem como princípio a melhoria da educação, e isso é válido. Assim como creem que o sistema vem se aprimorando. Nesse sentido, os professores afirmaram que acompanham os resultados do PAEBES, não tendo ocorrido nenhuma declaração dos professores afirmando que não seguiam ou olhavam as notas divulgadas.

A única divergência que ocorreu, quando questionados sobre o acompanhamento das notas do PAEBES, foi em relação se o acompanhamento era exclusivo da sua escola, que foi a opção de 45,2% dos professores, ou se acompanhavam tanto da sua escola como das outras, que representa 54,8% dos professores participantes da pesquisa (ver figura 14).

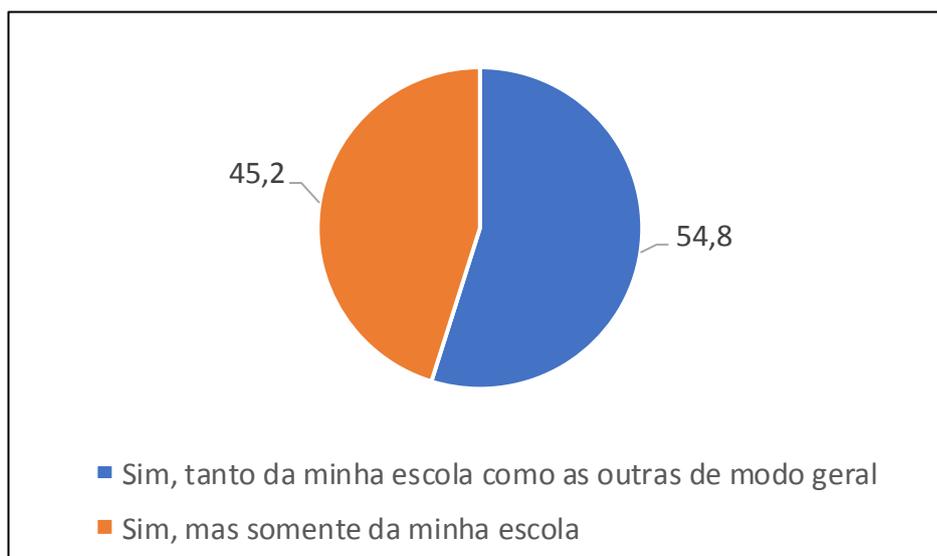


Figura 14: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se acompanham os resultados do PAEBES

Fonte: Elaboração da autora.

Acompanho os resultados. Geralmente é mais da escola da gente, mas acaba depois vindo a relação e a gente acaba vendo e comparando com as outras escolas (Professor B.A)

Os professores explicam que a preocupação inicial é com a sua própria escola. Entretanto, como também é divulgada a colocação da escola em relação ao município, superintendência regional e todo o estado do Espírito Santo, acabam observando o desempenho das outras escolas também. Em relação à última nota divulgada do PAEBES, 69,6% dos professores disseram concordar com o resultado de suas escolas, 27,2% não concordaram, e, curiosamente, 3,3% afirmaram que desconhecem o resultado (figura 15).

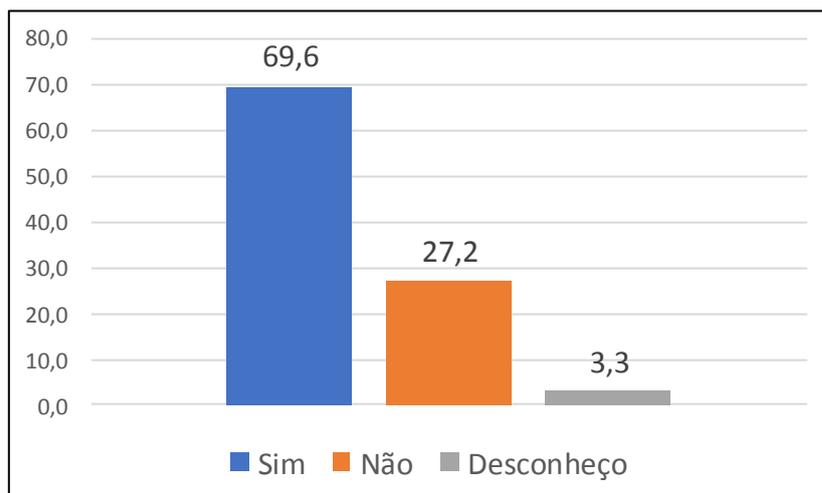


Figura 15: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se concordam ou não com o resultado da sua escola no último PAEBES
Fonte: Elaboração da autora.

Os 3,3% dos professores que disseram desconhecer o resultado da escola explicaram que foi pelo pouco tempo de trabalho na instituição atual. Os que afirmaram não concordar justificaram que o mesmo não era fidedigno com a situação real da escola, e que pela falta de comprometimento dos alunos não demonstrava o esforço e trabalho dos professores.

Olha, eu desconheço, sou novato nesta unidade (Professor T.A).

Ai, eu não concordo com o ultimo resultado. A escola teve alguns índices baixos, mas a gente trabalha tanto, e a gente vê que muitos alunos aprendem. O que acontece é que no dia da prova podem ocorrer problemas, e acaba que o resultado final não é tão real assim (Professor J.A).

Não. Olha, pelo trabalho que foi feito, acho que poderia ter sido melhor. Pelo trabalho, pelo envolvimento dos professores, mas é o que eu te digo os alunos não estão tão interessados quanto os professores. E, precisa ter esse equilíbrio (Professor B.A).

Entre os que disseram que concordam com os resultados do último PAEBES da sua escola, ocorreram discursos alinhados a notas altas e baixas. E, para os docentes, isso demonstrou a realidade da instituição.

Infelizmente eu concordo, a educação está ruim, precisa-se melhorar (Professor M.M).

A gente teve uma melhora no último PAEBES, e de fato vejo que teve melhora. Ocorreu uma melhora de comprometimento muito grande da escola, dos professores e alunos (G.M).

O eixo “Gestão” do questionário se propõe a compreender a forma de coordenação da educação. As perguntas foram direcionadas às medidas tomadas pelo Estado e escola em relação a ocorrência do PAEBES, como a introdução do bônus desempenho e se o instrumento de avaliação influenciava no trabalho dos professores.

Foi questionado aos professores se existe uma política do governo do estado do Espírito Santo que estimula o aluno a se preparar para a prova do PAEBES, e 55,4% afirmaram que sim (vê figura 16). Eles alegaram que esse estímulo se dá através de apostilas, simulados, notas²⁶, cursos online para os professores e bônus desempenho. Já os que disseram que não há política de estímulo do Estado para o aluno realizar o PAEBES, explicaram que o esforço fica exclusivamente com a escola.

Há estímulo sim, atribuindo nota no trimestre, como ocorre com o PAEBES TRI né (Professor D.T).

Sim, há aulas, apostilas e materiais voltados para a prova (Professor H.R).

Tem os cursos online (V.T)

Bônus de incentivo para o docente incentivá-los a fazer a avaliação (R.C)

Na verdade, as escolas é que se esforçam para revisar conteúdos, descritores (J.A)

A verdade é que o governo manda alguns cadernos para estudarmos, mas é para nós professores, nós somos cobrados pelo Estado. O esforço real de estimular o aluno é da escola.

Sobre a existência de capacitações e treinamento para os professores para aplicação do PAEBES, 60,2% disseram que há e 39,8% que não (figura 16). Os

²⁶ As notas na média final, pelo desempenho obtido no PAEBES foi introduzido no PAEBES TRI, que é direcionado as três séries do Ensino Médio. Institucionalmente, só existe no Ensino médio, mas, alguns professores afirmaram que utilizam no Ensino Fundamental também.

professores explicam que os diretores recebem capacitação e repassam para eles. Porém, muitos professores disseram que não há, pois explicam que as capacitações ocorrem somente na véspera, e exclusivamente para os docentes que irão aplicar a avaliação, sendo também restrita a procedimentos formais.

Tem sim. Ocorre um treinamento para aplicação. Mas, acho que deveria ser mais informativa acerca de sua importância (J.A)

Sim. Tem treinamento antes da prova, que é passado pelo diretor. Muitas vezes ocorre uma conversa com o povo da superintendência, mas é coisa rápida. (B.A)

Ah, capacitação não, é uma conversa com os professores que vão aplicar a avaliação, coisa muito rápida, não dá para considerar uma capacitação sobre a avaliação do PAEBES (J.A)

Todavia, se ocorre incentivo da escola para os alunos alcançarem bons resultados no PAEBES, 95,7% dos professores disseram que sim, afirmando que é o que a escola mais vem fazendo e se esforçando (figura 16).

Nossa, com certeza, o tempo todo. Tem aula com conteúdo específico da prova, a gente conversa sobre a importância (J.A)

A escola realiza simulado, dialoga (L.S)

Sim. Através de atividades variadas (F.T)

Sim, trabalhando os descritores em sala de aula. Tem apresentação dos resultados e conversa do pedagogo e professor com os alunos. Fazemos sorteios, premiações e aulões (K.A)

Ah, com certeza, tudo é PAEBES (G.R)

A partir das afirmações dos professores, percebe-se que é alta a preocupação com o PAEBES por parte do governo do Estado, e principalmente pela a escola, que acaba envolvendo os professores de forma hegemônica.

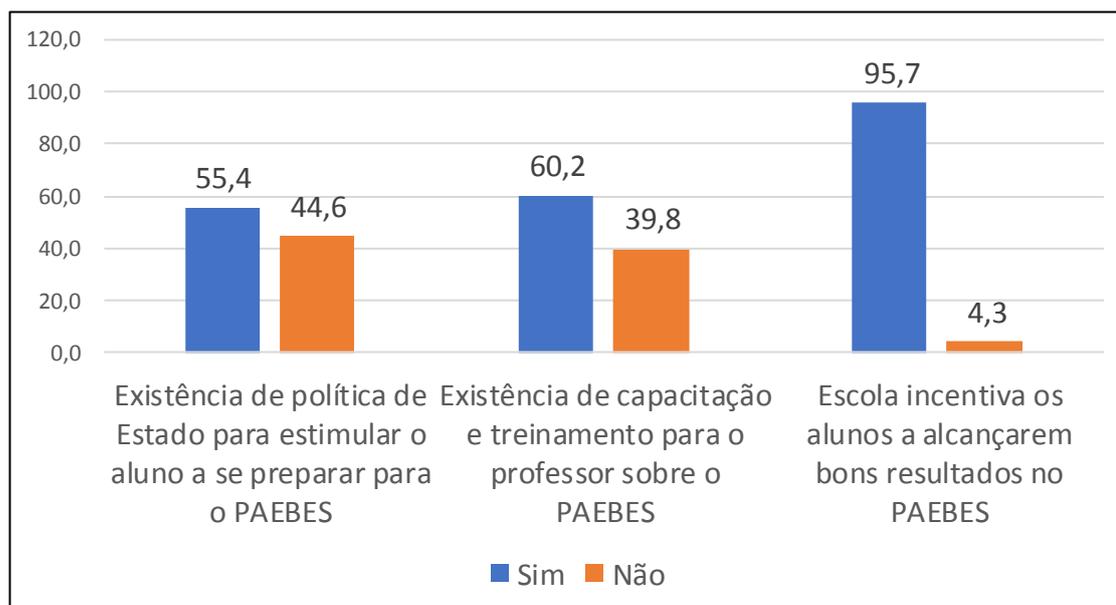


Figura 16: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre opinião dos professores sobre estímulo do Estado, escola e capacitação para realização do PAEBES

Fonte: Elaboração da autora.

O envolvimento e preocupação dos professores com o PAEBES é tamanha que 84,9% dos docentes afirmaram que o sistema estadual de avaliação em larga escala influencia sim o seu trabalho (figura 17). E, de acordo com os professores que afirmaram que o PAEBES afeta o seu trabalho, 89,6% julga que a influência é positiva, e somente 10,4% negativa (figura 18).

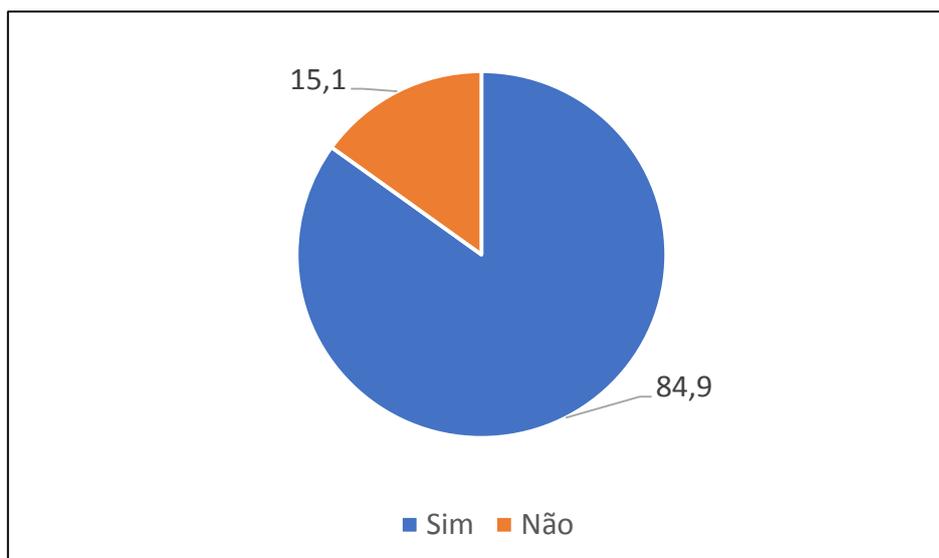


Figura 17: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se existe influência do PAEBES no trabalho deles

Fonte: Elaboração da autora.

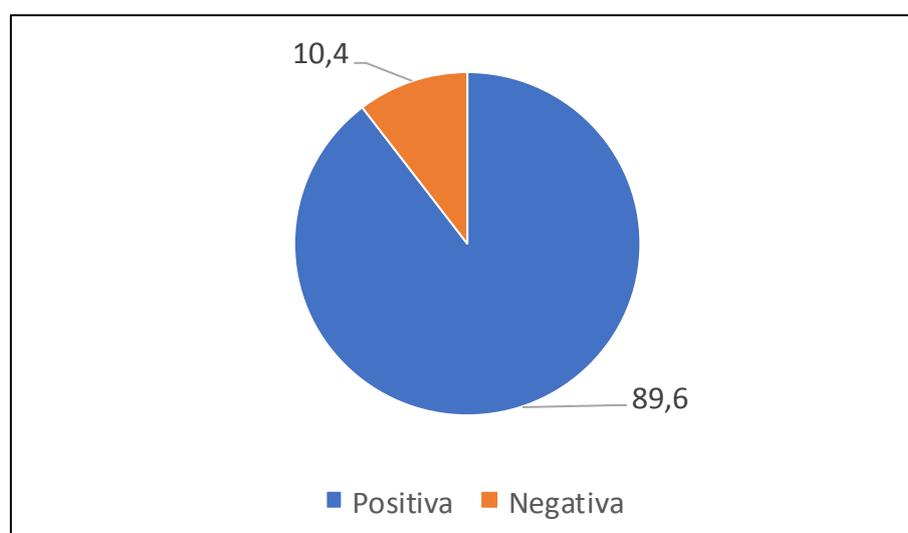


Figura 18: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre o modo de influência do PAEBES no trabalho docente

Fonte: Elaboração da autora.

De acordo com os dados observados, pode-se afirmar que o PAEBES impacta muito o trabalho docente, os envolvendo na preocupação de melhoria dos índices e discussão sobre o tema. Mas, de acordo com a maioria dos professores, o trabalho fica mais em responsabilidade da escola que é cobrada pelo governo do Estado, por meio da secretaria de educação. No que tange ao bônus desempenho,

46,7% dos professores disseram que é um programa regular, 25,0% ruim, e 28,3% bom (figura 19).

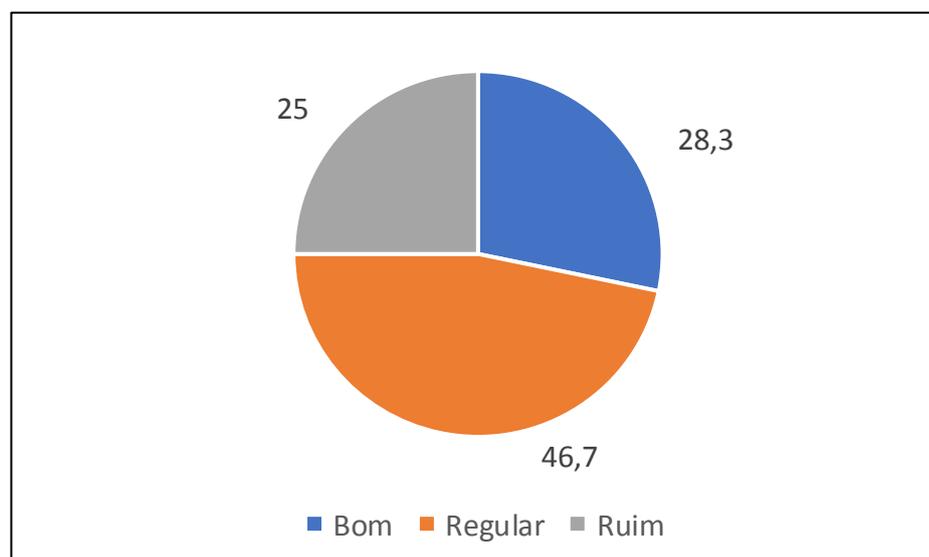


Figura 19: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre a opinião em relação política de bônus desempenho

Fonte: Elaboração da autora.

Ahh regular. O professor não pode faltar, ele vai trabalhar doente né, então eu acho assim, tem coisa ali que tem que ver né? Tem que ver a competência do professor, tem que ver assiduidade, tudo! Mas, tem casos que tem que estudar o professor não pode ser punido porque ele adoeceu. Está provado que ele adoeceu, tem atestado, então como é que tira né um direito do professor. Então dá com uma mão e tira com a outra (Professor J.A)

Depende do parâmetro. É boa financeiramente, mas as características que ela desabona seria ruim porque é um tanto quanto injusta. A questão do atestado médico, e outras questões assim que é um pouco injusta. Mas, ela é boa a gratificação. Bota regular né, porque ela tem suas falhas (Professor F.T).

Eu acho ruim. Precisamos ser valorizados, salários melhores, isso sim (Professor F.A)

Ah, é bom. Qualquer dinheiro a mais no fim do mês ajuda (Professor C.P)

Assim, 70,7% dos professores afirmaram que a política de bonificação não contribui para a melhoria da qualidade da educação, e 84,9%, também negaram que

a bonificação possa ter conduzido uma forma diferente de ministrar as aulas (figura 20).

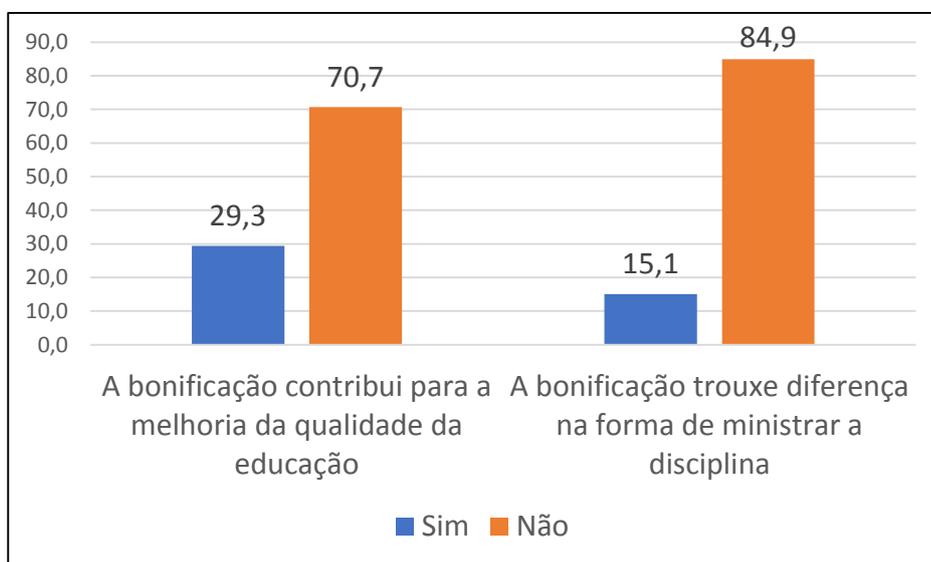


Figura 20: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam sobre se a bonificação contribuiu para a melhoria da qualidade da educação, e se acarretou diferenças na forma de ministrar a disciplina

Fonte: Elaboração da autora.

A partir da análise dos dados do questionário aplicado aos professores, é possível perceber que o PAEBES vem impactando no trabalho deles, apesar de alguns alertarem sobre falhas. Entretanto, no que tange a bonificação por desempenho, as críticas são maiores. Os professores dizem que deveria ter um plano de carreira melhor, e que a política de bônus não contribui e nem traz diferença em seus trabalhos. Porém, há também os que afirmaram que a bonificação contribui como um estímulo.

Trabalho com seriedade, independente do bônus (Professor, T.A)

A bonificação não impacta no meu trabalho, e nem acho que ela contribua para a melhoria da qualidade da educação. Porque é um 'troço' que desconta por qualquer coisa, até se você fica doente. Eu abstraio isso, se vir bem, se não vem amém também. Gostaria que o salário de fato, melhorasse, isso sim (Professor D.S)

Ah, sim. A gente já trabalhava, ela contribuiu ajudou, deu uma motivação a mais (Professor C.P)

O último eixo do questionário dos professores foi sobre qualidade do ensino, e indaga se os professores acreditam que o PAEBES contribui para a melhoria da qualidade educação. O resultado foi que 58,9% disseram que sim, 40% não, e 1,1% afirmaram que “em parte” (figura 21).

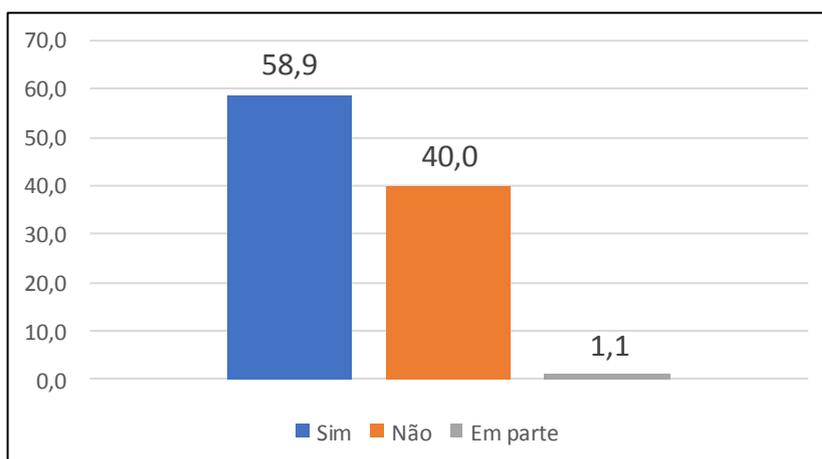


Figura 21: Distribuição percentual (%) dos professores de português e matemática na rede estadual do Espírito Santo que responderam ao questionário sobre se o PAEBES contribui para a melhoria da qualidade da educação

Fonte: Elaboração da autora.

A maioria dos professores acredita que o PAEBES contribui para a melhoria da qualidade da educação, mas um percentual muito elevado de 40,0% disse que não. Entre os que afirmam não contribuir, eles atribuem ao fato de o PAEBES focar muito no resultado, não observar o processo e somente gerar dados estatísticos.

Eu não acho que contribui. Há muita pressão, tudo fica em torno da busca por resultados, metas, e acabam esquecendo o real sentido que é realmente ensinar e aprender. Mas, apesar de tudo, é um começo, um guia (Professor B.A).

Acredito que o PAEBES aponta mais para resultados que para qualidade (Professor M.S)

Olha, eu acho que ele gera índice para o estado somente. Mas, assim, existem vários outros aspectos a serem melhorados. E o PAEBES se torna as vezes um pouco injusto também, porque tem uns alunos que eles são bons, mas durante a prova, de repente, ele tem um nervosismo, e não consegue ter aquele resultado, e existem outras formas de avaliação. Então, ele tem um ponto favorável sim, mas ele não é 100% (Professor D.T).

Entretanto, os 58,9% dos professores que afirmaram contribuir, dizem que pode não ser um instrumento perfeito, mas seria um caminho.

Contribui. É como eu te disse, tem muita coisa para resolver, mas contribui sim. Tenho dúvida não, contribui (Professor F.A).

É o primeiro passo, o caminho (Professor A.P)

Apesar de não concordar com muita coisa dessa avaliação, é um caminho (Professor N.S)

A partir dos dados coletados com os professores de português e matemática das escolas que contém o segundo segmento do ensino fundamental da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim, é possível compreender que o PAEBES tem um peso importante em seus espaços profissionais.

O sistema de avaliação estadual se mostra bastante presente e compreensível no ambiente de trabalho docente, haja visto que 100% dos professores responderam que conhecem o PAEBES, 93,5% julgam seu conhecimento como bom ou ótimo e 100% dos professores afirmam acompanhar o resultado das avaliações, englobando tanto os que dizem que acompanham somente a nota da sua própria escola, como no geral.

Esse resultado contrasta com a pesquisa da dissertação de Tosta (2015), na qual aplicou questionários e entrevistou professores sobre suas percepções em relação ao IDEB, nas escolas estaduais de Campos dos Goytacazes. Na referida pesquisa, foi indicado que os professores tinham pouca informação da forma de avaliação para a composição do índice da qualidade da educação básica nacional, e 53,7% afirmaram que não acompanhavam os resultados do IDEB.

Em relação à dedicação e seriedade dos alunos na realização da prova do PAEBES, na pesquisa de Tosta (2015) sobre o IDEB, ela também foi uma queixa bastante presente entre os professores: 63,7% dos entrevistados afirmaram que os alunos não respondem a prova com seriedade e dedicação, ao passo que, na pesquisa de 2015 sobre o IDEB, 95,5% dos professores afirmaram que os alunos não faziam a prova com seriedade. Dessa forma, apesar de a maioria ainda dizer que os alunos não dão muita importância a avaliação do PAEBES, é um contingente bem inferior se comparado com a pesquisa de Tosta (2015). Dados sobre a

dificuldade de entrosamento dos alunos em relação as provas padronizadas em larga escala também foram verificadas no estudo de Araújo (2014), que estudou quatro escolas da cidade de Brasília.

Sobre as políticas de governo para estimular os alunos a realizarem a prova do PAEBES, e a realização de treinamento ou capacitação aos professores, mesmo com as críticas que apareceram, foram dados mais positivos que a pesquisa de Tosta (2015). Na pesquisa de dissertação de mestrado, 76% dos professores afirmaram que não ocorria nenhuma política de governo para estimular os alunos a fazer a Prova Brasil, e 90% também afirmaram que não ocorria nenhum curso ou treinamento para quem aplicava o exame. As pesquisas sobre o PAEBES de Pereira (2015) e Pieri (2015) observaram a existência de ruídos e problemas de comunicação de comunicação entre o PAEBES e os professores, o que na presente pesquisa da Superintendência Regional de Cachoeiro não se verificou.

O envolvimento da escola na avaliação do PAEBES é tamanho que 95,7% dos professores afirmaram que a escola incentiva os alunos a alcançarem bons resultados no PAEBES, dado bem superior à pesquisa de Tosta (2015) com os professores sobre o IDEB, na qual apenas 49,3% dos professores afirmaram que a escola promovia algum tipo de incentivo. Isso justifica o fato de 84,9% dos professores relatarem que o PAEBES influencia em seus trabalhos na escola. Esse resultado é bem maior do que o observado em Tosta (2015), na qual 63,3% dos professores entrevistados afirmaram que o IDEB promovia mudanças em seus ambientes de trabalho.

Mesmo com as críticas à forma de medir a qualidade da educação pelo PAEBES, que eles julgam em muitos momentos não ser adequada e fidedigna, 58,9% dos professores afirmaram que o mesmo contribui para a melhoria da qualidade da educação, pois como também relatado na pesquisa de Tosta (2015) os professores julgam ser um primeiro passo, um caminho, e que poderia ser pior se não tivesse.

Porém, os 40% que afirmam que o PAEBES não é um bom indicador para medir a qualidade é representativo, e os professores associaram bastante ao caráter puramente estatístico, e a busca demasiada por resultados em detrimento dos processos. Essas questões correspondem com as de muitos autores como Bardanachivili (2000), Freitas (2007) e Cordeiro (2014).

Sobre a política de bonificação por resultados, a maioria 70,7% disse que a política não contribuiu para a melhoria da educação, e 84,9% disseram que o bônus que é ofertado pelo Espírito Santo, garantido pela Lei Complementar nº 504 de 2009, não propiciou diferenças na forma de ministrar a aula. Esse dado coincide com os dados de Tosta (2015), que mostrou que a maioria dos professores também não agregou grande valor a política de bonificação como contributiva da melhoria da política educacional.

4.2.2 Impacto do PAEBES sobre os gestores escolares da Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim – ES

Sobre os diretores entrevistados, a maioria 38,7% tem de 21 a 30 anos de serviço na rede estadual, 29% de 11 a 20 anos, 22,6% de 4 a 10 anos, e 9,7% tem mais de 30 anos como servidores públicos do estado do Espírito Santo. Já como diretores nas escolas, 53,1% tem de 1 a 3 anos na gestão, 18,8% de 4 a 6, 18,8% de 7 a 10 anos, e 9,4% com mais de 11 anos. A média de tempo como diretores escolares é de 7,6 anos. A nomeação para o cargo de diretor, no Espírito Santo, se dá por processo seletivo²⁷ e todos os entrevistados haviam passado por essa triagem para assumirem os cargos de gestor escolar.

Tal como ocorreu entre os professores, 100% dos diretores responderam que conheciam o PAEBES, sendo que 78,1% concordam com o resultado da sua escola na última avaliação, e 65,6% afirmam que o PAEBES e o IDEB costumam coincidir resultados (figura 22).

²⁷ O processo seletivo para diretor escolar das escolas estaduais do Espírito Santo se dá em 4 fases: 1) período de inscrição para o professor efetivo, que não esteja mais em estágio probatório, que deseja participar; 2) apresentação de plano de metas para o Conselho Escolar; 3) avaliação de competências e habilidades socioemocionais; e 4) Entrevista por equipe gerencial da SEDU responsável pela assessoria especial de gestão escolar (Espírito Santo, 2018).

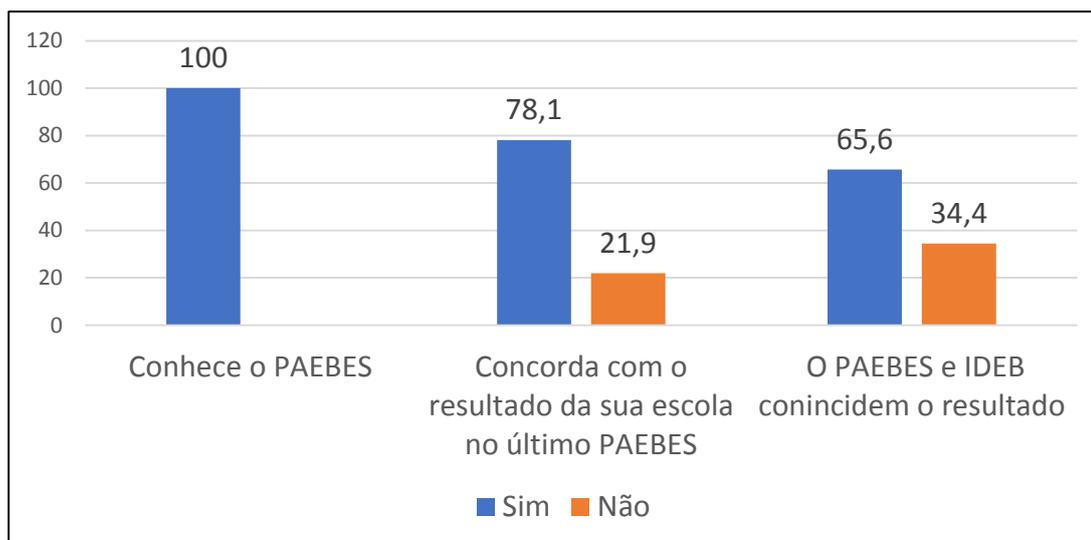


Figura 22: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre o conhecimento e concordância dos resultados do PAEBES, e coincidência com o IDEB

Fonte: Elaboração da autora.

Em relação à concordância dos diretores com o resultado do último PAEBES, 78,1% afirmaram que o resultado é coerente. Os diretores que concordaram com o resultado, em grande maioria, justificaram suas respostas associando tanto ao bom como ruim resultado no teste:

Olha, graças a Deus nós estamos subindo pelos gráficos. Ontem eu tive uma reunião sobre isso, então eu estou entre o básico e acima do básico. Ainda não é um bom resultado, mas nós temos que trabalhar. E é fidedigno com a realidade da escola (Diretor I.N)

Concordo. Apesar dele ter caído um pouquinho, eu concordo (Diretor D.U).

É, eu acho que a gente poderia ter feito mais. Mas, é um resultado real da escola. Aquilo ali é a nossa realidade. Porque, não é que a gente não ensina, não é que a gente não ensina o melhor, mas é que os problemas sociais são muito grandes. Nunca vi tanto aluno problema, igual nós temos. E o problema, eu acho que está no país como um todo. Eu gosto muito desse governo do Espírito Santo. Eu acho o Paulo Hartung muito verdadeiro. Nesses anos todos, eu só vi ele de perto três vezes, mas eu acho ele muito verdadeiro. E o problema é geral, como na saúde. Temos problema com as famílias, vários pais dos meus alunos estão presos. Eu acho que os problemas sociais que acabam travando os resultados na educação. Mas eu acho que o governo está tentando fazer o melhor (Diretor C.J)

A fala do Diretor C.J afirma que a escola poderia ter um índice melhor, mas associa as notas baixas aos vários problemas sociais dos alunos, que em sua opinião afetam a qualidade da educação. Entretanto, entre os diretores que disseram que concordam com o último resultado do PAEBES na sua escola, tiveram alguns que levantaram questionamentos sobre o programa de avaliação:

Então, sim condiz. Não bate assim, quando a gente pega para olhar os resultados individuais, tem aluno que é lá avançado e que pelo nosso trabalho com esse aluno, esse aluno não era avançado. E por que que ele está avançado no PAEBES? A gente não consegue entender isso (Diretor R.N).

Olha, eu acho que de certa forma sim. O que eu vejo às vezes, é que o PAEBES não está muito ligado somente ao resultado da escola em si, porque infelizmente nós temos uma certa rotatividade de professores. Então eu acho que para aquele ano que a turma é avaliada, o professor que trabalha naquela turma aquele ano, ele tem uma participação muito importante nesse resultado (Diretor R.P).

Os professores que não concordam com o último resultado do PAEBES (21,9%), atribuíram ao fato de: não ter refletido o grande trabalho interno dos professores; teve conteúdo cobrado que ainda não foi dado; falta dos alunos na prova que impacta o resultado; e também por não levar em conta questões como os fenômenos climáticos que também interferiram na falta de alguns alunos na avaliação e, por conseguinte, na queda do resultado.

Então antes do resultado ser sim divulgado pelo mercado, em que nós tivemos uma noção da participação dos alunos, já sabia que nós iríamos ter uma queda pela participação dos alunos, não pelo conteúdo. Se fosse pelo conteúdo, a gente teria superado. A gente teve 20% de falta, então quer dizer... Gerou, mediu minha aprendizagem na escola? Não. Entendeu? Se esses 20% que levaram zero, tivessem vindo e tivessem feito metade da prova nosso resultado teria superado, mas eles não vieram. Então, não é o nível de aprendizagem que foi detectado ali, entendeu?! (Diretor A.T).

Nós sempre temos um probleminha assim de que algumas questões às vezes, “ah, mas a gente não estudou isso ainda, e já caiu uma questão”. Então de vez em quando a gente esbarra de frente com o leão (Diretor L.A).

Não. Porque eu tenho acompanhado uns três anos pra cá, principalmente, eu tenho acompanhado muito o trabalho dos professores em sala de aula, principalmente quando a gente começa

lá no 9º ano. Desde o início do ano a gente tem trabalhado muito, focado muito os descritores, tudo (Diretor T.H).

Não concordo. Exatamente porque ele mede a presença dos alunos, né? E eu tive um problema de chuva, e tive uma grande abstinência, vários alunos faltaram. E isso fez com que o meu PAEBES caísse, porque eles têm essa medida também, pela presença dos alunos. Então, eu achei que eu fui injustiçada nesse sentido (Diretor G.A).

Sobre a coerência de desempenho entre PAEBES e IDEB, se os mesmos têm resultados similares, mesmo levando em consideração suas especificidades, 65,5% disseram que sim, e 34,4% que não. Quando analisamos o nível de correlação entre PAEBES e IDEB no capítulo 3, que teve média de 0,633, o discurso entre os diretores entra em consonância com a análise estatística das notas dos dois programas de avaliação externa. A maioria dos diretores afirmou que não há muita diferença de resultados:

São bem aproximados. No último ano nós tivemos um crescimento mais significativo no IDEB do que no PAEBES. Mas não tem uma discrepância. (Diretor F.M).

Sim, mais ou menos né? Tem uma diferença, mas ultimamente está mais certo, está batendo melhor (Diretor G.P).

Os 34,4% dos diretores que afirmaram que a avaliação nacional e a estadual não convergem disseram:

A gente sempre se dá melhor no IDEB do que no PAEBES. Eu não entendo isso. Nosso resultado de PAEBES não é tão superior como o IDEB. O nosso IDEB é melhor. E as avaliações são muito parecidas, né? Acho que o diferencial é que o IDEB leva em conta as aprovações, reprovações, e o PAEBES só a nota na prova. Acho que o diferencial está aí (Diretor C.J).

Não. É isso aí que eu te falei, tem discrepância, e nas nossas reuniões de diretores a gente está sempre questionando isso aí (Diretor I.N)

Então, olha só que tem uma coisa assim, na maioria das vezes não tem, não bate, porque o que acontece quando você tem um índice de aprovação muito grande, quando chega nas avaliações externas, esses índices nas avaliações externas costumam diminuir. Quando você tem um índice de reprovação maior, a exigência do conteúdo aumenta e ele chega lá no final para fazer a avaliação externa e ele

vai melhor. Veja bem, eu não estou dizendo que esse índice está correto, porque o ideal é que todos aprendam. Mas, na prática, quando você pega uma turma grande, uma turma cheia, não é bem assim que funciona. E aí o que a gente observa é isso. Que não bate: a aprovação é grande então o IDEB melhora, mas aí a nota do PAEBES cai (Diretor R.N).

Pois é rapaz, as vezes coincide, as vezes não. É muito relativo. Mas, geralmente não coincide (Diretor W.L).

A fala do Diretor R.N afirma que como o IDEB leva em consideração o censo escolar, quando se aprova mais, o índice nacional melhora. Porém, o índice no PAEBES cai, porque o nível de exigência diminuiu, comprometendo o bom resultado na avaliação estadual.

O assunto relatado pelo diretor R.N pode ser uma das justificativas que levou os 53,1% dos diretores a preferirem o PAEBES ao IDEB, para expor a realidade da qualidade educacional (figura 23).

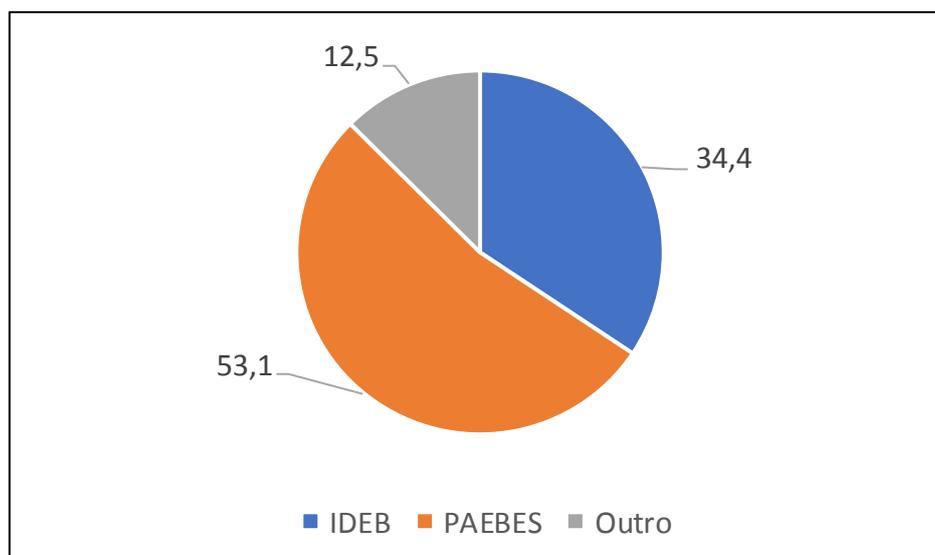


Figura 23: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre qual o melhor sistema de avaliação da qualidade da educação
Fonte: Elaboração da autora.

Além do fato do PAEBES não se utilizar do censo escolar na composição de suas notas, os diretores também falaram, como justificativa, a proximidade maior do PAEBES com as escolas, a periodicidade e a realização de provas com disciplinas além de português e matemática, como as ciências humanas e ciências da natureza.

Então, quando a gente pensa em algo bem próximo da escola, eu entendo que o PAEBES, ele tá muito pertinho da gente, né? Mais rápido o resultado. O IDEB considera também outros indicadores que fazem toda uma diferença no cômputo geral do resultado, então acaba sendo nesse sentido aí, diferente. Agora o PAEBES ele tá bem próximo da realidade da escola (Diretor P.C).

Eu acho que o PAEBES. Ainda, consegue demonstrar melhor, porque quando a gente vê o resultado, e vê esse é proficiente, a gente já tem uma noção clara assim que aluno se encaixa naquele patamar ali. Já o IDEB, por conta da reprovação (censo escolar), às vezes, aquele aluno puxa, faz com que o nível caia, sendo que a escola trabalhou muito para atingir aquilo. E às vezes um percentual faz o nível da escola cair bastante. Ele acaba não refletindo tanto a realidade (Diretor R.A).

O IDEB ele pode ser maquiado, então assim, por conta dessa questão da aprovação e reprovação, a escola pode facilmente manipular dados. E aí você vai ter uma escola com resultado do IDEB lá em cima, e as vezes no PAEBES não está bem, porque no PAEBES conta mais na questão do ensino aprendizagem, da nota da prova em si. Então, na verdade se tivesse que escolher entre uma das duas eu ficaria com o PAEBES (Diretor W.L)

Eu acho que o PAEBES, pelo fato que não cobra somente duas disciplinas né? Ano passado a gente teve a área de ciências (química, física), esse ano a gente vai ter a área de humanas e português e matemática sempre né? Então, eu acho que a gente não tem que medir o conhecimento somente em duas disciplinas (Diretor H.M);

Os diretores que optaram pelo IDEB (34,4%), explicam que preferem a avaliação nacional porque a ela agrega censo escolar, não atribui nota zero ao aluno que falta a prova, não tem divergência do conteúdo dado em sala ao cobrado na Prova Brasil, e não conseguem treinar tanto o aluno como ocorre com o PAEBES. Houve professor que escolheu o IDEB, mas chamou atenção para um ponto positivo do PAEBES, que não tem na avaliação nacional, que é a possibilidade de acompanhar o desempenho na disciplina específica.

Os dois são bem próximo, mas eu acredito que o IDEB ele é mais preciso. Porque, eu vou te dar um exemplo, toda informação que nós temos do PAEBES, quando o aluno falta o PAEBES, ele recebe nota zero. Então esse zero dele destrói o índice, quer dizer não é que o aluno tirou zero. Ele não fez a prova. Então não era para considerar aquela nota de zero dele. Essa é a informação que a gente tem, que é passada para a gente. Então, quer dizer, tirar zero é uma coisa, não fazer a prova é outra. Então um zero que aparece lá na nota no

final, cai a nota para baixo. E aí puxou para baixo porque o aluno tirou zero, ou por que ele faltou? Na verdade, quem faltou, não foi avaliado. Então para mim isso seria um detalhezinho que deveria ser corrigido. E o IDEB não tem isso, não fez, não fez (Diretor V.P).

O IDEB é mais abrangente, porque ele analisa não só a nota do aluno, mas ele analisa outros elementos, como falta de aluno, a frequência, ele analisa a situação da escola (Diretor D.U).

Eu fico com o IDEB, porque o IDEB a gente não tem muito problema em relação a isso que te falei dos conteúdos. O PAEBES a gente sempre está assim: “Mas, como é que pode, o menino vai ver isso lá no final do terceiro ano, e já caiu para as turmas no primeiro, segundo trimestre, entendeu?” Então, a gente tem batido de frente tanto no PAEBES anual, quanto no PAEBES tri (Diretor L.A).

O IDEB, porque a gente não consegue treinar. É mais difícil você achar as questões do IDEB. O PAEBES simula o IDEB, mas não é a mesma coisa. Agora o estado tem um processo, a gente recebe apostilas de treinamento do PAEBES para o 9º ano e o 3º ano, e o 5º ano, então a gente consegue fazer um trabalho sistemático pro aluno, eu não posso te dizer que o meu aluno realmente domina aquilo porque ele foi treinado para aquilo (Diretor A.N).

O IDEB. Porque o IDEB ele engloba tudo. Não só – igual o PAEBES – o índice de português e matemática, mas o IDEB ele vai tudo, então você vê ali a realidade da escola ali dentro. Agora, o PAEBES ele é excelente em uma coisa. Você vê o desenvolvimento dentro da proficiência de português e matemática, isso daí você vai vendo o aumento, né, no nosso aqui é o aumento da qualidade, porque tem três anos e meio que eu assumi a direção e nesse período a gente só tá crescendo no PAEBES. Então a minha proficiência de português e matemática foi melhorando muito. Dá uma ajuda, mas mostrar a realidade mesmo eu acho que é o IDEB (Diretor Y.O).

Entre os que escolheram a opção “outro” (12,5%), eles disseram que os dois tem suas contribuições, falhas e similaridades, o que dificultou escolher entre um dos dois sistemas de avaliação externa.

Acho que os dois. Não há uma muita diferença entre eles (Diretor N.E).

Cada uma dentro das suas características, porque o PAEBES, ele mede o Espírito Santo, e o IDEB, ele mede o Brasil (Diretor S.A).

Indagados se o IDEB apresentava a realidade da educação, 75% dos professores afirmaram que sim, e 25% que não (figura 24).

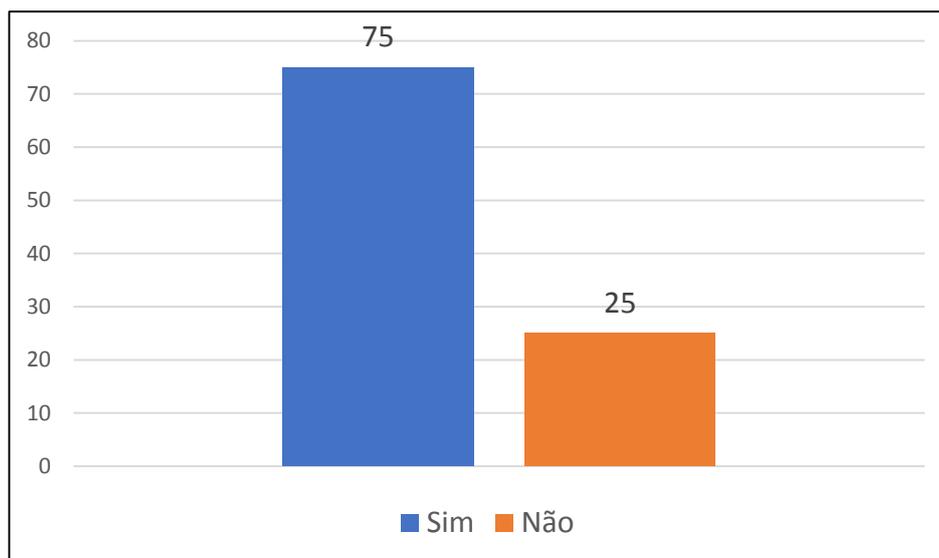


Figura 24: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se o IDEB expõe a realidade da educação
Fonte: Elaboração da autora.

Foi também questionado aos diretores, como eles consideravam o seu conhecimento em relação ao PAEBES. A maioria 59,4% disse ser bom, 37,5% ótimo, resultados que coincidem com as declarações dos professores de português e matemática (ver tabela 2).

Tabela 2: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre a forma como julgaram seus conhecimentos sobre o PAEBES e a forma que o programa avalia a qualidade da educação

	Conhecimento do diretor sobre o PAEBES		Forma que o PAEBES mede a qualidade	
	N	%	N	%
Ótimo	12	37,5	7	21,9
Bom	19	59,4	22	68,8
Regular	1	3,1	3	9,4
Total	32	100	32	100

Fonte: Elaboração da autora.

Olha, desde que eu sou professora de português eu venho fazendo algumas capacitações, então assim eu acho que conheço um pouquinho. Então eu acho que é bom, a gente tem que estar sempre aprimorando, né? (Diretor G.A).

Eu vou considerar bom porque ótimo significaria 100%, eu acho que a gente como educador e a avaliação seja ela em larga escala ou não, externa ou não, é um assunto que não se esgota então eu vou considerar que meu conhecimento seja bom, na perspectiva de que a gente precisa sempre estar estudando, né? (Diretor P.C).

Acho que é ótimo né, a gente já vem trabalhando com esse sistema há algum tempo. Estamos bem familiarizados com ele já. (Diretor F.M).

Eu considero ótimo, porque eles dão um suporte muito grande para os diretores, escolas. E como é muito tempo que a gente mexe com isso (Diretor S.A).

Para 90,7% dos diretores, a forma como o PAEBES mede a qualidade da educação é boa ou ótima (ver tabela 2). A forma como os diretores julgam a forma de avaliação do PAEBES é mais positiva que entre os professores, considerando que entre os docentes a soma de ótimo e bom foi 48,4%, ao passo que 11,8% disseram que a avaliação era ruim.

A maioria dos diretores afirmou que a forma de medir a qualidade da educação pelo PAEBES é “boa”, elogiou o programa, mas muitos fizeram críticas e ressalvas.

Eu acho boa, mas as vezes os resultados não são aquilo que demonstra realmente. Não é tão verídico assim. Eu acho que o resultado não é o real. Aqui, a gente tenta ao máximo. Mas eu acredito que em algumas escolas manipulam os resultados (Diretor C.J).

Ela é boa, embora ela assim... não meça tudo, né. Mas, se você quer começar por medir alguma coisa, ok, começa por ali, mas eu acho que mais adiante a gente pode melhorar (Diretor D.U).

É uma iniciativa que é boa, é um ponto de partida. Tem questões que não sejam tão eficientes, mas está acontecendo. Provoca algumas mudanças (Diretor A.T).

Eu acho que o estilo da prova é muito bom. Mas, é o que eu te falei, eu não acho que esteja dentro do conteúdo ministrados nas salas de aula (Diretor G.A).

Boa. Existe muitas discrepâncias de realidade das escolas em vários quesitos, mas avaliar é necessário (Diretor T.K).

Assim, enfatizaram a importância em avaliar a educação, mas pontuaram que há pontos do PAEBES a se melhorar, e relatam que há um certo distanciamento do programa de avaliação da realidade da escola.

No que concerne ao acompanhamento dos resultados do PAEBES, 100% dos diretores afirmaram acompanhar. Sendo que 68,8% acompanham de todas as escolas da rede, e 31,2% somente da sua própria escola (figura 25).

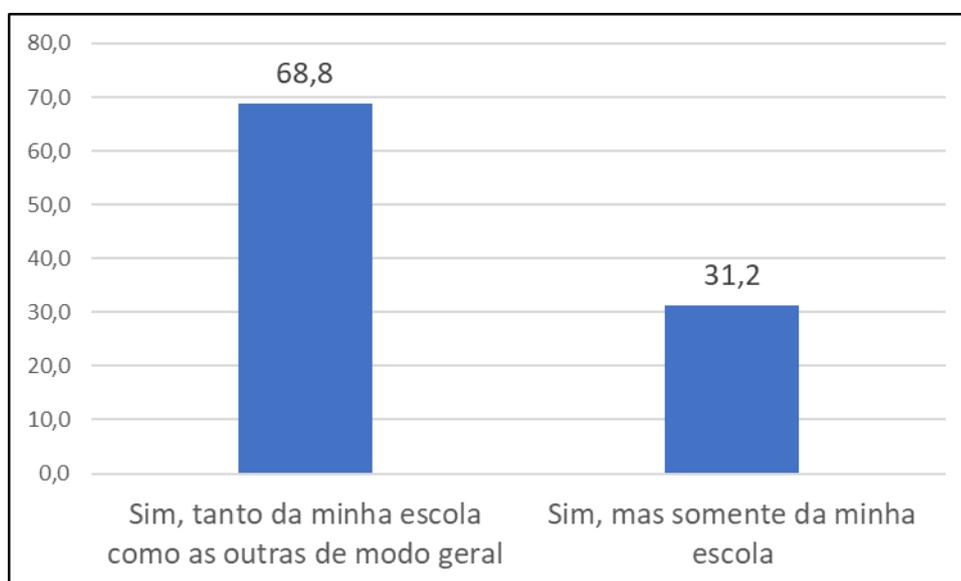


Figura 25: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se acompanham os resultados do PAEBES
Fonte: Elaboração da autora.

A proporção de diretores que também acompanha o resultado de outras escolas é maior do que a dos professores de português e matemática entrevistados, mas o resultado se mostra bem similar.

Entre os que dizem acompanhar todas as escolas, a grande maioria explica que acompanha detalhadamente somente da sua escola, mas que faz comparativos superficiais com as escolas que lhes interessam sobre a média da superintendência regional de Cachoeiro de Itapemirim e sobre o de todo o estado do Espírito Santo. Mas também houve os que afirmaram que observam o desempenho de outras escolas de maior interesse.

A gente acompanha, a gente vibra! Acompanhamos todas as escolas
(Diretor C.J)

Acompanho. A gente acompanha mais da nossa escola, mas a gente tem comparativos da escola em relação à rede, da escola em relação à superintendência. A gente não sabe a nota específica das outras escolas, mas você sabe como você está em relação à

superintendência, como você está em relação ao Espírito Santo (Diretor D.U)

Sim. A gente acompanha detalhadamente os resultados da nossa escola, mas inevitavelmente, como o PAEBES – não o PAEBES TRI – o final, ele acaba sendo divulgado de outras escolas, eu acho que é inevitável né a gente acompanhar para ver a nossa evolução, a evolução de uma escola que tem a mesma realidade socioeconômica para a gente poder ter um parâmetro né? A que ponto a gente está evoluindo mais ou menos as escolas do entorno (Diretor R.P).

Acompanho mais da minha escola, mas das outras também, principalmente da região para eu saber como é que eu estou (Diretor G.A).

Para finalizar, no eixo “Avaliação” do formulário de entrevista aos diretores, foi indagado como eles criariam um sistema de avaliação da qualidade educacional, se fossem designados para tal. Essa pergunta foi aberta e analisada por meio de análise de conteúdo.

A grande maioria dos diretores afirmou que faria o sistema muito semelhante ou exatamente igual ao PAEBES, e os itens que realizariam de diferente foram: prova online; adequação ao currículo; aplicação por professores externos; avaliação longitudinal; avaliar as séries iniciais dos ciclos; alinhar com a prova do ENEM; prova de ciências humanas e ciências da natureza todos os anos; avaliação interna; prova escrita e oral; levar em consideração as especificidades da escola; avaliação de prova escrita para os professores; provas trimestrais para alunos do ensino fundamental; e mais treinamento para os professores (figura 26).

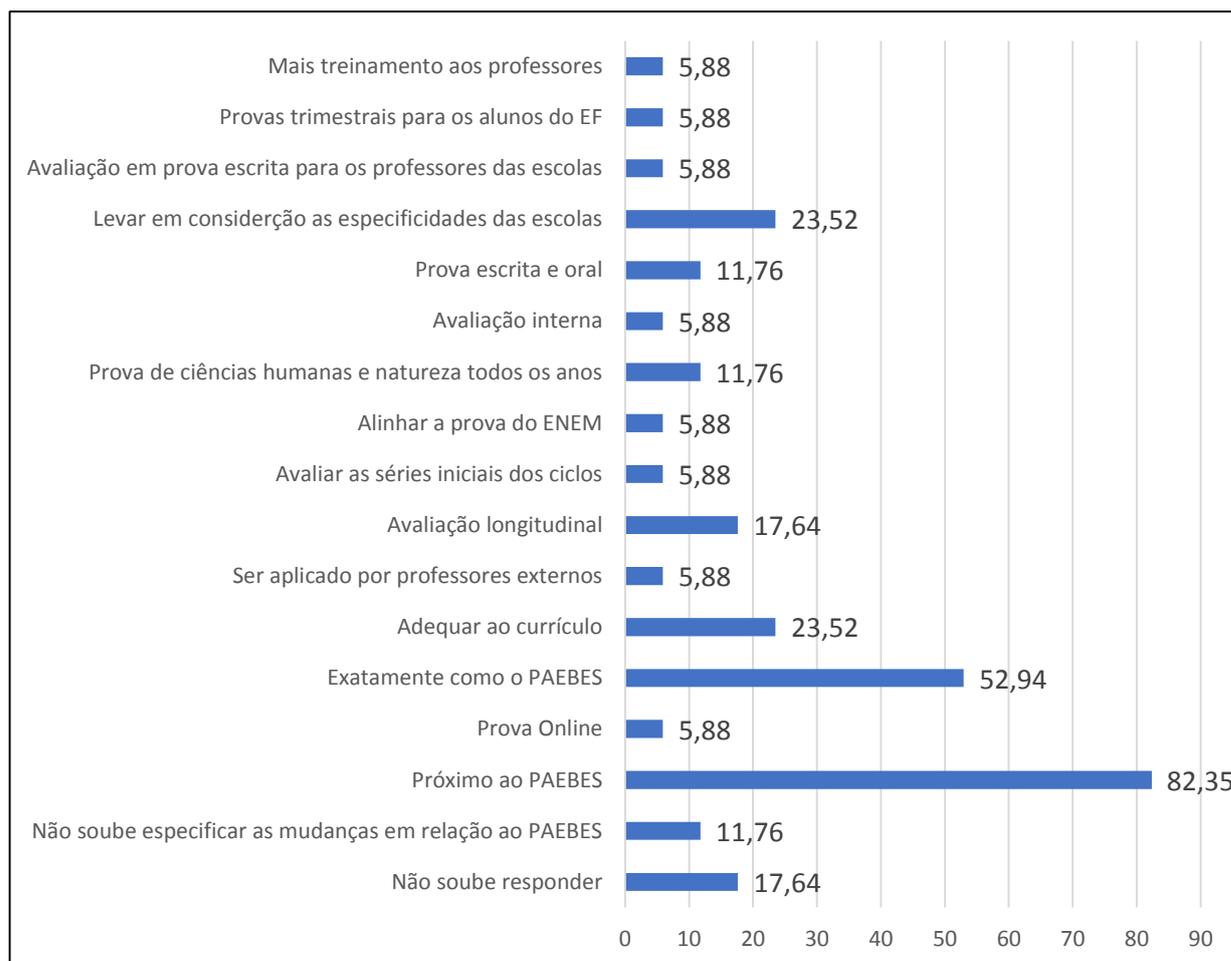


Figura 26: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre a possibilidade de criar um sistema de avaliação educacional
Fonte: Elaboração da autora.

Eu acho que o PAEBES atende bem, então assim deveria ser próximo ao PAEBES, com algumas mudanças, talvez. Com umas adaptações para a escola, mas bem próximo ao PAEBES (Diretor V.P)

Olha, eu gosto muito desse método do PAEBES. Eu acho que não seria diferente não, tá?! Não vejo outra. O máximo que a gente poderia fazer é online, né? (Diretor G.P)

No que tange ao eixo Gestão do formulário, 93,8% dos diretores afirmam que há uma política do governo que estimula o aluno a se preparar para a prova do PAEBES, 90,6% afirmaram que há cursos de treinamento para aplicação da avaliação para os professores, e 100% dos diretores afirmam que a escola incentiva os alunos a alcançarem bons resultados na avaliação estadual, e todos também disseram que o PAEBES influencia no seu trabalho (figura 27).

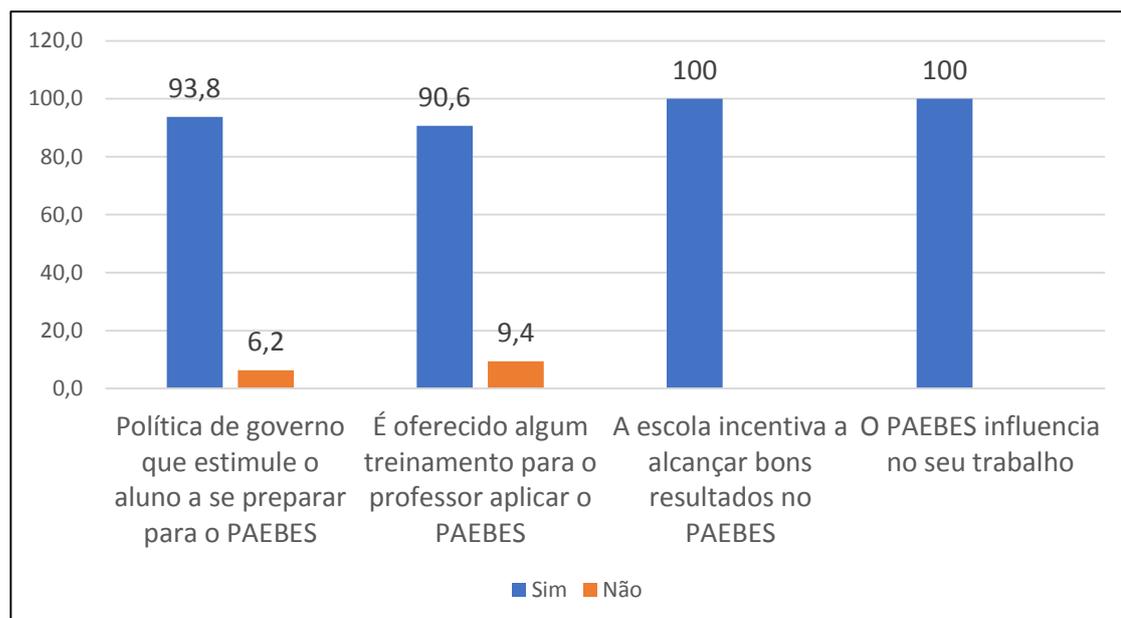


Figura 27: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre estímulo do governo, treinamento do professor, incentivo da escola e influência do PAEBES no trabalho dos gestores escolares
Fonte: Elaboração da autora.

Em relação à política de governo para estimular os alunos a se prepararem para a prova do PAEBES, a grande maioria dos diretores afirmaram que há, e atribuíram a realização do Programa Jovem do Futuro, realização de simulados, material estruturado para os professores sobre os descritores, mobilização da escola e comunidade através de propagandas, PAEBES Tri, exigência de resultados e estímulo de competitividade.

Existe incentivo sim. A gente participa do programa Jovem do Futuro, que é uma parceria com o instituo Unibanco, e é um fortalecimento da gestão escolar para resultados. Então nossa escola, por exemplo, já está há dois anos, onde a gente monitora diariamente frequência, nota dos alunos, o trabalho dentro dos descritores do PAEBES, tudo isso focado para resultados, né? Para a gestão de resultados, então existe sim, e funcionando plenamente. Nossa escola, por exemplo, já está desde 2015 dentro do programa Jovem de Futuro que faz esse acompanhamento (Diretor F.M).

Tem, tem sim. No ano de 2017 eles começaram a enviar para as escolas um material estruturado, com provas prontas, simulados prontos e também todo um material que o professor planeja aula. Eles mandaram sequências didáticas prontas, várias ideias pros professores trabalharem e as provas que foram aplicadas ao final de cada mês. Então nós passamos aí acho que uns quatro ou cinco meses aplicando prova todo final do mês, e eles mandavam um

caderno de questão e um gabarito e já mandavam o formulário em Excel pra correção. E a correção já nos dava quais questões o aluno errou e quais questões o aluno acertou (Diretor D.C).

Sim, por meio de divulgação, propagandas, mobilização da escola, mobilização da comunidade. O próprio estado pede para que as escolas e suas regionais façam (Diretor G.P).

Eu acho que é uma tentativa deles através desse PAEBES tri que isso aconteça. Mas ainda é aquilo que te falei, as questões os conteúdos que estão vindo, ainda não está assim para a gente falar “tá ótimo, a gente já consegue fazer tudo” (Diretor L.A).

Tudo! O tempo todo! Eles inventaram primeiro esse PAEBES TRI que eu acho fantástico isso. Porque o ensino médio, o secretário ele deixou claro, ele quer que o Espírito Santo seja o primeiro no IDEB. Ele está em quarto, mas ele quer que seja o primeiro. Então essa competitividade, que eu acho que é legal hoje (inclusive hoje a gente vai ter entrega do troféu dos alunos nota 10), essa competitividade eu acho que é bacana, porque incentiva a gente, eu acho que é um impulso. E o governo cobra demais esses resultados. E, outra coisa, ele colocou esses resultados na nossa tipologia. Então tem uma escola que é pequenininha, que tem a mesma tipologia que a minha. E a minha tipologia pode ser a mesma de uma escola enorme em cima do resultado desse PAEBES. Isso fez com que a gente quisesse trabalhar mais, porque, infelizmente, é verdade, essa competitividade aguça (Diretor C.J).

Sobre a capacitação aos professores, os diretores em sua maioria informaram que há, porém explicam que é realizado primeiro uma reunião dos diretores na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim, e os mesmos se encarregam de passar as informações nas escolas. Também explicam que há muito material, como slides e cadernos informativos, disponibilizados pelo CAED.

Sim, é feito sim. Inclusive, a gente recebe essa formação e depois a gente passa essa formação para o professor (Diretor H.M).

Somos nós diretores mesmo que aplicamos. Nós passamos por uma capacitação e a gente sempre aplica essa formação para os professores (Diretor D.C).

Sim. A gente tem uma formação que o próprio CAED, responsável pelo PAEBES, faz. Então, a gente tem o slide com POWER POINT, tem o vídeo, tem as cartilhas. E tudo muito detalhado sobre cada procedimento (Diretor F.M)

Os 9,4% dos diretores que afirmaram que não há capacitação para os professores sobre o PAEBES explicam que não consideram as reuniões como cursos que realmente instruem os professores, relatando que são reuniões sem grandes aprofundamentos.

Não. É feito só na semana, na véspera como que vai ser. Agora preparação para atingir, para fazer aquele trabalho não. É independente. Professor e escola trabalham para atingir um bom resultado, mas preparação não (Diretor R.A)

Não. Existe uma reunião que são passados os resultados, e aí e senta com os professores para discutirem sobre o PAEBES. Mas formações específicas pra isso não. Acontece reuniões, discussões com os diretores na superintendência sobre o PAEBES, e a gente passa para os professores. Mas nada muito aprofundado (Diretor T.H).

Questionados se a escola incentiva os alunos a alcançarem bons resultados no PAEBES, a resposta sim foi absoluta. Todos os diretores relatam que isso é o que a escola mais realiza. Isso também justifica os 100% dos diretores também afirmarem que o PAEBES influencia em seus trabalhos.

Sim. A gente faz o ranking dos alunos, os melhores colocados. Pontua aqueles alunos que se destacam (Diretor V.P).

Com certeza, o tempo todo. Por isso que a gente coloca o gráfico lá, fala na sala de aula, os últimos anos, tanto o 5º como o 9º, que aqui não tem ensino médio mais. Então, a gente tenta assim conscientizar eles que eles têm que ser melhor do que foram, que está bom, mas precisa melhorar mais. Então dentro dessa proposta a gente procura fazer esse incentivo, porque eles são a referência da escola, né? Desde o momento que veste a camisa da escola, vira uma referência (Diretor F.U).

Sim, com certeza. Olha, por exemplo, essa questão da nota no PAEBES, a nossa escola já adotava antes do estado. A gente pegava as folhas de respostas deles e o professor colocava para o aluno um tempo antes da prova oh". Esse trimestre quem acertar de tanto a tantas questões vai ter tantos pontos". Então, isso já era uma coisa que a gente fazia (Diretor R.N).

O tempo inteiro. É o que mais os professores fazem (Diretor L.A).

Totalmente. Hoje praticamente tudo na escola gira em torno dos resultados das avaliações externas. Ele é a meta do nosso trabalho. A gente já começa o ano letivo com o plano de ação focado nos

resultados do ano anterior e o que a gente precisa melhorar para aquele ano. Você começa 2017 com os resultados de 2016 e você já tem que focar na reprovação, na aprovação e nos dados. Se naquele ano teve medição do IDEB, a gente já trabalha com ele e a medição do PAEBES que é anual. A gente também já começa o ano focado em cima desses resultados (Diretor F.M).

Influência porque a gente tem que trabalhar quase que em função do PAEBES (Diretor V.P).

Somos cobrados 24 horas (Diretor I.N).

A partir da confirmação de 100% dos diretores que o PAEBES influencia bastante nos seus trabalhos como gestores nas escolas, foi questionado se essa influência é positiva ou negativa. E, mais uma vez, 100% afirmaram que a interferência é positiva (figura 27).

Extremamente positiva. Eu acho que o trabalho do gestor ele profissionalizou nos últimos tempos. A gente tem dados concretos de onde tem que partir nosso trabalho (Diretor F.M).

Eu acredito que é positivo. Eu acredito nessa coisa de buscar o melhor, tirar o melhor que a gente pode! (Diretor C.J).

Eu acho positiva, porque depois que nós começamos a trabalhar, também né, mas não só, em cima dos resultados do PAEBES, eu percebo o professor mais comprometido, buscando mais conhecer o que é descritor, o que é descritor, fazendo uma análise do que que o aluno acertou mais, o que que ele errou mais para focar nesses pontos mais frágeis (Diretor F.M).

Positiva. Acho que se eu não tivesse essa cobrança que eu tenho hoje pro PAEBES, que a escola tem hoje pro PAEBES, eu acho que ficaria muito mais difícil eu cobrar do professor um aumento do índice da escola. Claro que assim, quando eu peguei a direção, a gente estava com um IDEB baixo, a gente tinha uma proficiência de português e matemática muito baixa, e nós queríamos mudança, porque eu já estava na escola há onze anos. Eu fui aluna daqui, entrei aqui na quinta série, saí no ensino médio, já tinha dez anos praticamente, onze anos que eu estava em sala de aula aqui. Então a gente queria uma melhora na escola, e a cobrança pra melhorar o PAEBES me ajudou muito na gestão de também melhorar os índices da escola, porque hoje não é uma vontade minha. O governo hoje quer que a gente aumenta a nota no PAEBES. Então ajuda tudo. Por isso que eu acho que é positiva (Diretor Y.O).

Positiva no sentido de a gente poder ter um norte de trabalho. Para a gente poder se balizar aí o que a gente está fazendo. Mas, de certa forma negativa a partir do momento que essa avaliação, ela está um

pouco distante do que o aluno vai enfrentar realmente lá no final do terceiro ano do ensino médio. Então, ele entrou no primeiro ano, se você for pensar em PAEBES TRI, ele vai fazer nove avaliações do PAEBES, três no primeiro, três no segundo e três no terceiro ano. E daí de repente quando ele senta e pega a avaliação do ENEM, e de certa forma ele começa a entender, aliás gera uma expectativa que ele ao longo do ensino médio todo, quando ele foi fazendo aquelas avaliações que o foco deveria ser o ENEM. Quando ele pega a avaliação do ENEM, e ele lembra do modelo de avaliação do PAEBES, ele não encontra nenhuma semelhança. E isso é bem ruim, mesmo que a gente trabalhe paralelamente as questões do ENEM, o modelo de questões do ENEM, que são multidisciplinares, aquela coisa toda. Ainda assim eu acho que esse ponto é muito negativo. Se essa avaliação do PAEBES estivesse mais próxima do ENEM, o aluno chegaria no terceiro ano para fazer o ENEM, já tendo feito no mínimo 9 avaliações semelhantes. E isso hoje não acontece (Diretor R.P).

Sobre a política de bonificação, foi questionado aos diretores se eles acreditavam que a mesma contribuía para a melhoria da qualidade da educação. Nesse aspecto as respostas já se mostram mais divididas. Apesar de um pouco mais da metade dos diretores, 54,8%, disserem que acreditam que a política de bônus ajuda a melhorar a qualidade educacional, a quase outra metade disse que não (figura 28).

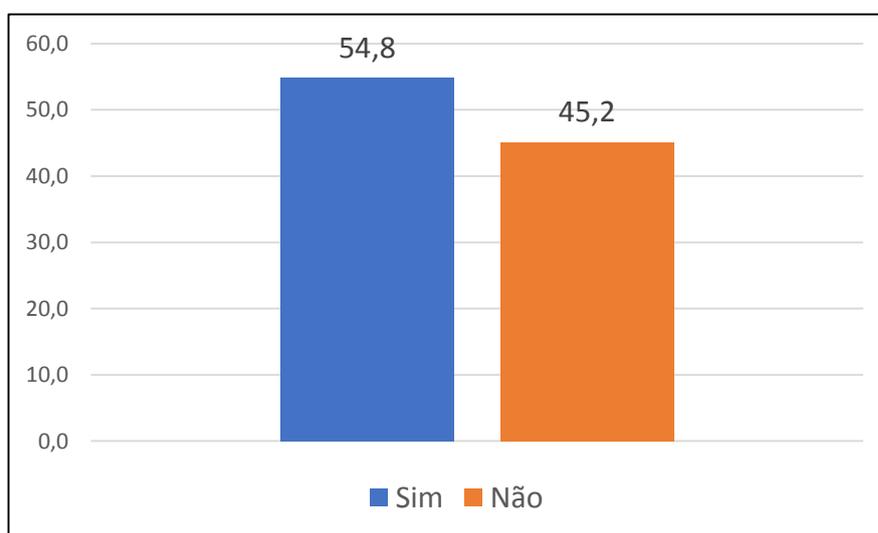


Figura 28: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se há contribuição do bônus desempenho na melhoria da qualidade da educação

Fonte: Elaboração da autora.

O último eixo referente à entrevista dos diretores foi sobre “Qualidade”, formado por quatro perguntas, sendo a primeira fechada e as outras três abertas. A primeira indagação foi se os diretores acreditavam que o PAEBES colabora para a melhoria da qualidade da educação. O resultado foi que 100% dos diretores responderam que o programa de avaliação em larga escala estadual contribui sim para a melhoria da qualidade educacional (tabela 3).

Tabela 3: Distribuição percentual (%) dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre se o PAEBES contribui para a melhoria da educação

O PAEBES contribui para a melhoria da qualidade da política de educação no estado?	
	%
Sim	100
Não	0

Fonte: Elaboração da autora.

Todos os diretores admitem que o PAEBES é uma grande ferramenta que vem contribuindo para a qualidade da educação, mas não deixaram de realizar algumas críticas. Para muitos diretores, há outros elementos importantes para a melhoria da educação, e também relatam a pressão que os profissionais vêm sofrendo por necessidade de produzir resultados.

Sim, é um retrato das escolas do estado (Diretor V.P).

É um referencial, tá?! Não tem que ser o único, não tem que ser o padrão, não tem que ser o limite. Existem outros tipos de conhecimento, a motivação do empreendedorismo no aluno, da iniciativa, da elevação da autoestima. O emocional é importante nisso também. Nem sempre aquele bom de conteúdo, aquele excelente da qualidade vai ser um profissional de ponta (Diretor A.T).

Contribui. Eu não vou mentir e dizer assim “ah está tranquilo trabalhar para o estado”. Não está, a cobrança é muita. Mas, o estado deu um salto muito grande na educação a partir do momento que o PAEBES passou a ser o norte do nosso trabalho. A gente não pode negar que foi um salto grande. A educação do estado melhorou muito em qualidade, entendeu? Então, isso aí a gente não pode negar. A cobrança é muito grande em cima da gente, com certeza, é a gente que tem que mostrar o resultado. Mas o governo do estado ele tem uma política que garante essa cobrança, que garante isso. Está todo mundo sentindo a diferença sim, no tipo de trabalho que está sendo desenvolvido, no tipo de cobrança. Tem muita gente que se sente muito pressionado (Diretor R.N)

Tem lá seus problemas. Mas eu acho que a gente está no caminho certo (Diretor L.A).

Sim. Eu acho que precisa ser aprimorado o trabalho com o professor, que às vezes a gente é muito chamado para a reunião, mas a gente repassar já tem um filtro aí. Eu já tive um entendimento do que a pessoa falou. Então eu penso que se tivesse um investimento maior na formação do professor, porque, por exemplo, quando eu comecei em 2015, quando a gente começou a trabalhar com o PAEBES aqui, eu tinha uma pedagoga que dominava muito o assunto porque ela tinha participado de três capacitações. Então ela dominava muito, entendia muito. A gente recebe revista, as revisas apontam quais são as nossas maiores dificuldades e tal, mas os professores às vezes não compreendem aquele descritor. Igual eu tinha um descritor d14, nunca esqueci dele, que era assim “diferenciar o fato, e a opinião relativa do fato”. Olha que coisa complexa. Como que você vai fazer o aluno dominar esse descritor, né? Então assim pelo treino ele vai dominar aquela questão, mas como que ele vai se apropriar daquilo? Daquela habilidade. Então precisava, eu acho, de ter uma formação do professor ensinando-o a trabalhar as habilidades então. E não adestrar o aluno a fazer uma prova (Diretor A.N)

A segunda pergunta do eixo foi sobre o que os diretores compreendiam como qualidade dentro da política de educação. E foi identificado falas que afinam com o conceito de qualidade educacional total, social e a mesclagem dos dois:

Qualidade para mim é controle, monitoramento, resultado. É isso (Diretor V.P).

Bons resultados nas aprendizagens e elevação dos índices (Diretor M.D).

Qualidade na educação para mim é aprendizagem, porque não adianta você focar. Ah, só porque o menino foi promovido de ano, terminou o ensino médio, ou o índice de alfabetização, de analfabetos no estado está sendo reduzido. Para mim o importante é o quanto ele está aprendendo, o que ele está aprendendo. Isso é qualidade no ensino. O que ele aprende tem significado, principalmente significado para a vida dele. Porque sem significado, vai aprender aquilo para que? Então essa qualidade que precisa ter na educação, ter esse significado da aprendizagem (Diretor T.H).

Educação de qualidade é quando esse menino consegue apreender, né? Aquele conteúdo e usar isso não somente para a faculdade, universidade, mas para a vida. Entendeu? Eu acho que o ensino ele não é só essa parte “ah eu tenho que estudar porque eu quero fazer o curso de medicina”. Eu acho que a educação de qualidade ela tem que ver o ser humano como um todo (Diretor L.A).

Para mim, é quando o aluno é capaz não só de dominar os conteúdos ali, mas ele é capaz de ir além por si só. Para mim, isso aí é qualidade, né? Ele vai da conta daquilo que ele tem ali, mas ele vai ser capaz de ser autônomo, de buscar conhecimento por si só, porque lá fora ele vai precisar é disso, ele vai ter que saber se virá, né? Ele não vai ter o professor do lado, então é isso aí é trabalhar essa autonomia do aluno (Diretor F.M).

É a educação que promova capacitação para inserir indivíduos no mercado de trabalho, que promova o desenvolvimento econômico do país, mas também dê significado a essa aprendizagem, que forme cidadãos críticos né? (Diretor S.A).

A partir da análise, foram identificados 12 diretores com respostas mais relacionadas ao conceito de qualidade social (37,5%), 11 (34,4%) com discurso de educação de qualidade total, e 9 diretores (28,1%) que mesclam esses dois conceitos de qualidade educacional.

Pela análise de conteúdo do discurso dos 32 diretores, foram identificados 20 itens que eles citaram como centrais em uma educação de qualidade, que podem ser visualizados na tabela 4²⁸.

Tabela 4: Distribuição percentual (%) de elementos identificados no discurso dos diretores da rede estadual do Espírito Santo que responderam a entrevista sobre o que compreendem como qualidade na política de educação

	Educação de Qualidade - diretores	N	%
1	Formar alunos conscientes de suas escolhas	8	40%
2	Resultado/melhorar índice	5	25%
3	Aluno concorrer/ingressar no mercado de trabalho	5	25%
4	Responsabilidade do professor	4	20%
5	Reduzir as desigualdades	3	15%
6	Identificação genuína do aluno com o estudo	3	15%
7	Respeito das aptidões individuais	3	15%
8	Qualificação dos professores	3	15%
9	Tecnologia	3	15%
10	Saber o básico	3	15%
11	Formar cidadãos éticos	2	10%
12	Articulação da escola/comunidade/família	2	10%
13	Cooperação	2	10%
14	Dominar os conteúdos	2	10%
15	Valorização do trabalho docente	1	5%
16	Educação como direito	1	5%

²⁸ Relembrando que um mesmo diretor pode ter citado mais de um elemento exposto na tabela 11.

17	Inteligência emocional	1	5%
18	Espaço físico	1	5%
19	Gestão eficiente	1	5%
20	Controle/monitoramento	1	5%

Fonte: Elaboração da autora.

As duas últimas perguntas da entrevista questionaram, a partir da opinião dos diretores, que tipo de qualidade o PAEBES e o IDEB aferiam. Sobre o PAEBES, 31 (96,8%) dos diretores relacionaram o tipo de qualidade medida pelo instrumento à qualidade total.

Esse conhecimento científico (Diretor R.N).

Ele mede a aprendizagem do aluno, ele afere as competências e habilidades que os meninos devem dominar. Então ele dá esse retorno pra escola, pro educador. Lá no terceiro ano em matemática, o que que a Brenda deixou de aprender em matemática no terceiro ano, ao longo da trajetória dela, o que que mostra de fragilidade. E ao contrário, quais são as potencialidades. Então é o que eu tô dizendo pra você, acho que nenhum sistema ele vai ser perfeito, demanda estudo, melhoria, sim, mas o PAEBES ele é uma ferramenta muito bacana pra escola ter um norteamento do seu trabalho e tentar acertar, tentar atingir o 100% de aprendizagem (Diretor P.C).

O PAEBES ele se limita muito na língua portuguesa à leitura, na matemática acredito que à questão do cálculo, das ações básicas de matemática. Agora, embora ele seja incompleto, como eu já falei, o que eu percebo? Ele é incompleto, mas se você não começar medindo leitura e a base da matemática, né?! Futuramente a gente vai ter outros mecanismos para ampliar, mas para começar tem que ser isso mesmo, saber se o menino está lendo (Diretor D.U)

Entretanto, desses 31 diretores, 6 (19,4%) fizeram críticas à capacidade do PAEBES de medir de forma fidedigna a qualidade que se associa ao conceito de qualidade total.

Era para medir a qualidade de aprendizagem dos alunos, e a qualidade do ensino do professor, né? Do que o professor está ensinando. Mas muitas vezes devido às fraudes que existem por parte de alguns professores e também de algumas escolas, acaba que não se mede exatamente isso, mas deveria medir a aprendizagem do aluno e a capacidade de ensino do professor né (Diretor H.C)

É uma parcial dessa qualidade, porque às vezes tem criança que às vezes faz o teste e só marcando. Assim ele não lê, ele. Aí o resultado também fica um pouco camuflado. Quando a gente vê que o aluno sentou, ele fez aquela ação, aquele texto, sabendo o que estava fazendo, aí é diferente daquele que simplesmente lê e marca, porque é uma tarefa que ele tem que fazer. E aí o resultado é totalmente diferente. A gente consegue ver, identificar esse aluno tá aqui porque eu trabalho com ele independente de ser pelo PAEBES, ou não (Diretor R.A).

O PAEBES em si te dá material para você refletir sobre a sua prática. Mas, ao meu ver, existe uma disparidade muito grande daquilo que a gente trabalha no PAEBES, e aquilo que é o ENEM. Então, ao meu ver, tinha que ter uma integração, tinha que ser algo mais próximo do que é o ENEM (Diretor M.E).

O PAEBES não mede essa qualidade do significado da aprendizagem. O PAEBES entende o conteúdo que foi aplicado, e não aquilo que realmente o menino aprendeu. É uma sorte também o menino acertar, ou não, né?! Porque o PAEBES avalia aquele momento, mas não avalia o processo. Então muitas um dia de prova, é um dia tenso, o aluno fica nervoso. Você estudou muito, mas você esquece. Então acho que a gente tem que se deter no processo todo e não só naquele momento, porque tem momento que você está bem, e outro que não. Às vezes o aluno chega aqui, mas ele teve um problema em casa, as vezes o menino vem pra cá e não tomou um café da manhã. Então, como vai ter uma estrutura para fazer a prova? Ignora todo aquele processo que o menino levou, que ele trabalhou pra chegar aqui (Diretor T.H)

Um diretor afirmou que o PAEBES é bem amplo e congrega aspectos de qualidade total e qualidade social.

O PAEBES ele é bem abrangente. Às vezes a gente pensa que ele está analisando só aquela parte científica, e não. Na verdade, se você pegar os descritores que estão dentro de habilidades e competências específicas, em um exercício de continha, ele não está só aferindo se você sabe fazer a conta, ele está atribuindo questões maiores que é de acordo com os descritores. Então ele avalia tanto habilidade quanto competência do aluno de empregar aquilo que ele está aprendendo e aplicar para alguma coisa, e isso é o principal (Diretor T.K).

Sobre a educação que o IDEB afere, todos os diretores associaram ao conceito de qualidade total, e afirmaram que é bem semelhante ao PAEBES.

O IDEB é um pouco cruel, eu acho, porque ele foca no resultado, que muitas vezes, sei lá, é muito matemático (Diretor R.A)

O IDEB é mais ou menos a mesma coisa. Para medir o todo, você tem que fazer um acompanhamento, entrevista, você tem que acompanhar o cidadão, tem que passar por um processo muito mais longo do que uma prova de duas horas e meia, né? (Diretor T.G)

A mesma proposta, porque como ele mede o índice, né? Esse índice educativo, esse índice que compara as escolas, então eu vejo que é a mesma proposta (Diretor F.U).

A partir da visualização e reflexão sobre os dados apreendidos através das entrevistas estruturadas com os diretores, também denominados gestores escolares, somado aos questionários dos professores, percebe-se a enorme influência que o PAEBES detém no espaço escolar das instituições de segundo segmento do ensino fundamental da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim-ES. A receptividade dos diretores em relação ao instrumento é alta, haja vista que todos os diretores afirmaram conhecer o PAEBES, 90,7% julgaram que a forma que o PAEBES mede a qualidade é boa ou ótima, e 100% afirmam que o PAEBES contribui para a melhoria da qualidade da política de educação.

A grande maioria dos diretores (78,1%) concorda com o resultado da sua escola no PAEBES, mesmo quando relatavam resultados positivos e negativos. Os gestores escolares afirmaram que o cenário se associa à realidade, e relatam que muitos problemas de desempenho se dão por causa de inúmeros problemas sociais que as escolas enfrentam. Colombo (2015) realizou uma pesquisa sobre a percepção dos diretores sobre a Prova Brasil e o SARESP, e o estudo da pesquisadora também apontou que os diretores davam grande importância à avaliação e associam baixo desempenho a problemas econômicos e sociais.

Essa situação é retrato de políticas sociais sob a ótica neoliberal que cada vez mais reforça a focalização das intervenções, repercutindo em prejuízos para a melhoria da situação de vida das camadas populares (BEHRING, 2009). Haja visto que há uma grande distância nas ações entre política de assistência social e de educação, por exemplo.

Apesar de grande parte dos diretores concordarem com os resultados do PAEBES, eles não poupam críticas ao programa, afirmando que ele não reflete o grande trabalho interno da escola; que há cobrança de conteúdo que ainda não foi dado; e que há atribuição de 0 (zero) aos alunos que não vão realizar a prova.

Alguns diretores, inclusive, afirmaram que no ano de 2017 ocorreram fortes chuvas, que impossibilitaram a ida de muitos alunos a fazerem as provas padronizadas, principalmente em zonas rurais, e que isso não foi levado em consideração na divulgação dos resultados.

Sobre a questão da incompatibilidade do conteúdo cobrado ao dado em sala de aula, o estudo está de acordo com o trabalho de pesquisa de Pereira (2015) sobre o PAEBES, na qual ela também observou distanciamento entre os temas cobrados pelo PAEBES, e o que efetivamente tinha sido ofertado pela escola aos alunos.

Uma das motivações em estudar o PAEBES foram suas diferenças em relação à avaliação nacional que é o IDEB. O PAEBES já conta com disciplinas de ciências humanas e ciências da natureza, o que não ocorre no IDEB, tendo sido o motivo de muitas reclamações pelos professores no estudo de Tosta (2015). Mas essas diferenças, não foram muito enfatizadas pelos diretores na pesquisa atual sobre o PAEBES.

As possíveis diferenças entre PAEBES e IDEB não foram tão evidenciadas no presente estudo. Isso pôde ser verificado tanto na análise do nível de correlação entre PAEBES e IDEB, que se mostrou razoável, no capítulo 3, como também nas entrevistas com os diretores na qual 65,6% afirmam que PAEBES e IDEB coincidem resultados. Quando foram convidados a escolher entre um programa ou outro, 53,1% dos diretores preferiram o PAEBES pelo fato do mesmo ser o instrumento próprio de avaliação da secretaria de educação, o que possibilita mais proximidade entre os gestores escolares, e ocorrer todos os anos. Entretanto, 75% também afirmaram que o IDEB expõe bem sobre a qualidade educacional.

Situação semelhante também foi verificada por Colombo (2015), que mostrou que os gestores escolares julgam o IDEB também importante, mas que valorizam mais o sistema de avaliação estadual de São Paulo, o SARESP, pelo fato dele ocorrer todos os anos. Contudo, muitos diretores (34,4%), como também os 75% que elogiaram o IDEB, afirmaram que a avaliação nacional é menos “treinada” que a estadual, e que assim poderia resultar em um dado mais confiável.

Furtado (2016) afirma que a preparação excessiva dos alunos para o teste é denominada *Gamming*, que engloba todas as ações que geram consequências não desejáveis nas políticas de responsabilização que diz respeito às avaliações em

larga escala. E o autor também observou no seu estudo sobre avaliação no estado de Pernambuco, que o treinamento dos alunos é algo claro. Esse treinamento traz o questionamento se o aluno realmente aprendeu o conteúdo, ou somente foi adestrado, sem conseguir realizar o senso crítico além do estabelecido.

Sobre a possibilidade de o diretor criar o seu próprio sistema de avaliação da qualidade educacional, a maioria relatou que faria algo semelhante ao PAEBES, o que coaduna com o que o CAED relatou em sua entrevista, sobre cada vez mais a “cultura da avaliação” e suas tecnologias estar se alastrando entre os profissionais escolares, e que a resistência como foi percebido na pesquisa de Tosta (2015) vem diminuindo gradativamente.

Os diretores demonstram grande simpatia e importância em relação às avaliações em larga escala, tanto ao IDEB como ao PAEBES, mas também não poupam críticas a forma como os instrumentos vem acontecendo. E como os professores, afirmam que é um caminho, uma boa iniciativa, e que sem o instrumento seria pior.

Os gestores também disseram que a existência do PAEBES é de grande valia, pois auxilia na cobrança dos professores, e que assim aumentou o comprometimento dos docentes, sendo um bom norte para direcionar o trabalho. Mas afirmaram que o PAEBES se distancia muito da prova do ENEM, que é cobrada no final do ensino médio.

No que tange ao acompanhamento dos resultados, foi verificado que os diretores acompanham ainda mais que os professores, o que se justifica tanto pela sua função na escola como também pela disputa que é fomentada através das avaliações em larga escala, como relata Freitas (2007) e Pereira (2015) que observou o mesmo em seus estudos sobre o PAEBES.

No que tange às políticas de governo que estimulem os alunos a se prepararem para as provas, são relatados: a disponibilização de materiais como revistas, simulados; a pressão por resultado e competitividade; a parceria público-privada do programa Jovem de Futuro do instituto Unibanco; e também os “treinamentos” pelo PAEBES TRI ao ensino médio, que é adaptado pelos professores também no ensino fundamental.

Essas formas de estímulo do governo evidenciam as políticas neoliberais e privatistas das práticas do governo do estado do Espírito Santo com a política de

educação, exigindo resultados e intensificando o trabalho do professor, o que também foi observado na pesquisa de Oliveira Junior (2013).

Como relatado pelos professores, os diretores também afirmaram que, apesar das políticas do governo do estado, o maior estímulo para os alunos irem bem nas avaliações do PAEBES é da escola. Os diretores relataram que a escola trabalha quase que exclusivamente em função do PAEBES. São realizadas conversas com os alunos, ranking entre eles, atribuição de nota na realização do PAEBES, e reflexões com os alunos, alertando sobre a sua responsabilidade em relação ao desempenho da escola nas avaliações.

Portanto, é notório como a “cultura avaliativa”, focada nas políticas de responsabilização de alto impacto (BONAMINO, 2013), foi absorvida pelas escolas e é propagada em práticas internas como ranking, premiação e disputas. Um cenário problemático para uma educação com buscas a idealizar uma mudança substantiva na desigualdade social como relatada por Silva (2009) e Gentili (1994). O fato da busca por resultado se direcionar como o único cerne do funcionamento da escola faz com que o processo educacional seja negligenciado e seja mascarada a real situação da qualidade educacional, como denuncia Freitas (2007).

Em relação à política de bônus, os diretores atribuem expectativas mais positivas que os professores, e assim 54,8% afirmam que ela contribui para a melhoria da qualidade da educação, o que pode ser atribuído a algumas ações internas, principalmente ao fato de o diretor veicular como uma forma de cobrar mais o trabalho do professor. Muitos diretores reclamaram da ação punitiva do bônus desempenho, que penaliza faltas garantidas pelas leis trabalhistas, como por atestado médico, ou solicitação do sistema judiciário.

A Lei Complementar nº 504 de 2009 afirma que os objetivos principais da política de bonificação por desempenho é a valorização do magistério e a melhoria do desempenho dos alunos nos testes. Como já relatado, há um crescimento das notas de 2009 até 2016, mas elas oscilam posteriormente para baixo, e demonstram pequenas mudanças nesses sete anos verificados, o que pode ser observado nas figuras 4 e 5 do capítulo 3. No que se refere à valorização docente, a grande maioria dos professores e diretores afirmou que seria melhor um bom plano de carreira e salário.

Portanto, a política de bônus por desempenho tem provocado um impacto muito pequeno na melhoria da qualidade educacional na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES, sendo um instrumento que aprofunda as políticas de responsabilização, que potencialmente propicia os chamados *Gaming* (resultados não desejados), como manipulação de resultados, e negligência do processo educacional em virtude do produto final.

O levantamento de Furtado (2016), sobre estudos fora do Brasil que averiguaram o resultado de políticas de responsabilização de alto impacto como o bônus, demonstrou que os resultados são baixos e controversos. Na Índia e no Quênia foram realizadas pesquisas com a utilização de grupos controles, na qual um grupo recebia o bônus, e outro não. E o resultado demonstrou que os grupos que recebiam o bônus tinham um resultado mais favorável, porém a diferença de um grupo para o outro demonstra mais um ganho na realização das provas do que “na aprendizagem propriamente dita” (p.46-47). Nos Estados Unidos e México também ocorrem “eficácias duvidosas” (p.47).

O Comitê de Incentivos e Accountability nos Estados Unidos realizou um estudo em que se observou que as políticas de responsabilização não se mostraram capazes de aproximar a performance dos alunos norte-americanos aos dos países com os mais altos índices de desempenhos educacionais (HOUT; ELLIOTT, 2011, p. 4). Os autores ainda enfatizam que o Estado não pode se omitir de suas responsabilidades em proporcionar condições dignas e adequadas ao funcionamento das escolas, professores e alunos, o que consequentemente passa pela consolidação de bons salários aos docentes, merenda escolar, e boas instalações físicas dos colégios (FURTADO, 2016). Nas pesquisas sobre o Brasil, Furtado (2016) pontua que as elas demonstraram tímidas melhorias, e também “muitos efeitos colaterais” (idem, p.54), como os treinamentos de alunos para os testes, e até algumas fraudes nos resultados.

Os dados da presente pesquisa sobre o bônus desempenho, coaduna com as reflexões de Oliveira Junior (2013) sobre o benefício no Espírito Santo, que na análise do autor é um “estímulo que passa por fora da política salarial real” (p.93), responsabilizando unicamente os atores escolares pelo sucesso ou fracasso. A política de bônus ainda exclui os professores que por inúmeras razões resguardadas pela legislação trabalhista necessitaram se ausentar, como ele enfatiza:

Os afastamentos por doenças, legitimamente estabelecidos como direito dos trabalhadores docentes passam a ser relativizados, e o trabalhador passa a ter na prática, perda remuneratória por ter que se ausentar por motivos de saúde, muito deles causados pelo assédio moral, exacerbada pressão no ambiente de trabalho e demais fatores de precarização do trabalho docente (OLIVEIRA JÚNIOR, 2013, p. 93).

O estudo do autor se relaciona com as queixas de professores e diretores de que a política de bonificação vem servindo como um fator que precariza o trabalho, e que uma boa política salarial teria consideravelmente mais efeito.

As últimas questões respondidas pelos diretores foram sobre qualidade educacional, e percebe-se que seus os discursos ficaram divididos entre os conceitos de qualidade social (37,5%), qualidade total (34,4%), e o conjunto dos dois (28,1%). Falar de qualidade educacional é complexo e compreende várias questões. Quando pensamos que vivemos em uma sociedade capitalista, é impossível não relacionar a educação com as necessidades de trabalho para sobreviver economicamente no sistema. Contudo, qualidade educacional não se restringe a isso, e os diretores pontuam como de extrema necessidade a reflexão crítica do conhecimento por parte do aluno, o significado e o envolvimento dele com a educação, que são as bases de uma educação calcada no conceito de qualidade social, que visa de fato melhorar a qualidade de vida e as desigualdades sociais.

Porém, quando questionados sobre que tipo de qualidade é aferida pelo PAEBES, 96,8% dos diretores discursam situações que se associam ao conceito de qualidade total, que prevê o aprendizado do mínimo, exaltação de resultados, que possibilita aos pobres somente condições de se reproduzirem no mercado de trabalho.

Entretanto, 19,4% desses diretores afirmam que o PAEBES também não vem medindo de maneira satisfatória aspectos da qualidade total, e alertam para as fraudes que ocorrem, a fragilidade da prova que só prevê uma forma fechada de medição, se detendo exclusivamente no momento da realização da prova e não no processo educacional como um todo. Assim, percebe-se que o PAEBES falha na avaliação e monitoramento de uma educação associada a aspectos de qualidade total.

No tocante ao tipo de qualidade que o IDEB mede, a maioria dos diretores falaram que se assemelha muito ao PAEBES. O que demonstra mais uma vez que a

avaliação estadual não exprime muita diferença nem em desenvolvimento estatístico diferente do nacional, como na opinião de professores e diretores. Sendo assim, instrumentos muito próximos um do outro.

Partindo da pergunta inicial desse estudo sobre qual o impacto do PAEBES na gestão da política estadual de educação da Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES, podemos pontuar que em termos estatísticos sobre as notas a evolução acontece, mas é muito tímida e permeada de oscilações.

Todavia, o programa de avaliação estadual, a partir dos professores e diretores alcança bom entrosamento e positiva receptividade nas escolas. E de fato, a “cultura da avaliação”, relatada pelo CAED é observada pelos estabelecimentos escolares da região estudada. Porém, é relatado pelos profissionais vários problemas dos instrumentos avaliativos, como sua dificuldade em avaliar ou monitorar de fato a educação e propiciar ganhos efetivos.

O discurso dos mesmos revela a grande pressão e responsabilização dos profissionais da educação que vem ocorrendo nas escolas, o que não vem repercutindo em ganhos reais para a qualidade da educação. É de extrema necessidade o Estado avaliar e expandir o seu sistema de avaliação, mas não pode reduzir sua atuação a isso, pois atrelar a melhoria da qualidade somente para as escolas é desleal e inconstitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de educação contém uma das maiores estruturas (ou a maior) de avaliação da qualidade de política social. Essa grandiosidade não se limita ao nosso país, e sim é uma tendência global, sendo recomendado pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, e notada explicitamente pela grande quantidade de países que participam do PISA.

Nesse processo, a discussão sobre qualidade na educação ganha destaque, haja vista que todos esses sistemas foram elaborados com a finalidade de melhorar a qualidade educacional. O conceito de qualidade em educação é um conceito em disputa, dentro das arenas de correlação de forças das políticas sociais. Notadamente, reconhecido por autores como, Gentili (1994), Enguita (1995), Azevedo (2011), Carvalho (2012), Sousa (2014) e Filipe e Bertagna (2015), existem dois conceitos de qualidade em disputa que são a qualidade social e qualidade total.

No que tange às análises do presente trabalho, sobre o impacto do PAEBES na gestão e contribuição da qualidade na Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES, percebe-se que o Estado do Espírito Santo de uma maneira geral no IDEB, de 2007 a 2015, melhorou a nota no índice, haja vista que iniciou com 3,6, em 2007, e terminou com 4,0, em 2015. Entretanto, esse progresso é marcado por oscilações entre esses anos, pois no ano de 2009 obteve a nota 3,8, em 2011, 3,7. A partir de 2013 subiu para 4,0, permanecendo com a mesma nota em 2015.

Houve crescimento da nota do Espírito Santo no índice de qualidade nacional, porém bastante tímido e não correspondendo a um crescimento linear. Entre os estados da região Sudeste, o Espírito Santo sempre permaneceu na terceira posição, atrás de São Paulo e Minas Gerais, e a frente do Rio de Janeiro.

Sobre a Superintendência Regional de Cachoeiro de Itapemirim/ES, no IDEB, o período analisado, de 2009 a 2015, praticamente não há alteração, iniciando com 3,9 e finalizando com 4,0, e ocorrendo pequenas variações entre esses anos, pois no ano 2011 caiu para 3,7. As notas do PAEBES são divididas por disciplinas, e tanto em português como em matemática, que ocorrem todos os anos (2009 a 2017), houve crescimento, mas também extremamente tímidos e com pequenas oscilações no percurso.

Dessa forma, o impacto dos sistemas de avaliação, tanto no PAEBES quanto o IDEB, nos índices que demonstra a qualidade para esses sistemas, a melhoria é muito pequena, e pode-se dizer quase que insignificante. Desde 2009 até 2017, a Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim/ES de forma geral permanece no padrão de desempenho básico, determinado pelo PAEBES/CAED.

Apesar de o impacto no desempenho estatístico das notas se apresentar baixo, no ambiente escolar o impacto do PAEBES entre professores e os gestores escolar é grande. Os professores e diretores conhecem, acompanham e afirmam que o sistema de avaliação tem grande influência em seus trabalhos, e que a influência é positiva. Os professores são menos otimistas que os diretores, descrevendo deficiências do sistema de avaliação. Mas é um resultado bem mais positivo em relação ao programa de avaliação do que sobre a pesquisa de Tosta (2015), na qual demonstrou uma enorme insatisfação e descrença dos professores sobre o IDEB.

A “cultura da avaliação” é bastante explícita nos dados apresentados, que conseqüentemente vêm fomentando e reafirmando a responsabilização dos professores e diretores. Os professores, e principalmente os diretores, expuseram que se sentem pressionados a apresentar bons resultados e bater metas. A estrutura de avaliação em larga escala está tão presente na realidade das escolas estudadas, que a maioria dos diretores afirmaram que se pudessem criar um sistema de avaliação fariam bem semelhante ao PAEBES. Entretanto, ressaltaram questões importantes que poderiam ser inseridas para melhorar ainda mais o sistema de avaliação, como: avaliação levando em consideração especificidades da escola; prova escrita e oral; avaliação interna; prova de ciências humanas e ciências da natureza todos os anos; avaliação longitudinal, entre outros.

Apesar de o bom entrosamento dos profissionais das escolas em relação ao sistema de avaliação do Espírito Santo, os diretores (gestores) afirmam, em sua maioria, que o único tipo de qualidade medido pela avaliação é o de qualidade total, e alertam que, mesmo esse conceito sendo restrito aos interesses do mercado, o PAEBES falha na sua aferição. Os diretores apontaram como elementos que colocam o PAEBES como um instrumento insuficiente para avaliação da qualidade total: o excessivo treinamento dos alunos para o teste; pouca articulação das provas do PAEBES com o ENEM; atribuição de nota zero para os alunos que faltam à

realização da prova, não se importando se a falta se deu por problemas meteorológicos como chuvas, alagamentos e queda de estradas; e algumas possíveis manipulações dos dados em virtude da necessidade de pontuação da escola para o recebimento do bônus.

A avaliação da qualidade da educação, de acordo com os professores, diretores e autores estudados no trabalho, é de fundamental importância para o desenvolvimento das ações públicas. Porém, a forma como vem ocorrendo é restrito a aspectos técnicos, demasiadamente numéricos, exaltando resultados finais em detrimento do processo, e repercutindo em políticas de responsabilização. A política de bônus foi o instrumento mais criticado pelos professores e diretores, que afirmaram não ser um instrumento efetivo para a melhoria da qualidade do ensino. Grande parte relatou que não ligavam, não consideravam esse dinheiro. Os que afirmaram que é um estímulo, também confessaram que a melhoria de salários e plano de carreira seria mais efetivo.

Entretanto, com a fomentação de cobranças e políticas de responsabilização, os professores e diretores repassam sistemas de competição e premiação similar dentro do ambiente escolar com vistas a atrair os alunos a alcançarem melhores resultados. Apesar de o PAEBES ser um bom e potencial sistema de avaliação, agradando professores e diretores, a valorização da cultura do desempenho escolar, mediante a instauração da política de bonificação, proporciona um ambiente de disputa, com funcionamento semelhante de empresas privadas, que enfoca demasiadamente no conceito de qualidade total, em detrimento de uma qualidade de educação expansiva e crítica, que se proponha a mudar a realidade de desigualdade.

O Espírito Santo vem tomando iniciativas importantes na política educacional, como a implementação de algumas escolas em tempo integral. Durante a pesquisa de campo, três escolas da Superintendência de Cachoeiro de Itapemirim estavam em processo de mudança. Ainda é prematuro observar resultados desse sistema de educação, mas acredita-se que ele deve fomentar uma educação com qualidade inclusiva, expansiva, emancipadora. Para tanto, é necessário reajustar algumas questões das avaliações.

Como alerta Saviani (2008), para que de fato possamos atingir uma política de educação com positivos resultados e alicerçados em uma ampliação de direitos

sociais e cidadania, é necessário esforço de todos e, principalmente, investimento massivo. Em se tratando de educação básica, é de extrema necessidade maior participação da União perante estados e municípios para que o direito a educação realmente aconteça de forma efetiva, e não de maneira residual e focalizada como vem ocorrendo.

O presente estudo espera ter contribuído para a reflexão e discussão sobre as políticas de avaliação, em especial na política de educação. Para tanto, esse trabalho não esgota o assunto, sendo extremamente necessário a ampliação de estudos sobre o tema, como por exemplo uma análise aprofundada sobre o orçamento público destinado à educação e como ele vem sendo gerido e dividido com o sistema de avaliação em larga escala.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILLAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALVES, L. P. **Uma proposta de integração de ciências e matemática com disciplinas técnicas no curso de geoprocessamento**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências e Matemática) - Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática do campus Vitória do Instituto Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2013.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.29-39.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 29-39.

AVRICHIR, I.; CHUEKE, G. V. Comportamento exportador de empresas brasileiras do setor de rochas ornamentais: um estudo de caso múltiplo envolvendo fatores organizacionais, gerenciais e ambientais. **GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 10, n. 1, p. 138-171, 2012.

AZEVEDO, C. E. F, et.,al. A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo. **IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, Brasília – DF, Novembro, 2013.

AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBPAE**, [S. l.], v.27, n.3, p.361-588 2011.

BARDANACHIVILI, E. Avaliações nacionais ignoram processo de evolução da escola. **Jornal do Brasil**, 17 dez. 2000. Educação e Trabalho – empregos, p.3-5.

BASTOS, R. M.B.O surpreendente êxito do sistema educacional finlandês em um cenário global de educação mercantilizada. **Revista Brasileira de Educação** v. 22 n. 70 jul.-set. 2017.

BEHRING, E. R. Política social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9º edição – São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.2, p. 373-388, abr./jun.2012.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

_____. Avaliação Educacional no Brasil 25 anos Depois: onde estamos? In: BAUER, Adriana; Bernardete A.G (Orgs.). **Ciclo de Debates: Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil**. Vol.2. Florianópolis: Editora Insular, 2013.

BONAMINO, A.; FRANCO, C.. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n.108, São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Autores Associados, Nov.,p.101-132, 1999.

BORGES, E. M. **Avaliações Externas em larga escala no contexto escolar**: percepção dos diretores escolares da rede estadual de ensino de Minas Gerais. Universidade Federal de Minas Gerais/Faculdade de Educação, Tese de doutorado. Belo Horizonte - MG, 2016

BOSCHETTI, I. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In: CFESS;ABEPSS (org). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. 1ª edição. Brasília: CFESS, 2009, v.1, p.575-592.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. – 51 edição, São Paulo, Saraiva, 2015.

BRITTO, T. F. O que é que a Finlândia tem? Notas sobre um sistema educacional de alto desempenho. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**: Texto para discussão 129. Senado Federal, Brasília – Maio de 2013.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A.; FALEIROS, Matheus. **Avaliação Externa como instrumento da Gestão Educacional nos Estados**. Relatório Final. GAME/FAE/UFMG. Agosto, 2011.

CAED/UFJF. **Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES)**. [S. /], 2009. Disponível em: <http://www.paebes.caedufjf.net/>. Acesso em: 5 out. 2015.

CARVALHO, F. J. C. de. Bretton Woods aos 60 anos. **Novos Estudos**, n.70, novembro de 2004.

CARVALHO. A qualidade social da Educação Básica no discurso do Ministério da Educação. **Estudos de Sociologia**, v.2, n.18, 2012,

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 14, p. 7-28, nov., 2001.

CASTRO, J.A.; RIBEIRO, J.A. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise** do ano de 2009 – Publicação de 20 anos da Constituição Federal de 1988. IPEA: Brasília – DF, 2009.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética do Assistente Social**. Aprovado pela resolução CFESS n.273/1993, e modificado pelas resoluções CFESS n.290/1994 e 333/1996. 3. ed. ver. amp. Brasília: CFESS, 1997.

CÔCO, D. **Avaliação Externa da alfabetização: o PAEBES-ALFA no Espírito Santo**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2014.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2000.

COLOMBO, B. **Prova Brasil e SARESP: repercursões na construção da qualidade da educação na percepção de professores e gestores de escolas públicas estaduais do município de Campinas (SP)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas - SP, 2015.

COMERLATTO, L. P.; CAETANO, M. R. As parcerias público-privadas na educação brasileira e as decorrências na gestão da educação: o caso Instituto Ayrton Senna (IAS). In: PERONI, Vera (org.) **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.175-204.

CONED (Congresso Nacional de Educação). **Plano Nacional de Educação**. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.

CORDEIRO, G. A. C. **O olhar de professores sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): possibilidades e limitações**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), São Paulo - SP, 2014.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CURY, C. R. J. Educação como direito social. **Dicionário de Políticas Sociais/ Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile**. Barbacena: EDUEMG, 2012.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95 – 110, 2004.

DENZIN, N. K. **The research act**: A theoretical introduction to sociological methods. 2nd. ed. New York: McGraw-Hill. 1978.

DESLANDES, S. F. Concepções em pesquisa social: Articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, nº13, p.103-107, 1997.

DOURADO, L. F. As transformações da sociedade contemporânea, o papel do Banco Mundial e os impactos na educação superior brasileira. In: SILVA, Rinalva Cassiano. (Org.). **Educação para o século XXI**: dilemas e perspectivas. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1999.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, março de 1990, v.4. (1990).

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. 13. Ed. São Paulo: Nacional, 1987.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Pablo A.A. Gentili e Tomaz Tadeu da Silva (organizadores). Editora: Vozes, 3ed. Petrópolis-RJ, 1995.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto Nº 2 7 6 1 - R, de 3 1 de maio de 2011. Regulamenta concessão da Bonificação por Desempenho para os profissionais em efetivo exercício, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, instituída pela Lei Complementar nº 504, de 20 de novembro de 2009. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 2011.

_____. Lei Complementar Nº 504, de 23 de novembro de 2009. Institui a Bonificação por Desempenho, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, 2009.

_____. **Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025: Agenda de Implementação, Governança e Plano de Comunicação**. Espírito Santo, Macroplan, p. 23, 2006.

_____. **Espírito Santo 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória – ES: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, 2006.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.20, nº59, Outubro de 2005.

FARIA, R. Avaliação de Programas Sociais: evolução e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999, p.41-49.

FASSARELLA, R. M. **O Impacto dos fatores associados aos professores da rede estadual de ensino sobre o desempenho dos alunos no Espírito Santo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração - nível profissionalizante na área de concentração administração estratégica) - Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória - ES, 2016.

FERNANDES, F. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominos, 1966.

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. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/5551>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

FIRME, T.P. **Avaliação em rede**. [S.1.],2003. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

FISCHER, B. T. D. Avaliação da aprendizagem: a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo. In: **Avaliação em larga escala:foco na escola**. Flávia ObinoWerle (org). São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2010.

FLEURY, S.; OUVENEY, A.M. Política de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, I; ESCOREL, S; LOBATO, L. V. C; NORONHA, J. C; CARVALHO, A. I. (ORG's). **Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro - R. J. Fiocruz, 2008. p. 23 – 64.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. Modernization, democratization, and the development of Welfare State. In: FLORA, Peter e HEIDENHERIMER, Arnold. **The development of Welfare State in Europe and America**. New Brunswick (EUA)/London (U.K): Transaction Books, 1987.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas vol. 29, n.78, p.153-177, maio/ago, 2009.

FRASER, D. **The evolution of the British Welfare State**: a history of social policy since the Industrial Revolution. London: MacMillan, 1984.

FREITAS, L. C.. de. Eliminação Adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.965-987, out.2007.

_____. Avaliação de redes de ensino: a responsabilidade do poder público. In: **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. Cap.3, p.47-68

FURTADO, C. S. V. **Bonificação Educacional em Pernambuco**. Juiz de Fora - MG: CAED;FADEPE, 2016.

GAJARDO, M. Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década. PREAL - **Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe**. Jun. 2000.

GASPARINI, M. F. V.; FURTADO, J. P. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 117, p. 122-141, jan./mar. 2014.

GENTILI, P.A.A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Pablo A.A. Gentili e Tomaz Tadeu da Silva (organizadores). Editora: Vozes, 3ed. Petrópolis-RJ, 1995.

GENTILINI, J.A. Poder Local e Gestão da Educação: possibilidades e limites da autonomia. In: Juliano Mota Parente e Cláudia da Mota Darós Parente (org.) – **Política, Gestão e Financiamento da Educação**, Editora UFS, 2012.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. **O Neoliberalismo: histórias e implicações**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Edições Loyola, Inglaterra, 2005.

HAYEK, F. A. V. **O caminho da servidão**. Tradução e revisão: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

_____. El Uso del Conocimiento en la Sociedad – Traduzido da American Economic Review, XXXV, Nº 4 (setembro, 1945), 519-30 **Estudios Públicos**, n. 12, 1983.

HOUT, M.; ELLIOT, S. W. **Incentives and Test-Based Accountability in Education**. Washington: National Academy Press, 2011.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2 ed. São Paulo. Cortez, 1999

INEP. **IDEB**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 6 mar. 2017.

JANNUZZI, P. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e métodos**. Campinas: Editora Alínea, 2016.

KLEIN, R. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). In: BROOKE, N.; ALVES, M.T.G.; OLIVEIRA, L.K.M.de. **Avaliação da Educação Básica: a experiência brasileira**. 1ª edição. Belo Horizonte – MG: Fino Traço, 2015.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: BROOKE, Nigel. (org). **Marcos Históricos na reforma da educação**. Fino Traço. Belo Horizonte, 2012.

LACERDA, et, al. **Economia Brasileira**. José Márcio Rego e Rosa Maria Marques (organizadores). Editora: Saraiva, São Paulo, 2010.

LESSA, A. M. **Atividades colaborativas com Geogebra: uma proposta de ensino de geometria plana**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Matemática) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2016.

LIAO, T. **A elaboração e instituição do currículo mínimo de matemática no Rio de Janeiro**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2014.

LIMA, K. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade** - Educação Pública: confrontos e perspectivas, 2005.

LIMA, N. C. M. **Educação e desigualdades sociais: suas relações no estado do Espírito Santo**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio, Rio de Janeiro - RJ, 2016.

LONGO, R. M. J. Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação. **Texto para discussão nº397 – IPEA**, Brasília, Janeiro de 1996.

LOPES, K. C. **A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LOWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Busca Vida, 1987.

MADAUS, G. F.; STUFFLEBEAM, D. L.; SCRIVEN, M. S. Program evaluation: a historical overview. In: MADAUS, G. F. *et al.* (Ed.). **Evaluation Models: viewpoints on educational and human services evaluation**. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1993.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. (1963)

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. 3.ed. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARX, K. Introdução à crítica da economia política. In: MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. O capital: crítica da economia política. E. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MINAYO, M. C. S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. /Organizado por: Maria Cecília Minayo, Simone Gonçalves de Assis e Edinilsa Ramos de Souza. 244p. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

_____. Disciplinaridade, Interdisciplinaridade e Complexidade. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa - PR, 2010.

_____. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes. 1994.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Decreto nº

_____. **Plano Nacional de Educação 2001 a 2009**. Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (2014) 2º plano de educação.

_____. O plano de desenvolvimento da educação da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100. especial, p.1231-1255, out. 2007.

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R. Sistematização, Planejamento e Avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

MISHRA, R. **Society and social policy**: theories and practice of welfare. London/Basingstoke: MacMillan, 1989.

MORAES, C. S. V. O ensino médio e as comparações internacionais: Brasil, Inglaterra e Finlândia. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 139, p.405-429, abr.-jun., 2017.

NETTO, J. P. Introdução ao método na teoria Social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo - SP: Cortez, 2012.

NEVES, F.S Gestão Pública. In: **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

NORRIS, N. **Understanding educational evaluation**. London: Kogan Page, 1993.

OLIVEIRA JÚNIOR, R. B. **As políticas educacionais do segundo mandato do governo Paulo Hartung e seus impactos no trabalho docente**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2016.

OLIVEIRA, A. G. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.22, n.83, p.411-442, abr./jun.2014.

OLIVEIRA, A. P. M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília - DF, 2011.

OLIVEIRA, A. R. B. de *et al.* Avaliação de políticas e programas sociais: reflexões das práticas na realidade social. **Praia Vermelha: estudos de política e teoria social**, Rio de Janeiro - RJ, v.25, n.2 2015.

OLIVEIRA, D. M.; GUEDES, L. F.S.; VIEIRA, M. N. Gestão escolar em Minas Gerais: qualidade em resultados. In: RODRIGUES, Rubens Luiz (org.). **Educação Escolar no século XXI**. 1ª ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.

OLIVEIRA, et, al. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. **Pesquisa e Debate**, SP, volume 19, número 2 (34) pp. 195-219, 2008.

PAIS, J. M. Durkheim: das regras do método aos métodos desresgradados. **Análise Social**, vol. xxx Rio de Janeiro - RJ, 1995.

PALMA, W. S. **A relação entre a confiança dos estudantes e seu desempenho escolar**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, na linha de pesquisa Finanças e Avaliação de

Empresas, da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças - FUCAPE, Vitória, 2013.

PARENTE, J. M. Gerencialismo e Performatividade na Gestão da Educação: repercussões no trabalho do diretor escolar. In: **Política, Gestão e Financiamento da Educação**/ Juliano Mota Parente, Cláudia da Mota Darós Parente. São Cristovão: Editora UFS, 2012. 218p.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova nº 45, 1998. p. 49-97.

PEREIRA, P. A.P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Política Social**: temas e questões. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, S, L. A. **PAEBES: modos, formas e diálogos a partir dos usos dos resultados em Língua Portuguesa da avaliação externa a estadual no município de Cariacica - ES**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2015.

PERONI, V. M. V. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Redefinição do Conceito Democracia In: SOUZA D, B. **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008a.

_____. Políticas Públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. Texto apresentado na **Anped Sul**, 2008b (CD). Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

_____. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V. et al. Estado e Terceiro Setor: As novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica Brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PERONI, V. M.V.; ADRIÃO, T. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: PERONI, Vera; ADRIÃO, Thereza (orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 137-153.

PESTANA, M.I. O Sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.79, n.191, p.65-73. Jan-abr.,1998.

PIANA, M. C. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PIERI, L. A. R. D. **Avaliação do PAEBES: a influência do programa nas práticas pedagógicas: um estudo de caso**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional) - Faculdade Vale do Cricaré, São Mateus - ES, 2015.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991.

PISA. **Média dos países em cada área**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/resultados_pisa_2000_2012.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2014.

_____. Programme for International Student Assessment Results From Pisa. **Brazil - Country Note** - Results from Pisa, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2013/country_note_brazil_pisa_2012.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

PORTELA, M. M. **Alfabetização Matemática: um paralelo entre a avaliação nacional e cenários estaduais**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

PORTZ, J. **Federalismo e a política de educação nos Estados Unidos: distribuição de autoridade e responsabilidade entre os níveis do governo**. Departamento de Ciências Políticas. Northeastern University. Boston, Massachusetts - novembro de 2011.

PRATES, J. C. As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para avaliação de políticas e programas sociais. XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RIBEIRO, B. B. D. A Função Social da Avaliação Escolar e as Políticas de Avaliação da Educação Básica no Brasil nos anos 90: breves considerações. **Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação**. UFG, Jul./dez., 2002.

ROGGERO, P. Avaliação dos Sistemas Educativos nos países da União Européia: de uma necessidade problemática a uma prática complexa desejável. **EccoS Rev. Cient.**, UNINOVE, São Paulo: (n. 2, v. 4): 31-46, 2002.

SAHLBERG, P. **Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?** Teachers College, Columbia University, 2011.

SANTOS, J. M. C. T. Exame Nacional do Ensino Médio: entre a regulação da qualidade do Ensino Médio e o vestibular. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n.40, p.195-205, abr./jun.2011. Editora UFPR.

SANTOS, J. C. **A (contra) reforma da educação pública em Minas Gerais: o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica/PROEB em análise/**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2010.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas – SP: Autores Associados, 2ª edição revisada e ampliada., 2008 (coleção educação contemporânea).

_____. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas – SP: Autores Associados, 2ª edição, 1999.

_____. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, Dermeval (et. al.). **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SCHMITZ, H.; ALMEIDA, S. N. O. Avaliação de Políticas e Políticas de Avaliação. In: PARENTE, Cláudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota (org.). **Avaliação, Política e Gestão da Educação**. São Cristóvão: Editora UFS, 2011.

SEGATTO, C. I. **Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo - SP, 2011.

SHIROMA, E. et al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA e SILVA. M. O. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais**. Rio de Janeiro: UFMA, 2009.

SILVA, I. G. A Reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições. In: IV Congresso Português de Sociologia, 2000, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra, Portugal.: [s. n.], 2000.

SILVA, J. R. S.; BARROS, V. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís - MA, 2015.

SILVA, J. T. F. **A escrita na avaliação da alfabetização em larga escala**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, Rio de Janeiro - RJ, 2013.

SILVA, M. A. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. Caderno Cedes, Campinas, vol.29, n.78,p.216-226, maio/ago.2009.

SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SIQUEIRA, V. A. S.; DAVID, A. A concepção de avaliação educacional sobre a educação básica expressa nos documentos oficiais: a LDB 9.394/96, o PNE (2001) e o PDE (2007). **Plures Humanidades**, 2013.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOLANO, C. H. As políticas educacionais gerencialistas e o PDE Escola. In: RODRIGUES, Rubens Luiz (org.) **Educação Escolar no século XXI**. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2013.pp.79-97.

SOUKI, L. G. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre - RS, v.6, n.1 2016.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.19, n.2, p.407-420, jul. 2014.

SOUZA, P. O. O. **Jornal On-line: uma estratégia metodológica para desenvolvimento da linguagem**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Letras) - Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros - MG, 2016.

TITMUS, R. **Essays on the Welfare State**. 3. Ed. London: George Allen e Unwin, 1976.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad. (org.) Cortez, 6ªed. 280p., 2007.

TOSTA, K. S. **Análise da Qualidade do IDEB como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes/RJ**. 2015. 94f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2015.

TOSTA, K. S.; NEY, M. G. Análise do IDEB como índice de desenvolvimento da qualidade da educação básica: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Sociedade em Debate**, Universidade Católica de Pelotas, 2016.

TRAGTENBERG, M. **Weber**. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Col. Os Pensadores).

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, Manuel E. Fundamentos de Economia. Editora: Saraiva. 2.ed., 2004.

VIANNA, H. M. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional (FCC)**, São Paulo - SP, n.12 1995.

VIANNA, M.L.T.W. Em torno do conceito de Política Social: notas introdutórias. **Escola Nacional de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2002.

VIDAL, F.W. et. Lavra de Rochas Ornamentais. In: **Tecnologia de rochas ornamentais: pesquisa, lavra e beneficiamento**, Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2013.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**, parte 2. Tradução: Augustin Wernet – introdução à edição brasileira Maurício Tragtenberg. São Paulo, Cortez, 1992.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica Gabriel Conh. Brasília, DF: UNB, 1999.

_____. **A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais**. In: COHN, Gabriel. (org.). Weber, Max. Sociologia. São Paulo: Atica, 2004.

WERLE, F. O. C. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: **Avaliação em larga escala:foco na escola**. Flávia ObinoWerle (org). São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2010.

XAVIER, L.N. **O Brasil como laboratório: educação e ciências sociais no projeto do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais CBPE/ INEP/MEC (1950/1960)**. Rio de Janeiro: PUC-Rio (Tese de Doutorado).