



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PATRÍCIA MONTENEGRO FREIRE DE CARVALHO

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O RESULTADO DO
IDEB DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA:
REFLEXÕES SOBRE O DESEMPENHO ESCOLAR E A
QUALIDADE DO ENSINO

JOÃO PESSOA/PB

2013

PATRÍCIA MONTENEGRO FREIRE DE CARVALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O RESULTADO DO IDEB DAS
ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA: REFLEXÕES SOBRE O
DESEMPENHO ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO**

Dissertação submetida à banca examinadora para obtenção do título de Mestre na Linha Políticas Públicas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Profº Dr. Luiz de Sousa Júnior

JOÃO PESSOA/PB

2013

PATRÍCIA MONTENEGRO FREIRE DE CARVALHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O RESULTADO DO IDEB DAS
ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA: REFLEXÕES SOBRE O
DESEMPENHO ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO**

Prof^o Dr. Luiz de Sousa Júnior (PPGE/UFPB)

Orientador

Prof^a Dra. Andréia Ferreira da Silva (PPGE/UFPB)

Membro Examinador Interno

Prof^a Dra. Maria da Salete Barboza de Farias (MPGOA/UFPB)

Membro Examinador Externo

JOÃO PESSOA/PB

2013

*Ao meu querido e amado pai Onildo Regis Montenegro
que nos deixou cedo demais, mas, sua sabedoria e seus
ensinamentos permanecem vivos e conosco para
sempre.*

*Aos meus filhos Pedro e João pelo amor imenso e
incondicional e por quem todo o esforço vale a pena.*

AGRADECIMENTOS

À minha querida mãe Jeanete pelo exemplo de força e doação, por ter apostado junto com o meu pai na nossa educação e por cuidar tão bem da família, sendo o nosso porto seguro. Agradeço imensamente por tudo.

Ao meu esposo Rodrigo Freire pelo apoio e compreensão em todas as ausências e por todo o cuidado dispensado aos nossos filhos.

Às minhas irmãs Fabrícia e Flávia por estarem sempre ao meu lado nas alegrias, angústias e tristezas... Pelo incentivo constante, pelos conselhos e por não terem me permitido desistir, me fazendo acreditar que era possível. Muito obrigada!

Ao meu orientador Profº Dr. Luiz de Sousa Junior pela seriedade e competência, pela paciência e tranquilidade na condução desse trabalho.

À Profª Dra. Maria da Salete Barboza de Farias, pelo exemplo de profissional e por ter sido minha professora na disciplina “Pesquisa em Educação”, contribuindo para a construção dos “caminhos metodológicos” desse estudo.

À Profª Dra. Andréia Ferreira da Silva e ao Profº Dr. Wilson Honorato Aragão pela disponibilidade em participar da minha banca de qualificação e pelas contribuições que enriqueceram este trabalho.

Aos Professores do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), por compartilhar conosco seus saberes e suas experiências.

À Coordenação e Secretaria do PPGE pela competência e presteza.

Aos Colegas de Mestrado, especialmente à Turma 31, pela amizade e trocas de experiências em sala de aula.

Aos Gestores e Professores das escolas campo de pesquisa por terem me acolhido e disponibilizado tempo para responderem aos questionários.

“Educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo.”

Paulo Freire

RESUMO

Esta pesquisa busca refletir sobre o desempenho escolar e as políticas de avaliação da qualidade da educação a partir das dinâmicas desenvolvidas no interior das escolas, tendo como parâmetro de análise os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com base nos testes aplicados nos anos de 2007, 2009 e 2011. O IDEB considera o fluxo escolar e as médias de desempenho dos estudantes em testes padronizados, sem conferir tanta ênfase aos traços qualitativos do processo educacional e das peculiaridades vivenciadas em cada escola. Entendemos que o resultado da avaliação deve ser analisado considerando as especificidades quanto aos aspectos geográficos, sociais, econômicos, infraestruturais, de gestão e de formação dos profissionais da educação, fatores que interferem de forma efetiva no processo pedagógico. Para a realização da pesquisa, selecionamos duas escolas da Rede Municipal de Ensino de João Pessoa, a que obteve o melhor resultado no IDEB e a que obteve o pior, respectivamente a EMEF Dr. José Novais e a EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho. Buscamos através de suas características e peculiaridades identificar os elementos considerados qualitativos, que, junto com os conceitos de fluxo escolar e médias de desempenho, contribuíram para promover tais resultados. À luz do referencial teórico de Oliveira (2001), Dourado (2007), Gentili (1995), Franco (2007), Fernandez (2007), Carnoy (2009), Ravitch (2011), Casassus (2007), Afonso (2005), Freitas (2007), Gatti (2011), dentre outros, discutimos o conceito de qualidade na educação, bem como a construção e o desenvolvimento das políticas públicas de avaliação do Brasil, situando-as na legislação brasileira. A pesquisa que ora apresentamos é de cunho qualitativo. Utilizamos como recurso de investigação a observação e aplicação de questionários aos professores e gestores de cada escola. Consideramos que as avaliações em larga escala não podem ser o único parâmetro para analisar a qualidade da educação. Indicadores além daqueles considerados pelo IDEB são igualmente importantes como, a gestão democrática, formação de professores, condições de trabalho, infraestrutura, condições socioeconômicas, acesso, permanência e sucesso escolar, projeto pedagógico, planejamento, entre outros. Percebemos nas escolas pesquisadas diferenças relevantes no tocante a estes indicadores, que influenciaram o resultado de cada uma nos exames realizados. Os resultados do IDEB, portanto, não podem ser considerados um fim em si mesmos. Sistemas educacionais, gestores, professores, técnicos e toda a comunidade escolar devem refletir sobre as possibilidades de transformar tais números em subsídios importantes para iniciativas de aperfeiçoamento do próprio sistema educacional, das unidades escolares e das salas de aula, garantindo aos estudantes o direito à educação de qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: IDEB – Políticas Educacionais – Avaliação em Larga Escala – Qualidade na Educação

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo reflexionar sobre el desempeño académico y sobre las políticas de evaluación de la calidad de la educación y de las dinámicas desarrolladas en interior de las escuelas, teniendo como parámetro analítico los resultados del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), con base en pruebas aplicadas en los años 2007, 2009 y 2011. El IDEB considera el flujo de la escuela y el rendimiento promedio de los estudiantes en las pruebas estandarizadas, sin dedicar mucha atención a las características cualitativas de los procesos educativos y las particularidades de cada escuela. Entendemos que los resultados de la evaluación deben ser analizados considerando los aspectos específicos del ambiente escolar, como su geografía, sus condiciones sociales, económicas y de infraestructura, la gestión y formación de los profesionales de la educación, que son factores que interfieren de manera efectiva en el proceso educativo. Para realizar este estudio, se seleccionaron dos escuelas de la Red Municipal de Enseñanza de João Pessoa, quien obtuvo el mejor resultado en IDEB y la que se puso peor, respectivamente EMEF Dr. José Novais y EMEF Prof. Analice Gonçalves Carvalho. Buscamos a través de sus características y peculiaridades identificar los elementos cualitativos que, junto con los conceptos de flujo y el rendimiento escolar promedio, ayudaron a promover este tipo de resultados. A la luz de la teoría de Oliveira (2001), Dourado (2007), Gentili (1995), Franco (2007), Fernandez (2007), Carnoy (2009), Ravitch (2011), Casassus (2007), Afonso (2005) Freitas (2007), Gatti (2011), entre otros, habló sobre el concepto de calidad en la educación, así como la construcción y el desarrollo de la evaluación de políticas públicas en Brasil, colocándolos en la legislación brasileña. La investigación presentada en este documento es de carácter cualitativo. Se utilizó como observación de los recursos de investigación y cuestionarios a profesores y administradores de cada escuela. Creemos que las evaluaciones a gran escala no puede ser el único parámetro para analizar la calidad de la educación. Los indicadores más allá de los considerados por IDEB son tan importantes como la gestión democrática, la formación docente, las condiciones de trabajo, la infraestructura, las condiciones socioeconómicas, el acceso, la permanencia y el éxito académico, la planificación de proyectos educativos, entre otros. Las escuelas encuestadas perciben diferencias significativas con respecto a estos indicadores que influyeron en el resultado de cada uno de los exámenes. Los resultados de IDEB por lo tanto no pueden ser considerados un fin en sí mismos. Los sistemas educativos, directores, maestros, entrenadores y toda la comunidad escolar deben reflexionar sobre la posibilidad de transformar las figuras importantes en subvenciones para iniciativas que mejoren el propio sistema educativo, las unidades escolares y las aulas, proporcionando a los estudiantes el derecho a la educación calidad.

PALABRAS CLAVE: IDEB – Políticas Educativas – Escala de Puntuación – Calidad de la Educación.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID – Banco Internacional do Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CENPEC – Centro de Estudos, Pesquisas, Educação, Cultura e Ação Comunitária
CILEME – Campanha de Inquéritos e Levantamentos do Ensino Médio e Elementar
CNE – Confederação Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDEB – Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Expansão e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA-MEC – Fundo de Fortalecimento da Escola do Ministério da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE – Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação)
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio

ORELAC – Oficina Regional de Educación de la Unesco para a América Latina y el Caribe (Oficina Regional de Educação da Unesco para a América Latina e Caribe)

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDET – Plano Decenal de Educação para Todos

PEIC – Primer Estudio Internacional Comparativo (Primeiro Estudo Internacional Comparativo)

PISA – Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Projeto Político Pedagógico

PRODASEC – Programas de Ações Sócio-educativas e Culturais para População Carente do Meio Urbano

PRONASEC – Programas de Ações Sócio-educativas e Culturais para População Carente do Meio Rural

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau

SEIF-MEC – Secretaria de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação

SEESP-MEC – Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UNCME – União Nacional de Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

UVA – Universidade Estadual Vale do Acaraú

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Desempenho no IDEB das escolas campo de pesquisa nos anos 2007, 2009 e 2011	21
Quadro 2 – Fórmula do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.....	79
Quadro 3 – Resultados e metas do IDEB do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do Ensino Médio.....	80
Quadro 4 – Resultados do IDEB 2011 (anos iniciais do Ensino Fundamental) das capitais dos estados da Região Nordeste	90
Quadro 5 – Resultados do IDEB 2011 (anos finais do Ensino Fundamental) das capitais dos estados da Região Nordeste	91
Quadro 6 – Município de João Pessoa: IDEB observado e metas projetadas	91
Quadro 7 – Perfil dos sujeitos pesquisados na EMEF Dr. José Novais	98
Quadro 8 – Perfil dos sujeitos pesquisados na EMEF Prof ^a Analice Gonçalves Carvalho.....	98
Quadro 9 – Infraestrutura das escolas campo de pesquisa	109
Quadro 10 – Fluxo escolar dos alunos do Ensino Fundamental da EMEF Dr. José Novais..	113
Quadro 11 – Fluxo escolar dos alunos da EMEF Prof ^a Analice Gonçalves Carvalho	114

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
 CAPÍTULO 2: O DISCURSO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS	 30
2.1 Qualidade da Educação: um conceito em construção	30
2.2 O conceito de qualidade no contexto da educação brasileira	40
 CAPÍTULO 3: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL	 54
3.1 A reforma do Estado e sua relação com as políticas públicas de avaliação educacional no Brasil.....	54
3.2 As avaliações em larga escala no contexto das políticas públicas educacionais a partir da década de 1990.....	67
 CAPÍTULO 4: CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA.....	83
4.1 Estrutura da rede municipal de ensino de João Pessoa.....	83
4.2 Breves considerações sobre a rede municipal de ensino de João Pessoa e a qualidade educacional	87
4.3 Caracterização das escolas campo de pesquisa	94
4.4 Perfil dos sujeitos da pesquisa	98
 CAPÍTULO 5: REFLEXÕES SOBRE O DESEMPENHO ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS	 100
5.1 Gestão escolar democrática	101
5.2 Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola.....	107
5.3 Acesso, permanência e sucesso escolar	112
5.4 Avaliação: a relação das escolas campo de pesquisa com o IDEB	117
 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	123

REFERÊNCIAS	128
APÊNDICES	147
Apêndice 1: Questionário aplicado aos gestores	148
Apêndice 2: Questionário aplicado aos professores	156
Apêndice 3: Roteiro para análise	162
ANEXOS	163
Anexo 1: Mapa dos pólos das escolas do município de João Pessoa	164
Anexo 2: Divisão das escolas campo de pesquisa por pólos	165

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa ora apresentada discute as políticas de avaliação da qualidade da educação a partir das dinâmicas desenvolvidas no interior das escolas, tendo como parâmetro de análise os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir dos testes aplicados nos anos de 2007, 2009 e 2011.

O IDEB é um índice desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que considera o fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e as médias de desempenho dos estudantes em testes padronizados (seguindo o princípio da avaliação em larga escala¹), ressaltando os resultados obtidos nos testes aplicados, sem, entretanto conferir tanta ênfase aos traços qualitativos do processo educacional e das peculiaridades vivenciadas em cada escola. Ao discutirmos a repercussão dos resultados do IDEB no interior das escolas, estamos considerando a necessidade de compreensão da avaliação como uma “atividade que envolve legitimidade técnica e legitimidade política na sua realização.” (FERNANDES; FREITAS, 2008, p. 17).

O interesse pela temática surgiu no decorrer da minha experiência profissional no Ensino Superior, no Curso de Pedagogia da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA/UNAVIDA), ministrando a disciplina Estágio Supervisionado. Como professora, tenho observado as dificuldades e anseios dos meus alunos e alunas que já atuam profissionalmente no ensino básico em desenvolver práticas pedagógicas que promovam a melhoria da qualidade do ensino.

As inquietações acerca da avaliação foram assim ampliadas, visto que os discentes passaram a relatar e discutir em sala de aula suas experiências educativas, bem como suas inseguranças e questionamentos quanto à avaliação, especialmente em relação às políticas públicas de avaliação. Segundo os mesmos, os resultados do IDEB, por exemplo, quando insatisfatórios, geravam interpretações que nem sempre representavam a realidade por elas vivenciada em suas escolas. Ainda segundo o relato dos meus alunos, era comum atribuir

¹ Avaliação em larga escala é um instrumento que oferece subsídios para formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas educacionais no Brasil. Para Oliveira e Rocha (2007), a avaliação em larga escala como política pública, tal como é hoje concebida, foi iniciada no Brasil, no início da década de 1980, quando o Ministério de Educação começou a desenvolver estudos sobre a Avaliação Educacional, movido pelo incentivo proveniente das agências financiadoras transnacionais e, nesta perspectiva, foram lançados os pressupostos para a construção do que veio a se tornar, mais tarde, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Daremos mais ênfase ao tema no capítulo 3.

tais resultados apenas à prática docente em sala de aula, não considerando o contexto escolar, como por exemplo, sua estrutura física, recursos pedagógicos, qualificação dos professores, projeto pedagógico e planejamento escolar.

Ante o exposto, fui motivada a aprofundar as reflexões em torno de um tema que, dada a sua atualidade, exige conhecimentos e análises sobre as recentes reformas no âmbito das políticas de avaliação educacional, sobretudo no que diz respeito às avaliações em larga escala, iniciadas no Brasil nos anos 1980, se consolidando a partir dos anos 1990, com o argumento de contribuir com a melhoria da qualidade do ensino.

Entendemos que os resultados divulgados pelo IDEB podem suscitar reações diversas entre os educadores, desde apatia, indiferença, por não se identificarem com os números alcançados em suas escolas, competição entre as instituições, como também, possíveis mudanças, uma vez que, os resultados podem servir de instrumento de mobilização da comunidade escolar para a obtenção de futuros índices mais satisfatórios.

Para tanto, faz-se necessário verificar a unidade de ação entre os profissionais e os estudantes da escola, o envolvimento da equipe pedagógico-administrativa, a reorganização do planejamento, a intensificação da formação continuada e o envolvimento da família no cotidiano escolar.

Nesse sentido, acreditamos que o resultado da avaliação deve ser analisado considerando as especificidades quanto aos aspectos geográficos, sociais, econômicos, infraestruturais, de gestão e de formação dos profissionais da educação, fatores que interferem de forma efetiva no processo pedagógico.

Segundo Paro (2005, p. 81), “é preciso prever instrumentos institucionais que avaliem não apenas o rendimento do aluno, mas o próprio processo escolar”. Na escola pública, a qualidade esperada deverá perpassar vários aspectos que as avaliações nacionais por si só não apontam. O surgimento das políticas de avaliação e os estudos sobre o desempenho escolar e as condições de ensino, podem ser percebidos como uma resposta à indagação formulada por Paro (2005), são insuficientes para uma avaliação mais aprofundada da qualidade do processo escolar.

Fernandes (2007) enfatiza que já é possível registrar experiências bem sucedidas de melhoria no desempenho de redes de ensino e escolas a partir do uso de indicadores para o monitoramento permanente e a medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados. Olhando a questão sob este prisma, as políticas de avaliação da educação são importantes para os governos, pois podem indicar se os recursos destinados

às políticas educacionais estão propiciando uma educação de qualidade. Além disso, é possível encarar tais políticas como um mecanismo para informar a sociedade quanto à eficácia dos serviços educacionais básicos ofertados no Brasil. De acordo com Fontanive e Klein (2000),

A avaliação vem suscitando um crescente interesse nos sistemas educativos contemporâneos. Desde a metade da década de 80 e ao longo dos anos 90, países desenvolvidos, como os Estados Unidos, França, Holanda, Suécia e Inglaterra, entre outros países latino-americanos em desenvolvimento como o Brasil, Argentina e Chile, criaram mecanismos institucionais, centros de programas ou programas de avaliação de seus sistemas avaliativos. Acompanhando essa tendência de valorização da avaliação, os organismos de cooperação internacional têm apoiado programas voltados ao desenvolvimento de políticas de avaliação educacional, condicionando o aporte de recursos financeiros aos projetos que apresentem metodologias consistentes de busca de indicadores de impacto nos sistemas educativos. (p. 76).

Seguindo esta lógica, a partir da década de 1990, o governo federal brasileiro, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, vinculou o conceito de qualidade na educação a indicadores quantitativos, que definem critérios e instrumentos nas avaliações em larga escala. O nosso ponto de vista é que tal sistema de avaliação, embora importante, não pode ser o único parâmetro para analisar a qualidade da educação em nosso país, visto que, configura-se numa avaliação de fora para dentro. Parte-se, portanto, de parâmetros e instrumentos elaborados sem a participação ativa dos que atuam no interior da escola, como também não atentam para as concepções e estratégias de avaliação previstas em seu projeto pedagógico.

Segundo Azevedo (2007), as avaliações em larga escala desconsideram os cenários educativos reais e estão desconectadas das peculiaridades e necessidades específicas vinculadas às diversidades locais e regionais, além de descartarem a dimensão cognitiva das relações complexas entre educador/educando.

A definitiva adoção dos mecanismos de avaliação em larga escala da educação pelo governo federal teve como consequência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996) que, em seu Artigo 9º, inciso VI, estabelece como obrigação da União “[...] assegurar o 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 no ensino” (BRASIL, 1996).

Dentre os programas e mecanismos de avaliação da educação básica no Brasil estão o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), sendo que o último constitui-se, atualmente, como principal indicador de qualidade da educação adotado pelos governos no país. Os resultados dessas avaliações podem ser comparados ao longo do tempo, com o fim de verificar a evolução ou não do desempenho das escolas.

Franco (2008, p. 33), apresenta o seguinte relato do desenvolvimento das políticas de avaliação da educação básica no Brasil:

Nos últimos 17 anos houve enorme desenvolvimento da avaliação em larga escala da Educação Básica. Ao longo desse processo houve marcos importantes, tais como: a implantação da avaliação nacional em base amostral no início dos anos 1990; a transição para um sistema que permitisse comparar os resultados ao longo do tempo, modificação implantada em 1995; o desenvolvimento de estudos de fatores associados ao desempenho escolar, a partir de 1997; a implantação da avaliação em base censitária, em 2005; o desenvolvimento de pesquisas que investigaram o nexo entre variação do desempenho e mudanças no fluxo escolar; e o desenvolvimento de um indicador que sintetizasse os aspectos relacionados a desempenho e a fluxo (IDEB) [em 2007].

Importante salientar a necessidade de se adotarem diretrizes e estratégias que evitem a acomodação e a estagnação das políticas públicas de educação, que requerem questionamentos frequentes e esforços contínuos para a permanente melhoria da sua qualidade. É mister fazer uma leitura da realidade das escolas com o intuito de gerenciar ações eficazes e alocar os recursos públicos com eficiência, de modo a garantir a qualidade da educação. Consideramos que os métodos de avaliação em larga escala da educação podem se constituir como um *ponto de partida* importante para a obtenção de tais objetivos, abrindo caminho para mais precisas avaliações qualitativas e para o debate na sociedade sobre a qualidade da educação pública.

De acordo com o INEP, até 2021 o Brasil deve atingir nas avaliações em larga escala a média 6,0 medida obtida pelos países com melhores resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment - PISA), uma iniciativa internacional de avaliação desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo por objetivo produzir indicadores que possam contribuir para a discussão da qualidade da educação e subsidiar políticas de melhoria do ensino básico. (BRASIL, 2011)

Em suma, para que essa meta se consolide, não depende apenas da escola, mas resultado de um trabalho desenvolvido por todos os envolvidos com a educação. Alcançar a média educacional dos países desenvolvidos, depende de inúmeros fatores, como estes descritos por Parandekar *apud* Gatti (2008, p.14):

Plano de carreira, salário favorável e professores comprometidos, capacidade de liderança do diretor, [...] além da necessidade de as secretarias municipais de educação aproximarem-se bastante das escolas, oferecerem suportes adequados e necessários, não superfluidades, cuidarem da qualificação dos diretores, enfim, terem uma concepção de serviços que devem ser oferecidos às escolas e ofertá-los. Os vínculos com a comunidade são relevantes, e essas relações precisam ser desenvolvidas, o que permite compartilhar a tarefa de educar de modo mais amplo com o exemplo e o cultivo de valores sociais e morais, pelos cuidados de todos – os “de dentro” e os “de fora” – com a escola e com seu entorno. Escola e comunidade, seguindo caminhos comuns pela igualdade de oportunidades para desenvolver aprendizagens, maximizam as condições de sucesso escolar. (grifos do autor)

Para Parandekar (2008), portanto, o contexto educacional como um todo é fator de bom desempenho para a educação, e a verificação de um contexto escolar positivo não pode se limitar à aplicação de avaliações em larga escala. Podemos considerar que as características socioeconômicas e culturais das famílias dos alunos² e a estrutura física e material da escola, bem como a formação e capacitação dos professores e da gestão escolar são fatores que influenciam diretamente no desempenho dos alunos. Tais fatores não devem ser considerados independentes um do outro, mas associados entre si para nos ajudar a fornecer melhor entendimento dos resultados do IDEB. A análise destes fatores, entretanto, prescinde um adicional tratamento qualitativo, e não apenas das verificações estritamente quantitativas das avaliações em larga escala.

Com efeito, elaboramos a seguinte questão de pesquisa, baseando-nos nas discussões até aqui apresentadas: Quais são os elementos ou dimensões que, no interior das escolas de ensino fundamental do município de João Pessoa, contribuem ou não para

² Segundo Carnoy (2009), os alunos que pertencem a famílias com um nível de escolaridade mais elevado, geralmente frequentam boas escolas, visto que há um estímulo por parte das famílias quanto à educação de qualidade. Este estímulo está relacionado ao conceito de “capital social”, ou seja, o contexto social que estimula os indivíduos a exercerem um determinado comportamento que tende a ser valorizado e quase normatizado pela comunidade na qual está inserido. James Coleman *apud* Carnoy (2009, p. 32) considera “o capital social como independente de classe” e que “as famílias de qualquer classe social são capazes de acumular capital social construindo redes e despendendo mais esforço na educação dos seus filhos”.

e elevar a qualidade educacional e que estão além dos conceitos de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e médias de desempenho?

Somada a esta questão central, nos inquieta verificar também: Que práticas de gestão são desenvolvidas nas escolas pesquisadas? De que forma a proposta pedagógica é planejada e desenvolvida pelos sujeitos da escola? Que programas e projetos educativos as escolas promovem? A equipe de professores e coordenadores pedagógicos participa de formações continuadas? Os ambientes físicos escolares, equipamentos e materiais disponíveis são adequados para promover uma educação de qualidade?

Tais questões nos ajudaram a refletir e buscar respostas sobre as políticas públicas de avaliação e sobre a qualidade do ensino.

OBJETIVOS DO ESTUDO

- Investigar as dinâmicas e as dimensões do ambiente escolar na busca pela qualidade da educação;
- Demonstrar as características e peculiaridades de cada escola investigada, identificando os elementos considerados qualitativos, comparando-os aos resultados obtidos, com o intuito de desvelar as dinâmicas escolares representadas no IDEB;
- Identificar outros fatores que, junto com os conceitos de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e médias de desempenho, contribuem para promover uma educação de qualidade.

CAMINHO METODOLÓGICO

A pesquisa que apresentamos é de cunho qualitativo. A análise qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais aprofundado das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser produzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1993).

De acordo com Chizzotti (2008, p. 28), “o termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível”.

As estratégias metodológicas qualitativas, portanto, buscam compreender as diferentes relações, visões e julgamentos dos diferentes atores sobre a intervenção na qual participam, entendendo que suas vivências e reações fazem parte da construção da intervenção e de seus resultados.

Para Oliveira (2005, p. 40), a pesquisa qualitativa é um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação. De acordo com Bogdan (1987), quando trabalhamos com o método qualitativo, consideramos as pessoas, experimentamos o que elas sentem em suas lutas cotidianas na sociedade.

Consideramos importante apresentar as etapas da pesquisa, uma vez que, tradicionalmente, a decisão dos caminhos metodológicos de um trabalho de pesquisa tem o intuito de indicar aos demais pesquisadores elementos que servirão de base para realizar outras pesquisas semelhantes, bem como apontar as descobertas e dificuldades enfrentadas durante o percurso da investigação.

Dessa forma, o caminho metodológico percorrido utilizou-se dos seguintes instrumentos de pesquisa: revisão bibliográfica, levantamento e análise documental, observação da realidade das duas escolas municipais de João Pessoa selecionadas como amostras da pesquisa e aplicação de questionários com os gestores professores destas escolas. Tais procedimentos metodológicos, que detalharemos adiante, tiveram o intuito de buscar respostas mais satisfatórias às questões levantadas e aos objetivos que elaboramos para a pesquisa.

Campo de pesquisa

O processo de investigação e identificação do campo de pesquisa se deu a partir de um mapeamento e análise dos resultados do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das Escolas da Rede Municipal de Ensino de João Pessoa, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O objetivo era identificar quais as escolas obtiveram os melhores e os piores índices nos anos de 2007, 2009 e 2011. Assim, selecionamos a Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais e a Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves Carvalho, que obtiveram os seguintes resultados conforme demonstra o quadro a seguir:

**Quadro 1 - Desempenho no IDEB das escolas campo de pesquisa
nos anos 2007, 2009 e 2011**

IDEB - MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA			
MELHOR DESEMPENHO	2007	2009	2011
EMEF Dr. José Novais	5.9	6.0	6.2
PIOR DESEMPENHO	2007	2009	2011
EMEF Prof ^a Analice Gonçalves Carvalho	3.1	4.2	3.5

Fonte: INEP/MEC (2012).

Após um mapeamento e análise dos índices do IDEB, foram realizados os primeiros contatos com estas escolas, observando seu cotidiano e as práticas pedagógicas desenvolvidas, verificando também se os resultados da avaliação têm trazido mudanças para o interior das instituições.

Sujeitos da pesquisa

Para a realização da pesquisa foram distribuídos questionários aos professores e gestores de cada escola. Apesar de nosso interesse de termos acesso a um maior de sujeitos, apenas três professores de cada instituição se disponibilizaram a contribuir com o nosso trabalho. Vale ressaltar que por parte dos gestores encontramos cordialidade dos envolvidos em nos facilitar a obtenção de informações para análise.

Para Bogdan (1987) este fato é possível, pois nas pesquisas qualitativas é difícil determinar o número de sujeitos. Daí as pesquisas qualitativas requererem um desenho flexível de investigação. Assim, o investigador tenta inquirir o maior número possível de sujeitos familiarizados com o tema. O número de pessoas dependerá “da boa vontade e da capacidade do indivíduo de falar sobre as suas experiências e expressar seus sentimentos” (BOGDAN, 1987, p. 109).

Sendo assim, buscamos também nas observações realizadas responder aos questionamentos e objetivos que elaboramos nesta investigação.

Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica foi a primeira etapa da pesquisa, permitindo um mapeamento e suporte teórico quanto às questões relativas às políticas de avaliação educacional com ênfase na repercussão dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas escolas públicas.

Pesquisa documental

Concomitante à pesquisa bibliográfica, utilizamos a técnica da pesquisa documental através de fontes primárias como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), os Indicadores da Qualidade da Educação, o Plano Nacional de Educação (PNE), as políticas educacionais de avaliação (Sistema de Avaliação da Escola Básica – SAEB, Prova Brasil e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB), bem como documentos e pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Realizamos, ainda, a análise do Projeto Político Pedagógico das escolas campo de pesquisa, observando seus objetivos e metas, proposta pedagógica e de avaliação, além dos seus princípios norteadores.

Observação

A observação, como um instrumento de investigação analítica, depende do registro completo, detalhado e preciso das informações observadas (BOGDAN, 1987). Nestes termos, estamos de acordo com VIANNA (2007), quando afirma que

A observação é uma das mais importantes fontes e informações em pesquisas qualitativas em educação. Sem acurada observação, não há ciência. Anotações cuidadosas e detalhadas vão constituir os dados brutos das observações, cuja qualidade vai depender, em grande parte, da maior ou menor habilidade do observador e também da sua capacidade de observar, sendo ambas as características desenvolvidas, predominantemente, por intermédio de intensa formação (VIANNA, 2007, p. 12).

Em se tratando do caso concreto investigado nesta pesquisa, a técnica da observação deve ser entendida como o instrumento metodológico qualitativo adequado para aprofundar a análise da realidade apresentada pelo IDEB. De acordo com Selltitz (1967), a maior vantagem da observação é o registro no ato em que os fenômenos ocorrem. Na pesquisa, as observações foram devidamente registradas em um diário de campo, descrevendo o cenário, as conversas, as impressões, as sequências de acontecimentos, para assim recuperar as informações e os fatos como aconteceram e analisá-los a luz do referencial teórico definido para a pesquisa.

As observações foram realizadas em dias alternados para que pudessemos ter acesso a situações diversificadas das escolas, tais como, salas de aula, eventos, ambiente escolar, entrada e saída de alunos, envolvimento dos pais, utilização da biblioteca, entre outros aspectos que surgiam durante as observações.

Esse instrumento de coleta de dados foi importante porque permitiu um contato direto com o objeto de estudo, fornecendo elementos para a compreensão e análise dos resultados do IDEB nas escolas pesquisadas.

Questionário

As primeiras visitas realizadas nas escolas campo de pesquisa revelaram pouca disponibilidade de tempo dos sujeitos da pesquisa, principalmente dos professores, para participarem da investigação. Assim, ficou acordado que o questionário aberto se adequava a esta realidade e aos objetivos do estudo.

O questionário consiste em um conjunto de perguntas relacionadas a uma ou mais variáveis de uma pesquisa, podendo conter questões abertas ou fechadas. Para esta pesquisa, construímos um questionário com 20 perguntas fechadas e 11 abertas para os gestores e 13 perguntas fechadas e 07 abertas para os professores.

As questões fechadas possuem alternativas de respostas delimitadas, ou seja, apresentamos possibilidades de respostas aos sujeitos da pesquisa. Vale salientar que, nestas questões, as categorias de respostas foram definidas *a priori* de acordo com a necessidade e com os problemas da pesquisa. Nas questões abertas, ao contrário, não foram delimitadas *a priori* as alternativas de resposta. Tais questões são importantes para a investigação, porque nos permitem aprofundar a leitura que os próprios atores envolvidos

fazem da realidade da sua escola ou os motivos de determinadas ações e/ou situações do âmbito escolar.

De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2006), independente do questionário conter questões abertas ou fechadas, de suas respostas estarem pré-codificadas ou não, devemos considerar ao elaborarmos as questões as seguintes características:

- ✓ Devem ser claras e de fácil compreensão;
- ✓ Não devem gerar constrangimento aos sujeitos da pesquisa;
- ✓ De preferência, devem ser sobre um só aspecto ou uma relação lógica;
- ✓ Não devem induzir as respostas;
- ✓ A linguagem utilizada deve ser adequada às características dos sujeitos pesquisados, ou seja, devemos considerar seu nível educacional e socioeconômico.

Para a construção desse instrumento de pesquisa, portanto, devemos ser coerentes em todos os aspectos, tanto na linguagem quanto em sua estrutura. A elaboração de um questionário requer a observância das normas supracitadas para que se tenha mais eficácia e validade.

Os temas centrais que nortearam o instrumento foram: organização da escola e infraestrutura, taxas de desempenho do alunado (aprovação, reprovação e evasão), formação e capacitação dos professores, Projeto Político Pedagógico, planejamento escolar, avaliação, motivação e condições de trabalho, influência dos resultados das avaliações em larga escala, especialmente o IDEB, no interior das escolas.

Análise dos dados

A análise dos dados de acordo com Szymanski, Almeida e Prandini (2004), é uma prática que auxilia o pesquisador a superar intuições, ou impressões precipitadas e possibilita a desocultação de significados invisíveis à primeira vista. Bardin (1995, p. 9, *apud* Szymanski, Almeida e Prandini, 2004, p. 63) chama a análise dos dados de superação da “ilusão de transparência”, via “vigilância crítica” e emprego de “técnicas de ruptura” com a finalidade de manter o rigor, validade e fidedignidade dos procedimentos metodológicos.

Segundo Minayo (1993), a análise, consiste num “olhar atento aos dados da pesquisa” e complementa afirmando que esta etapa da pesquisa tem por finalidade

estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa, responder às questões formuladas e/ou ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado. A referida autora aponta três tendências que podem orientar a análise qualitativa: análise de conteúdo, análise de discurso e hermenêutica dialética.

Dentre estas tendências utilizamos a análise de conteúdo que de acordo com Bardin (1977, p. 38),

pode ser considerada como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, interferência esta que recorre a indicadores (quantitativos, ou não).

Para facilitar a análise, organizamos os dados em categorias. Franco (2008, p. 59) nos diz que “a categorização é uma operação e classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos”. Segundo Richardson (1999, p. 49),

As categorias são os conceitos básicos que refletem os aspectos essenciais, propriedades e relações dos objetos e fenômenos. [...] As categorias são o instrumento metodológico da dialética para analisar os fenômenos da natureza e da sociedade. Portanto, são fundamentais para o conhecimento científico e indispensáveis nos estudos de qualquer ciência e na vida social.

Nesse sentido, agruparemos as respostas obtidas (através do questionário) por tema, respeitando os *princípios de classificação* definidos por Selltiz (1967):

- ✓ Estabelecer um único princípio de classificação;
- ✓ Incluir todos os elementos verificados sobre o tema;
- ✓ Evitar incluir uma resposta em mais de uma categoria;
- ✓ Agrupar as falas por características comuns;
- ✓ Definir com clareza os indicadores para a classificação de cada elemento;
- ✓ Ser fiel às falas dos sujeitos entrevistados.

A análise dos dados foi organizada em categorias extraídas do referencial teórico desta pesquisa, bem como inspiradas nas dimensões dos Indicadores de Qualidade na Educação (BRASIL, 2004). Este documento é resultado da parceria de várias organizações

governamentais e não-governamentais: Ação Educativa, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Centro de Estudos, Pesquisas, Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Fundação Abrinq, Fundo de Fortalecimento da Escola do Ministério da Educação (FUNDESCOLA-MEC), Secretaria de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação (SEIF-MEC), Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação (SEESP-MEC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Tal documento tem por objetivo oferecer um instrumento complementar para as comunidades escolares que através de ações coletivas possam melhorar a qualidade da educação. Assim, o sistema de indicadores proposto pelo documento abrange sete diferentes dimensões entendidas como aspectos que contribuem para a qualidade da escola, quais sejam: ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico escolar e acesso, permanência e sucesso na escola.

Dentre estas elegemos quatro, que servirão de alicerce para as nossas análises. A seguir apresentamos uma síntese de cada uma:

1) Gestão escolar democrática:

Uma boa gestão é aquela que permite a participação conjunta e integrada de todos que fazem parte direta e indiretamente da unidade escolar, ou seja, que consente “o compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício, a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da escola, inclusive os financeiros)” (BRASIL, 2004, p.31).

Numa gestão democrática familiares, alunos, professores e demais profissionais da escola discutem³ e tomam decisões em benefício da melhoria da qualidade da escola.

Discutir propostas e implementar ações conjuntas por meio de parcerias proporciona grandes resultados para melhorar a qualidade da escola no país. Procurar postos de saúde, centros culturais, bibliotecas, organizações não-governamentais e universidades para que venham trabalhar junto com a escola é um jeito de envolver mais pessoas no propósito de oferecer uma boa formação aos alunos. Os governos federal, estaduais ou municipais podem apoiar a melhoria da qualidade da escola. Muitas organizações não-governamentais desenvolvem programas que beneficiam escolas públicas. Uma boa gestão escolar precisa estar atenta para essas oportunidades, conhecê-las, ir atrás, participar e trazê-las para a escola (BRASIL, 2004, p.31).

Vale salientar, que faz parte de uma gestão democrática se deparar com opiniões e ideias divergentes. Sendo assim, o diálogo torna-se uma ferramenta imprescindível para que todos unam suas forças em prol de uma educação de qualidade.

2) Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola:

Sabemos que todos os profissionais que atuam no ambiente escolar são importantes para que os objetivos propostos pela escola sejam atingidos. Os professores, por sua vez, são os sujeitos “responsáveis por aquilo que os especialistas chamam de *transposição didática*, ou seja, concretizar os princípios político-pedagógicos em ensino-aprendizagem”. (BRASIL, 2004, p.37)

No entanto, a formação continuada e boas condições de trabalho são indispensáveis para que o processo de ensino-aprendizagem ocorra de maneira eficaz e satisfatória.

3) Acesso, permanência e sucesso na escola:

Esta dimensão se configura como um dos principais desafios da escola, ou seja, “fazer com que crianças e adolescentes nela permaneçam e consigam concluir os níveis de ensino em idade adequada.” (BRASIL, 2004, p. 47)

Com o intuito de expandir o debate sobre o tema no ambiente escolar, os Indicadores da Qualidade na Educação traz alguns questionamentos, quais sejam:

³ Tais discussões envolvem temas como a construção do Projeto Político Pedagógico, planejamento, avaliação, problemas de ordem administrativa e pedagógica, investimento dos recursos destinados à escola, bem como a aplicação de projetos e programas educacionais.

Será que sabemos quem são os alunos que, na nossa escola, apresentam maior dificuldade no processo de aprendizagem? Sabemos quem são aqueles que mais faltam na escola? Onde e como eles vivem? Quais são as suas dificuldades? E os que abandonaram ou se evadiram? Sabemos o motivo? O que estão fazendo? Estamos nos esforçando em trazê-los de volta para a escola? Temos tratado essa situação com o cuidado e o carinho que ela merece? (BRASIL, 2004, p. 47)

Tais questionamentos são importantes para a nossa pesquisa, pois, permitem ampliar a discussão sobre as dinâmicas das unidades escolares em oferecer aos cidadãos oportunidades de aprendizagem e garantir padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

4) Avaliação:

A avaliação é um importante instrumento para o processo educativo, pois orienta o professor quanto à aprendizagem dos alunos, levando-o a refletir sobre sua prática pedagógica.

A avaliação deve ser um processo, ou seja, deve acontecer durante todo o ano, em vários momentos e de diversas formas. Os alunos podem ser avaliados, por exemplo, por um trabalho em grupo, pela observação de seu comportamento e de sua participação na sala de aula, por exercícios e tarefas de casa. Assim, o estudante pode exercitar e inter-relacionar suas diferentes capacidades, explorando seu potencial e avaliando sua compreensão dos conteúdos curriculares e seus avanços. Uma boa avaliação é aquela em que o aluno também aprende. (BRASIL, 2004, p.27)

Sendo assim, a avaliação é um instrumento participativo que possibilita a melhoria da qualidade da escola.

Organização do texto

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. Neste, apresentamos o nosso objeto de estudo, os objetivos do trabalho, a justificativa e a metodologia desenvolvida ao longo da pesquisa.

No segundo capítulo intitulado “O discurso da qualidade na educação: algumas questões teóricas”, fazemos um estudo teórico sobre o conceito de qualidade na educação,

considerando as diferentes perspectivas que influenciaram sua definição e suas implicações na educação brasileira. Neste capítulo, utilizamos como referência teórica as contribuições de Ravitch (2011), Enguita (1995), Casassus (2007), Paiva (2001), Oliveira e Araújo (2005), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Demo (2001), Beisiegel (1982), Gadotti (1992), Pereira e Pereira (2010), Gentili (1995), Silva (1995), Rossi (2011), além de documentos nacionais e internacionais acerca do tema.

No terceiro capítulo “Considerações sobre as políticas públicas de avaliação educacional”, tecemos algumas considerações sobre a avaliação educacional em larga escala, no âmbito internacional e nacional, enfatizando o sistema atual através do SAEB, Prova Brasil e IDEB. Para tanto, temos como referências documentos oficiais e as contribuições de Afonso (2005), Azevedo (2007), Carnoy (2009), Fernandes (2007), Freitas (2007), Franco (2007), Alves e Bonamino (2007), Gatti (2011), Oliveira (2001), Ravitch (2011), Werle (2010), Sobrinho (2003), Belloni (2000), Ribeiro (2002), Kliebard (2011), Sousa (1998) Barreto (2001), Martins (2001), Castro (2009), Höfling (2001), Gentili (1996), Castro (1997), Duran e Claret (2003), Souza (2009), Santos (2004), Sousa Junior (2001) entre outros.

No quarto capítulo, “Contextualização do campo de pesquisa” apresentamos a estrutura organizacional e funcional da rede municipal de ensino, as características das escolas investigadas e o perfil dos sujeitos da pesquisa.

O quinto capítulo intitulado “Reflexões sobre o desempenho escolar e a qualidade do ensino nas escolas” discute os dados coletados durante a pesquisa de campo, analisando-os à luz do referencial teórico estudado ao longo do trabalho.

Em seguida, nossas Considerações Finais com base nas análises realizadas e objetivos estabelecidos. Finalmente, trazemos as referências, apêndices e os anexos com informações que nos ajudaram a construir esta pesquisa.

CAPÍTULO 2: O DISCURSO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS

“Educação de qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio.”

Pablo Gentili (1995)

Neste capítulo realizamos um estudo teórico sobre o conceito de qualidade na educação, a partir das contribuições de documentos nacionais e internacionais, como também de pesquisadores da área que têm se dedicado ao tema. Para isso, iniciamos o capítulo buscando nos aproximar do significado de qualidade no contexto do debate educacional neste início do século XXI. Em seguida, nos reportamos à construção histórica do termo, considerando as diferentes perspectivas que influenciaram sua definição e suas implicações na educação brasileira.

2.1 Qualidade da Educação: um conceito em construção

A qualidade é um conceito que se constitui no tempo e no espaço, respondendo às dinâmicas e exigências sociais num dado processo histórico. No campo econômico e administrativo⁴, por exemplo, pode representar as especialidades e as metodologias aplicadas na produção de um bem ou um serviço, como também o nível de satisfação do cliente em relação ao produto ou serviço adquirido. Aplicado à educação, tal conceito traz consigo dimensões multifacetadas que influenciam sobremaneira os resultados dos processos educativos.

As primeiras discussões acerca do tema foram realizadas nos Estados Unidos no início da década de 1980. Vale ressaltar que a busca da qualidade sempre se fez presente

⁴ Para Oliveira e Araújo (2005) é preciso chamar a atenção para os dois sentidos que o termo qualidade comporta no mundo dos negócios ou na administração em geral. O primeiro sentido é o de qualidade relacionada a um produto. Nesse processo, é possível desenvolver toda a organização para produzir um produto de melhor qualidade. Outra perspectiva é aquela relacionada ao melhor processo para se atingir a um fim desejado. Caso a meta seja produzir um produto com baixa ou média qualidade, haverá um processo ideal ou um processo mais próximo do ideal para produzir o produto com maior economia possível. Essa distinção é importante porque revela que mesmo na administração o termo qualidade carrega significados e procedimentos distintos. Tal debate influenciou o significado do termo qualidade no âmbito educacional, que por sua vez, também apresenta sentidos próprios e distintos.

no debate educacional, no entanto, na década de 1980, os debates sobre o tema estavam vinculados aos parâmetros do mercado. Segundo Ravitch (2011) tentava-se impor à educação a mesma metodologia aplicada nas empresas, ou seja, eram construídas falsas analogias entre a educação e o mercado com a pretensão de “consertá-la” através dos princípios de negócio, organização, lei e administração.

Tais discussões culminaram com a publicação do relatório da Comissão Nacional de Excelência em Educação dos Estados Unidos, em 1983, intitulado *Uma nação em risco*⁵, no qual todos os estados americanos formaram uma comissão com o intuito de discutir a reforma educacional, como base fundamental para proporcionar uma melhoria de vida para os indivíduos e para a sociedade como um todo. “Não era a primeira vez que os Estados Unidos se convertiam em cenário de uma cruzada desse tipo pela melhoria, ao menos suposta, da educação” (ENGUITA, 1995, p. 99).

Em meados de 1984, foi realizada uma reunião internacional com ministros da Educação, junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶, onde apresentou-se um documento que tratava do consenso prioritário em torno da qualidade do ensino fundamental.

Deu início nos Estados Unidos, no entanto, a uma série de reuniões com o intuito de unir a qualidade aos componentes da educação, quais sejam: currículo, direção escolar, docentes, avaliação e supervisão. O resultado destas reuniões foi consolidado no “Relatório Internacional Escolas e Qualidade do Ensino”, em 1990, e no “Debate Ministerial sobre Educação e Formação de Qualidade para Todos”, em 1992.

Nesse contexto, Casassus (2007) afirma que,

⁵ De acordo com Diane Ravitch (2011) *Uma nação em risco* foi uma resposta às reformas educacionais realizadas no fim da década de 1960 e início da década de 1970. O relatório tinha uma linguagem direta e iniciava com a seguinte afirmativa: “as fundações educacionais de nossa sociedade estão presentemente sendo erodidas por uma maré crescente de mediocridade que ameaça o nosso próprio futuro enquanto povo e nação [...] nossas instituições educacionais parecem ter perdido de vista os propósitos básicos da escola, e as elevadas expectativas e o esforço disciplinado necessário para obtê-los” (RAVITCH, 2011, p. 41). O documento tratava-se de um apelo para que as instituições de ensino funcionassem melhor, compatibilizando o sistema educacional com os ideais nacionais.

⁶ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fundada em 14 de dezembro de 1961, é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados. Sediado em Paris, França, a OCDE reúne representantes dos países membros com o intuito de trocar informações e definir políticas para maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. Atualmente, a OCDE conta com os seguintes países membros: Alemanha; Austrália; Áustria; Bélgica; Canadá; Chile; Coreia do Sul; Dinamarca; Eslováquia; Eslovênia; Espanha; Estados Unidos; Estônia; Finlândia; França; Grécia; Hungria; Irlanda; Islândia; Israel; Itália; Japão; Luxemburgo; México; Noruega; Nova Zelândia; Países Baixos; Polônia; Portugal; Reino Unido; República Tcheca; Suécia; Suíça; e Turquia. Vale ressaltar que o Brasil não é membro da OCDE, no entanto, participa do programa de “engajamento ampliado” no qual pode atuar de forma seletiva nos Comitês da Organização. (Fonte: OCDE, 2012)

No decorrer desses debates nacionais e internacionais, configurou-se um consenso em torno da ideia de que a educação é o instrumento de política pública mais adequado para resolver os problemas cruciais da sobrevivência e do desenvolvimento das sociedades como são o crescimento econômico e a integração social (p. 42)

Ainda na década de 1980, predominava a ideia da quantidade dos anos de escolaridade como medição da qualidade na educação. Quanto maior fossem os anos de escolaridade de um indivíduo, melhor seria a qualidade da sua educação, pressupunham os defensores deste argumento. Também influenciado pela noção da quantidade, o entendimento de que quanto maior o número de crianças matriculadas ou quão maior fosse o tempo de permanência destas nas escolas, melhor seria a educação de um país. O problema do conceito da qualidade da educação, quando visto sob essa perspectiva, se dá no momento da comparação com outros países. Caso estes tivessem taxas equivalentes, como poder-se-ia explicar níveis diferenciados de competitividade entre eles? Conforme afirma Casassus (2007),

Se todos os países tinham uma quantidade de anos similar, não era possível discriminar entre eles ou em termos de capital humano, determinar o elemento residual que explicasse as diferenças de competitividade observadas entre as nações. Todos os países, tendo um número similar de anos de escolaridade, já não era possível comparar a “qualidade” em termos quantitativos (CASASSUS, 2007, p. 43).

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o critério quantitativo já não se mostrava suficiente e iniciava-se um processo de busca, também, por fatores de medição qualitativos, vislumbrando a relação de interdependências entre as variáveis inerentes ao processo de educação. Daí surge uma nova questão: como mensurar a qualidade da educação? Ainda de acordo com Casassus (2007, p.43)

Numa primeira instância foram elaboradas hipóteses sobre os fatores “materiais” que determinam o resultado. Desta forma, surgiram variáveis referentes a elementos tais como as taxas de relação professor/aluno, número de livros em casa ou nas escolas, luminosidade na sala de aula ou quantidade de alunos dentro dela. Mais tarde, formularam-se hipóteses sobre fatores “imateriais”, como as expectativas e as interações que acontecem dentro das escolas ou no lar. Mas, finalmente, a atenção acabou se fixando no seu foco atual, que é a observação e a medição do sucesso acadêmico.

Durante a década de 1990, sob o ideal de medição do sucesso acadêmico iniciado na década anterior, foram realizados, em diversos países, estudos que objetivavam desenvolver sistemas que melhor avaliassem o nível da qualidade na educação. Nesse período, a qualidade na educação foi tema de debates nacionais e internacionais, sendo que não só sob a perspectiva da medição – tal como na década de 1980 – mas, sobretudo, como instrumento de desenvolvimento das políticas públicas adequadas à educação, partindo do princípio de que, a partir destas políticas, um país poderia ter um maior crescimento econômico e melhor competitividade – teoria do capital humano –, sob a lógica da equidade quanto à socialização do conhecimento.

Segundo Vanilda Paiva (2001 *apud* GERSCHUNY, 2000), “capital humano” é entendido como um conjunto de habilidades, experiências, qualificações e posição social (e geográfica) que determina a ação individual.

A pesquisa, o marketing, o investimento, as conexões sociais, determinam o estado atual da empresa. O mesmo vale para os indivíduos, ou seja, possuir habilidades atuais, experiência, qualificações e conexões sociais constituem o capital humano economicamente relevante do indivíduo e determinam suas opções de atividade econômica. [...] Enquanto o capital perde o valor com o uso, o “capital humano” ganha, além disso, o investimento em “capital humano” pode ocorrer de forma simultânea com o consenso e mesmo com o consumo agradável (PAIVA, 2001 *apud* GERSCHUNY, 2000, p. 85).

Para compreender a teoria do capital humano faz-se necessário não só apreender o seu processo de construção, mas antes, entender como esta se articula com o desenvolvimento do sistema capitalista (FRIGOTTO, 1995). De acordo com a teoria do capital humano uma maior escolarização contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, em função de um aumento de renda que decorre, diretamente, da sua melhor qualificação para o desempenho no mercado de trabalho. Em outras palavras, o incremento da produtividade – decorrente do aumento da capacitação – levaria a que o indivíduo também se beneficiasse pelo aumento dos seus salários, por exemplo.

As discussões sobre a formulação das políticas públicas de educação continuam sendo permeadas pelo debate do que seria uma educação de qualidade. O desafio para a construção desse ideal consiste no fato de que tal concepção se revela notadamente

polissêmica⁷, à medida que o cerne da qualidade possui diversas dimensões técnicas, sociais, históricas, culturais, humanas e políticas, que dificultam o processo de mensuração e identificação do que seria, essencialmente, uma educação de qualidade.

Consideramos que a ambiguidade atrelada à expressão “qualidade da educação” pode, também, ser justificada pela diversidade de sujeitos envolvidos com o sistema educacional que apresentam um ideal de qualidade a partir da sua relação com o processo educativo, tais como docentes, gestores, pais, alunos, pesquisadores, políticos, entre outros.

Cada um desses atores traz consigo uma concepção sobre o que o tema representa, por exemplo, pelo ideal de excelência no nível de conhecimento ou aprendizado de determinados conteúdos curriculares; uma educação que proporcione resultados favoráveis quando da inserção de pessoas no mercado trabalho; ou mesmo uma educação que vislumbre um maior compromisso com o papel transformador que a escola tem perante as realidades sociais.

No Brasil, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010 elaborou um documento intitulado “CONAE construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação o Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação” elaborado a partir de uma larga parceria entre os Sistemas de Ensino, os Órgãos Educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil e que, desde então vem orientando os debates e estudos sobre a qualidade no Brasil.

O documento do CONAE (2010) evidencia a necessidade de compreender a qualidade da educação a partir de um conjunto de variáveis que interferem no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras. Abrange, também, questões relativas à análise de sistemas e instituições de educação básica e superior, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização. Ao discutir as finalidades da educação e o ideal de qualidade, o texto indica que:

[...] se vincula aos diferentes espaços, atores e processos formativos, nos diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que, ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, indica o horizonte jurídico

⁷ Expressão utilizada por Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 10).

normativo em que a educação se realiza como direito social (CONAE, 2010, p. 23).

As pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2004) e organismos internacionais a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), através do Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) apontam a necessidade de se adotarem a nível nacional indicadores e ou elementos materiais (custos e manutenção) que avaliem a qualidade da educação, como também as condições objetivas e subjetivas da organização escolar, ou seja, a relação entre insumos, processos e resultados.

Para Oliveira e Araújo (2005), a definição de insumos e parâmetros para um ensino de qualidade também deve requerer, além de questões técnicas – tais como análise dos custos e condições reais das escolas –, questões de cunho político, a exemplo das expectativas sociais em torno do processo de escolarização. Para estes autores, é incontestável a definição de insumos, mas estes não “acarretam automaticamente” uma melhoria da qualidade de ensino. Trata-se de um esforço inicial, uma etapa preliminar para a definição de padrões de qualidade na educação, pois existem outras variáveis também importantes como a cultura, as atitudes, as práticas e as inter-relações entre professores, alunos, diretores e demais membros da comunidade escolar.

O mencionado documento do CONAE (2010), no seu item 84, define a qualidade da educação básica como um fenômeno complexo e abrangente, de múltiplas dimensões e que, portanto, não pode ser entendido apenas pelo reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, tampouco pode ser entendido sem tais insumos.

Já o documento do Laboratório Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE-UNESCO, 1997), ao se referir sobre a qualidade da educação enfatiza que,

no es posible determinarla con exactitud, principalmente por la limitaciones de las formas de operacionalizarla utilizadas en las informaciones disponibles acerca de la repitencia, deserción, relevancia curricular y magnitud del efecto de la calidad de los sistemas educativos latinoamericanos es deficiente (UNESCO, 1997 p. 6).

Este documento afirma que a qualidade está ligada ao problema da equidade. Isto porque a qualidade da educação oferecida aos setores menos favorecidos é notoriamente inferior, o que pode contribuir para acentuar as diferenças sociais e econômicas. Na perspectiva do documento, o cuidado com a qualidade pode ajudar a superar o problema da falta de equidade no sistema educativo ao identificar as escolas mais carentes e que conseqüentemente requerem ações concretas que permitam melhorar a qualidade da educação oferecida aos sujeitos desprovidos dos bens culturais, sociais e econômicos. (UNESCO, 1997)

Na perspectiva do direito à educação, o documento da UNESCO (2008) intitulado “Eficacia Escolar y Factores Asociados en América Latina y El Caribe” afirma que o direito de aprender exige uma educação de qualidade. A Oficina Regional de Educación de la UNESCO para a América Latina y el Caribe (ORELAC) estabeleceu cinco dimensões para definir uma educação de qualidade, a partir da perspectiva de direito, são elas: relevância (finalidade e conteúdo), pertinência (identidade do sujeito), equidade (igualdade de condições educativas), eficácia (análise das metas em relação a relevância, pertinência e equidade) e eficiência (aplicação dos recursos públicos). Tais dimensões, argumenta o documento da UNESCO, estão estreitamente relacionadas, de modo que a ausência de alguma delas determinaria uma concepção equivocada de educação de qualidade.

As dimensões supramencionadas foram adotadas pelos ministros da educação da América Latina e Caribe, na Declaração da II Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe, realizada em Buenos Aires, nos dias 29 e 30 de março de 2007, cujo tema central foi “educação de qualidade para todos”, considerada um “bem público” e um “direito humano fundamental”, que deve ser respeitada e assegurada pelos Estados com vistas a garantir a igualdade de oportunidades no ingresso escolar.

Esse documento faz uma discussão sobre a questão conceitual da qualidade e indica que existem diferentes enfoques e interpretações já que o conceito implica um juízo de valor sobre a qualidade da educação numa determinada sociedade em um dado momento histórico.

A qualidade da educação é uma aspiração constante de todos os sistemas educacionais, compartilhada pelo conjunto da sociedade, e um dos principais objetivos das reformas educacionais dos países da região. Trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica

um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros. (UNESCO/OREALC, 2008, p. 29)

Casassus (2007) também concorda que o termo “qualidade” na educação apresenta um caráter ambíguo e faz a seguinte afirmação:

Dissemos que qualidade é um conceito ambíguo e tautológico. Quando se diz “qualidade da educação” enfrenta-se a dificuldade de não se especificar ao que se está aludindo. De fato, na conversa corriqueira dá-se por certo que se sabe o que é qualidade na educação (avaliação correta, já que cada pessoa, pelo simples fato de ter frequentado a escola, tem uma ideia pessoal do que é qualidade em educação). De forma que quando se quer reconhecer qualidade na educação, encontra-se um tipo de raciocínio que tende a dizer “há qualidade da educação quando se reconhece que há qualidade na educação; e se reconhece que há qualidade na educação quando há qualidade no aprendizado.” Este é um pensamento tautológico. É o que se chama uma forma de pensamento circular que não permite avançar e que, além disso, gira em torno de um conceito central que mantém um *status* ambíguo. (CASASSUS, 2007, p. 44)

Assim, embora não haja consenso quanto ao significado do conceito, diversos acadêmicos corroboram com a ideia de que é preciso se buscar uma compreensão, ainda que aproximada, do que seja qualidade em educação, para balizar as políticas públicas educacionais, entre elas, aquelas inerentes aos processos de avaliação – foco desta pesquisa.

Segundo Casassus (2007), a qualidade da educação tornou-se um conceito estratégico e necessário para a formulação das políticas educacionais. Para ele,

se o tema qualidade da educação tornou-se um dos pilares da política educacional, isso não tem a ver com a precisão técnica e sim, com o caráter ambíguo do conceito. Além disso, é possível afirmar que a força do conceito de qualidade está precisamente em sua ambigüidade. (CASASSUS, 2007, p. 45)

Casassus (2007) desenvolveu um estudo entre os anos 1995 e 2000, denominado Primer Estudio Internacional Comparativo (PEIC), que se propunha realizar uma análise comparativa da qualidade da educação entre países da América Latina⁸ considerando os currículos, a avaliação de rendimentos dos alunos e um estudo dos fatores associados a esses rendimentos. Para tanto, adotou uma definição acerca da qualidade na educação, mesmo que restrita e incompleta. Afinal, era imprescindível para a pesquisa identificar e medir níveis de aprendizagem. Dessa forma, “definiu-se qualidade da educação como nível aceitável de rendimento ou sucesso acadêmico, e considerou-se como rendimento ou sucesso acadêmico a nota obtida de respostas corretas nos itens das provas de linguagem e matemática” (CASASSUS, 2007, p. 44). O autor ressalta que, embora seja possível e importante encetar esforços na busca pela significação do que seja uma educação de qualidade, não se deve atribuir à “precisão do conceito” o sucesso da qualidade nos sistemas educacionais.

Oliveira e Araújo (2005) destacam a necessidade de garantir a qualidade da educação para todos como um direito público subjetivo. Ao discutirem sobre esse tema, os autores levantam o questionamento sobre o que de fato significa educação de qualidade e indicam que tal questão desperta respostas diversas de acordo com os valores, experiências e posição social dos sujeitos. Para os autores,

Uma das formas para se apreender essas noções de qualidade é buscar os indicadores utilizados socialmente para aferi-la. Nessa perspectiva, a tensão entre qualidade e quantidade (acesso) tem sido o condicionador último da qualidade possível, ou, de outra forma, a quantidade (de escola) determina a qualidade (de educação) que se queira (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 8).

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007) o conceito da qualidade da educação representa, em si, uma multiplicidade de significados e em virtude dessa característica a reflexão a seu respeito deve contemplar a dinâmica socioeconômica e cultural de um país, ao tempo que deve considerar a relação entre os recursos materiais e humanos, a partir da dinâmica da escola e da sala de aula e/ou dos resultados educativos representados pelo desempenho do aluno.

⁸ Participaram da pesquisa 14 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

Nessa direção, observa-se as múltiplas dimensões que envolvem o conceito de qualidade, o que nos remete à busca de compreensão dos elementos objetivos e subjetivos que se colocam no interior da vida escolar e na percepção dos diferentes sujeitos sobre a organização da escola. Estes elementos dizem respeito, em geral, aos aspectos envolvidos na compreensão e construção de uma escola de qualidade ou escola eficaz (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 10).

Dito de outra maneira, os autores supracitados defendem que a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares. Com relação às dimensões intraescolares, portanto, devem ser considerados os diferentes sujeitos do processo educativo, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os materiais e recursos didáticos, a infraestrutura, o ambiente escolar e a proposta curricular. Já com relação aos fatores extraescolares, situados em nível do espaço social, devem-se considerar a dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos, o capital social da comunidade e as consequentes expectativas de aprendizagem dirigidas aos estudantes. Por fim, deve ser considerado o papel do Estado, que está relacionado ao respeito à dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias que interferem direta ou indiretamente nos resultados da educação desenvolvida.

Na concepção de Demo (2001), a qualidade está relacionada à ideia de algo completo, bem elaborado, especialmente quando este termo está aplicado à ação humana. O autor pressupõe uma relação de interdependência entre as questões da qualidade e quantidade, sendo esta a base daquela. Consoante esse entendimento, Demo (2001) observa que,

Quantidade, para qualidade, é base e condição. Como base, significa o concreto material, de que também é feita a vida. É corpo, tamanho, número, extensão. Como condição, indica que toda pretensão qualitativa passa igualmente pela quantidade, nem que seja como simples meio, instrumento, insumo. [...] Qualidade, por sua vez, aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter. (DEMO, 2001, p. 10).

O autor apresenta, ainda, duas dimensões de qualidade: a formal e a política. A primeira refere-se à capacidade de desenvolver técnicas, instrumentos e métodos, ante os desafios do desenvolvimento, evidenciando a produção do conhecimento como principal recurso para a inovação. A segunda dimensão diz respeito à autoridade do indivíduo em conduzir a sua história pautada nos fins, valores e conteúdos históricos da sociedade. De

acordo com o autor, tais dimensões são igualmente importantes e indissociáveis. A qualidade formal seria o meio e a qualidade política o fim, uma vez que, o “[...] conhecimento sem a qualidade política perde a noção da ética” (DEMO, 2001, p. 14).

Após apresentação de algumas perspectivas sobre a qualidade da educação, resta claro que não há um consenso em torno do tema, mas ao mesmo tempo fica evidente nos diversos olhares que a busca da qualidade tem se tornado objeto de discussão e bandeira de luta de diversos segmentos da sociedade, uma vez que, a educação como um direito do cidadão deve ser garantida nas escolas como uma possibilidade para minimizar as desigualdades sociais.

A reflexão em torno da qualidade da educação é uma tarefa desafiadora em função da complexidade envolvida. Ela traz em si questões políticas, sociais, econômicas e culturais que influenciam as percepções e os discursos dos sujeitos sobre o que significa uma educação de qualidade.

Apesar da ênfase atribuída ao assunto pela mídia, organismos internacionais, sociedade civil organizada e governos, especialmente quando os índices da avaliação em larga escala da educação do país são divulgados, há uma espécie de indignação, discursos inflamados e certa revolta em função dos resultados nem sempre positivos. Por outro lado, essas posturas ainda parecem ser momentâneas, não resultam em um acompanhamento sistemático e permanente de toda sociedade em torno das políticas e condições objetivas de ensino no interior das escolas.

Os autores que contribuíram até o momento para a compreensão e sentido da qualidade em educação nos acompanharão ao longo do trabalho, especialmente no que se refere à relação avaliação em larga escala e a qualidade da educação.

2.2. O conceito de qualidade no contexto da educação brasileira

Como vimos no tópico anterior deste trabalho, o termo qualidade na educação não possui uma definição única e precisa, haja vista que a construção do conceito está sobremaneira atrelada ao processo histórico, político e cultural.

A necessidade de se ampliar e viabilizar o acesso à educação de forma democrática, no Brasil, já era vislumbrada, pelo menos legalmente, desde a época do

Império. A Constituição Outorgada de 1824⁹ garantia em seu art. 179, XXXII a “instrução primária gratuita a todos os cidadãos”. Outra tentativa legal de legitimar o acesso à educação foi normatizada pela Lei de 15 de outubro de 1827¹⁰ que tinha por ementa criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império, dispondo em seu 1º e 6º artigos o seguinte texto:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão [sic] as escolas de primeiras letras que forem necessárias. [...] Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil. (BRASIL, 1827)

Todavia, a intenção do legislador, nessa época, não se coadunava com a realidade. Segundo Beisiegel (1982), embora houvessem sido aprovadas algumas medidas de caráter até impositivo (recenseamentos escolares parciais, multas e ameaças de prisão aos pais ou responsáveis refratários) para impulsionar o acesso à educação elementar, tímido e insuficiente era o número de escolas existentes no período imperial e minguado o interesse da população pela instrução elementar, isto porque, diante de uma sociedade eminentemente agrícola, escravocrata e em processo inicial de independência, o interesse pela educação não fazia parte dos anseios da coletividade, tampouco havia sido despertada a consciência de sua importância.

De acordo com Beisiegel (1982),

Após estas primeiras iniciativas e durante muitos anos ainda, os esforços voltados à educação elementar de todos os cidadãos continuariam a aparecer como uma flagrante antecipação às solicitações educacionais da coletividade. [...] As tradições de nossa formação social e cultural não forneciam apoio à integração funcional da escola ao meio (BEISIEGEL, 1982, p. 4-5).

Esses e outros dispositivos foram aprovados ao longo da história do Brasil na tentativa de viabilizar uma educação que atingisse uma maior parcela da população. Percebemos, no entanto, que o acesso à educação não se dá automaticamente a partir da

⁹ Constituição Política do Império do Brasil, de 25/03/1824. Fonte: www.planalto.gov.br

¹⁰ Lei de 15 de outubro de 1827, decretada por D. Pedro I, Imperador Constitucional do Brasil. Fonte: www.planalto.gov.br

aprovação de dispositivos legais sobre o tema. Outros fatores econômicos e socioculturais influenciam a construção desse processo.

Na década 1920, as reflexões sobre qualidade da educação brasileira ainda eram permeadas pela necessidade contumaz de ampliação do acesso à escola. Vale ressaltar que, nesse período, a educação pública brasileira era destinada às elites e sua democratização era necessária para permitir o acesso às classes populares. Sendo assim, a primeira medida de qualidade em relação à educação pública brasileira foi o *acesso limitado*, visto que a escola era organizada para “atender aos interesses e expectativas de uma minoria privilegiada” (BEISIEGEL, 1986 *apud* OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 8).

As estatísticas educacionais brasileiras da década de 1920 indicavam que mais de 60% da população era formada por analfabetos (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Nesse período, de acordo com Paiva (2001), havia um preconceito generalizado ao analfabeto, que era visto como um sujeito incapaz e responsável pelo fracasso do progresso do país. Este entendimento chamava a atenção para a necessidade de universalização do ensino elementar. A partir daí, surgiu o período denominado “entusiasmo pela educação”,

caracterizado por preocupações eminentemente quantitativas em relação à difusão do ensino, visava à imediata eliminação do analfabetismo através da expansão dos sistemas educacionais existentes ou da criação de para-sistemas de programas paralelos de iniciativa oficial ou privada, abstraindo os problemas relativos à qualidade do ensino ministrado (PAIVA, 2001, p. 27).

Esse sentimento entusiasmado de intelectuais e de alguns profissionais envolvidos com a educação relacionava-se ao sentimento humanitário e ao cuidado com o bem público. Vale salientar que, nessa fase, havia uma carência de especialistas na área educacional e, por isso, os programas oficiais relacionados à expansão da alfabetização no país ficavam, muitas vezes, a cargo de pessoas sem a devida formação e que, apesar de todo entusiasmo pela democratização do ensino, não tinham preparo suficiente para a elaboração de propostas que pensassem a educação de forma profunda, tampouco na importância da sua qualidade para um efetivo processo de aprendizagem. O objetivo era centrado na universalização da escola e, ainda, não se pensava de fato na qualidade do ensino (PAIVA, 2001).

No final da década de 1920 e durante a década de 1930, começaram a surgir os primeiros profissionais da educação preocupados com a qualidade do ensino oferecido nas

escolas e que se opunham ao aumento apenas quantitativo da escolarização, sem, todavia, associá-lo a um processo de aprendizagem de qualidade. Tais profissionais foram os precursores de um fenômeno que ficou conhecido como “otimismo pedagógico¹¹”, que possuía como uma das suas principais características “a preocupação com o funcionamento eficiente e com a qualidade do sistema educacional” (PAIVA, 2001, p. 30).

Nesse mesmo período, teve início, ainda, outro movimento em torno da educação brasileira, que ficou conhecido como “realismo pela educação”. Nesta perspectiva, as discussões acerca da qualidade estavam relacionadas ao sistema educativo do país, ou seja, “buscava-se a expansão das oportunidades de educação sem perda da perspectiva de funcionamento eficaz dos sistemas existentes ou dos programas propostos” (PAIVA, 2001, p. 31).

Importante ressaltar que, nas décadas de 1920 e 1930, havia a participação de muitos intelectuais que percebiam a educação como um instrumento de superação do atraso da sociedade brasileira, caracterizada historicamente pela predominância de interesses oligárquicos e a ausência de uma “identidade nacional”. Ao pensar a educação como um instrumento vital para o desenvolvimento do país, era preciso alterar de maneira significativa os processos pedagógicos, advindo daí o entendimento de que se fazia necessário aplicar novos métodos de ensino, uma nova organização escolar.

Essa nova mentalidade deveria compor as práticas escolares inspiradas num movimento surgido no fim do século XIX e que ficou conhecido como “Escola Nova”. Esse movimento significou um processo de renovação do ensino, exercendo forte influência nas mudanças promovidas em âmbito educacional na década de 1920 – período em que o país sofria uma série de transformações sociais, políticas e econômicas. Participaram do movimento, intelectuais como: Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Mario Casassanta, Delgado de Carvalho, Ferreira de Almeida Jr., Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Venâncio Filho, Cecília Meirelles, Paschoal Lemme e Raul Gomes. Esses intelectuais, inspirados nas ideias de igualdade e do direito de todos à educação, viam no ensino o único meio efetivo de combate às desigualdades sociais existentes no

¹¹ Segundo Paiva (2001) essa expressão foi criada por Jorge Nagle. In: NAGLE, Jorge. Educação e Sociedade na Primeira República. São Paulo: EPU/EDUSP, 1974.

país. Na década de 1930, foi divulgado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”¹², que defendia a universalização da escola pública, laica e gratuita. Segundo o documento,

A educação nova que, certamente pragmática, se propõe ao fim de servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social, tem o seu ideal condicionado pela vida social atual, mas profundamente humano, de solidariedade, de serviço social e cooperação. [...] A escola socializada, reconstituída sobre a base da atividade e da produção, em que se considera o trabalho como a melhor maneira de estudar a realidade em geral (aquisição ativa da cultura) e a melhor maneira de estudar o trabalho em si mesmo, como fundamento da sociedade humana, se organizou para remontar a corrente e restabelecer, entre os homens, o espírito de disciplina, solidariedade e cooperação, por uma profunda obra social que ultrapassa largamente o quadro estreito dos interesses de classes. (AZEVEDO, 2013, p. 8)

Ressaltamos, por oportuno, que essa visão de qualidade da educação vinculada ao acesso e à democratização do ensino significou um passo importante nesse processo histórico. No entanto, não houve um debate consistente acerca da qualidade da educação oferecida (apesar dos esforços de alguns profissionais da educação em iniciar algumas reflexões sobre o tema), no sentido de adequá-la à nova realidade gerada pela universalização do acesso, afinal, os processos educacionais não poderiam ter sido conduzidos da mesma forma que antes, já que os indivíduos advindos de outras realidades culturais e socioeconômicas agora se faziam presentes no ambiente escolar.

Segundo Gadotti (1992), investir na quantidade é fundamental, mas é imprescindível investir na qualidade da educação que, por sua vez, não provém automaticamente da extensão da quantidade.

Foi no intuito de minimizar as distorções provocadas pela ampliação tão somente quantitativa do acesso à educação que as discussões sobre a questão da qualidade da educação se intensificaram na década de 1940. Nesse período, conforme afirma o historiador Eric Hobsbawm (1995 *apud* OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), tais discussões foram intensificadas, em âmbito mundial, em decorrência ao fato de que – com a

¹² Em 1932, em meio ao processo de reordenação política resultante da Revolução de 30, foi lançado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, firmando a visão de intelectuais que buscavam melhorias na educação do país e defendiam os princípios de laicidade, gratuidade, obrigatoriedade e coeducação. “A laicidade coloca o ambiente escolar acima de crenças e disputas religiosas [...] respeitando a integridade da personalidade em formação. A gratuidade [...] é um princípio igualitário que torna a educação acessível [...] não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la. A obrigatoriedade [...] que deve se estender [...] até 18 anos” (AZEVEDO, 2013, p. 11).

ampliação das oportunidades e a inclusão de uma parte da população que até então não tivera acesso à educação – era preciso pensar a questão da qualidade educacional a partir desse novo perfil social da escola, do qual passou a fazer parte pessoas de realidades econômicas, culturais e sociais bastante distintas.

Nesse sentido, ressaltam Oliveira e Araújo (2005) que essa inclusão inaugurou no ambiente escolar a existência de diferenças culturais e socioeconômicas, antes percebidas de forma mais aparente apenas em outros setores da sociedade. Sob a perspectiva de necessidade de “adaptação social”, afirmou Pereira e Pereira (2010):

O final da II Guerra Mundial trouxe para o mundo a vitória dos ideais democráticos; essa conjuntura internacional interferiu nas mobilizações nacionais da época que acabaram dando ênfase ao movimento pela educação das massas. Na medida em que se buscava o progresso social e econômico da nação, tornava-se necessário pensar em uma política de Educação de base, na qual, além da alfabetização, a população tivesse acesso a um ajustamento social, ou seja, buscava-se a adaptação dos desfavorecidos ao mundo moderno (PEREIRA; PEREIRA, 2010, p. 4).

A partir das reflexões e discussões protagonizadas, na década de 1940, pelos primeiros profissionais da educação que se preocuparam com a questão da qualidade, pode-se perceber uma estruturação deficiente do sistema educacional brasileiro, quanto ao ingresso, adaptação e permanência dos “novos usuários” na escola. Os indivíduos entravam na escola, mas não se sentiam motivados a nela permanecer, pois o processo de ensino-aprendizagem ainda era elitista e voltado para a mesma minoria que sempre fizera parte do ambiente escolar. Começou-se, então, a pensar sobre o que seria, de fato, uma educação de qualidade, haja vista que o investimento, de forma isolada, no fator quantitativo mostrara-se ineficiente no alcance de tal objetivo.

Nas décadas de 1950 e 1960, a modernização e a confiança no desenvolvimento econômico nortearam as discussões acerca da organização do ensino e da condução de estudos e pesquisas que abordavam questões educacionais¹³.

No final da década de 1960, e mais intensamente na década de 1970, a educação era considerada uma garantia da igualdade e ampliação de oportunidades, ou seja, uma boa

¹³ Podemos citar o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), sob a direção de Anísio Teixeira, que criou em 11 de abril de 1953, a “Campanha de Inquéritos e Levantamentos do Ensino Médio e Elementar – Cileme”, objetivando reunir dados sobre o sistema estadual de ensino para a realização de estudos e pesquisas e, através dos diagnósticos levantados, elaborar planejamentos educacionais condizentes às particularidades de cada estado brasileiro.

educação possibilitava “uma carreira exitosa no mercado de trabalho e nas burocracias públicas e privadas” (ENGUITA, 1995, p. 104).

Nesse contexto, uma maior parcela da população ingressou nas escolas públicas com o intuito de buscar um melhor nível de escolarização e preparar-se para as demandas do mercado. Com esse contingente que ingressara nas escolas públicas, pôde-se perceber, de forma mais evidente, a deficiência do sistema público de ensino brasileiro, que até então havia se preocupado mais com a ampliação da oferta de vagas. Conforme Oliveira e Araújo (2005, p. 9):

A partir dessa lógica da existência de um primeiro critério de qualidade condicionado pela oferta limitada, a política educacional erigida para fazer frente à demanda por escolarização era relativamente simples: bastava construir prédios escolares.

Segundo os autores citados, o período entre as décadas de 1920 e 1970 correspondeu à primeira fase das reflexões sobre a qualidade da educação brasileira: a democratização do acesso com ampliação do número de vagas ofertadas. Por não focar nos critérios qualitativos, foi marcado pela existência de problemas na estrutura do sistema público de ensino: currículos inadequados, horários reduzidos, professores leigos, instalações precárias, características da pouca qualidade do ensino ofertado.

Percebemos que, em tal período, a democratização do acesso impulsionou as reflexões sobre a educação pública brasileira, assim como motivou as mudanças efetivadas, especialmente em relação ao aumento expressivo da quantidade de escolas públicas construídas e vagas ofertadas. Nessa época, alguns profissionais da educação promoveram discussões a respeito da qualidade do ensino e da necessidade de se pensar novos métodos de aprendizagem (“otimismo pedagógico” e “realismo pela educação”), mas não o fizeram de forma profunda. O foco da questão da qualidade da educação era quantitativo. Visava alcançar o maior número de escolas e de matrículas. A significação do que seria a qualidade da educação, na prática, estava precipuamente atrelada à quantidade.

O termo qualidade poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo tratava-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas acessem ao ensino geral não especializado etc. A “igualdade de oportunidades” era, por assim dizer, a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra de

ordem da “igualdade de oportunidades” coloca ênfase no comum, a da “qualidade” enfatiza a diferença. (ENGUITA, 1995, p. 105)

No final dos anos 1970, ficou evidenciado o surgimento de uma fase importante sobre a qualidade do ensino no Brasil: os entraves referentes à democratização do ensino (acesso) foi dando lugar às discussões sobre a regularização do fluxo de alunos (permanência com sucesso no sistema escolar), que marcaria o início da segunda fase da construção da qualidade da educação pública brasileira (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Uma reflexão importante, nessa segunda fase, partiu do pressuposto de que não há qualidade na educação se existe discriminação ou quando esse direito é negado. Para equalizar a educação, alguns estudiosos adotam como referência a responsabilidade do Estado em garantir a oferta, bem como o acesso e a permanência dos indivíduos no sistema de ensino. A qualidade na educação, portanto, vincula-se à ideia do direito, ideia que permeou nos anos 1980 e influenciou a elaboração e aprovação da Carta Magna de 1988, no tocante ao tema educação brasileira.

Segundo Gentili (1995), na década de 1980, inaugurou-se, na América Latina, uma nova fase do debate sobre a qualidade da educação, contraposta ao discurso da democratização, visto que as discussões e propostas políticas acerca da qualidade assumiram um caráter mercantil e conservador, inspirado pela “onda neoliberal”, que então se fazia hegemônica no debate político mundial. Sendo assim, faz-se necessário abolir a retórica neoliberal sobre a educação, substituindo-a por um discurso democrático, no qual a qualidade da educação seja vista como um direito inalienável da cidadania, sem discriminação e desassociado do caráter mercantil. Ainda de acordo com o autor,

Um novo discurso da qualidade deve inserir-se na democratização radical do direito à educação. Isto supõe que, em uma sociedade plenamente democrática, não pode existir contradição entre o acesso à escola e o tipo de serviço por ela proporcionada. Assim como não há democratização sem igualdade no acesso, tampouco haverá sem igualdade na qualidade recebida por todos os cidadãos e sem a abolição definitiva de qualquer tipo de diferenciação ou segmentação social. Claro que isto não supõe baixar o nível de todos. Supõe, pelo contrário, elevá-lo, transformando a qualidade em um direito e não em uma mercadoria vendida ao que der a melhor oferta. A escola pública é o espaço onde se exercita este direito, não o mercado (GENTILI, 1995, p.176).

A Constituição Federal de 1988¹⁴ estabelece, em seu art. 206, inciso VII, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988). Consta na Constituição Federal de 1988 que o direito à educação básica abrange não somente a garantia do acesso e permanência, mas, a garantia do padrão de qualidade.

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (MEC/INEP) através do “Informe Estatístico da Educação Básica: evolução recente das estatísticas da Educação Básica no Brasil” (1998)¹⁵, apesar da expansão do acesso à escolarização básica e obrigatória, o direito inerente à educação tem sido atenuado pelas desigualdades sociais e regionais, tornando inexecutável a garantia de permanência do aluno na escola e com um padrão de qualidade uniforme para todos.

A legislação brasileira no campo educacional, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁶, sob a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e para a Lei nº 10.171, aprovada em 09 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o Plano Nacional da Educação (PNE) ainda vigente¹⁷, enfatizam a importância da definição de padrões de qualidade de ensino. No entanto, há dificuldades e diferenças consideráveis quanto à definição de um padrão único de qualidade, pois envolve questões referentes ao custo por aluno, aos insumos indispensáveis ao processo de ensino aprendizagem, bem como a relação professor aluno.

De acordo com Oliveira e Araújo (2005, p. 6):

após a promulgação da Constituição [1988], implementam-se no Brasil políticas ancoradas na visão da necessidade do redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal. Isso criou um fosso entre as conquistas e garantias estabelecidas e as necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos.

Esse contexto, portanto, significou a exasperação das tensões entre a perspectiva de melhoria da qualidade da educação e a disponibilidade orçamentária para a realização

¹⁴ Alterada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

¹⁵ Os dados se referem à matrícula inicial dos alunos no ensino fundamental regular, taxas de promoção, repetência, evasão e distorção idade-série (médias segundo as regiões geográficas).

¹⁶ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

¹⁷ O novo Plano Nacional de Educação proposto pelo executivo federal, em 2010, para vigorar no período de 2011 a 2020, encontra-se, atualmente, em tramitação no Senado Federal (Projeto de Lei nº103/2012), já tendo sido aprovado na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 8.035-B de 2010).

desse fim, favorecendo, assim, uma perspectiva de qualidade contrária aos ideais de democratização da educação, baseada nas ideias de eficiência e produtividade, com um viés visivelmente empresarial.

Com efeito, se até a década de 1980 podemos perceber certa identidade entre a ideia de qualidade e a ampliação das oportunidades de acesso aos serviços educacionais, a partir do princípio de justiça redistributiva dos bens sociais e econômicos, na década seguinte, esses princípios serão preteridos por aqueles ligados a uma lógica eminentemente empresarial, que enfatizam as ideias de maior produtividade, com menor custo e controle do produto (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6).

O conceito de qualidade no Brasil, na década de 1990, sofreu influência da política neoliberal defendida pelo governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), posta em prática através da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma e Aparelhamento do Estado, aprovado, no Congresso Nacional, aos 21 de setembro de 1995.

O governo justificou a aprovação do Plano na necessidade de superar a crise de um Estado deficiente na execução de serviços públicos e em processo de agravamento da crise fiscal e inflacionária, em consequência da ampliação de sua atividade produtiva em detrimento de suas funções básicas. O plano, em tese, afirmava ser indispensável para a sustentabilidade da economia e para a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Estado, dentre eles a questão da qualidade da educação brasileira, que, à época, apresentava índices insatisfatórios.

A inspiração neoliberal do Plano se evidenciava na defesa do mercado como o caminho mais eficiente por entender que as políticas sociais podem ser desenvolvidas também pelo setor privado, sob o discurso de dividir as responsabilidades. A ideia era transferir do próprio Estado a responsabilidade de prestar serviços sociais e de infraestrutura para os estados e municípios como forma de descentralizar a gestão pública. Assim, o Estado deixa de ser o provedor direto dos serviços como saúde e educação, para ser o regulador dos mesmos serviços.

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano (BRASIL, 1995, p.13)

Nessa dinâmica, nos anos 1990, são atribuídos diferentes sentidos para a qualidade da educação como função social, com o intuito de preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania; e no sentido pragmático, ou seja, a qualidade da educação está relacionada ao provimento de *padrões aceitáveis de aprendizagem* para inserir o indivíduo na dinâmica do mercado, tanto como produtor como consumidor. A última concepção apresentada, conforme afirma Silva (1995), trata-se de uma visão neoliberal da educação, no qual pressupõe tanto um acesso igualitário ao mercado (educacional) quanto um consumidor capaz de fazer “escolhas racionais”.

A educação possui um papel estratégico no projeto neoliberal. Nesse projeto, a intervenção na educação com vistas a servir aos propósitos empresariais e industriais tem duas dimensões principais. De um lado, é central, na reestruturação buscada pelos ideólogos neoliberais, atrelar a educação institucionalizada aos objetivos estreitos de preparação para o local de trabalho. No léxico liberal, trata-se de fazer com que as escolas preparem melhor seus alunos para a competitividade do mercado nacional e internacional. De outro, é importante também utilizar a educação como veículo de transmissão das ideias que proclamam as excelências do livre mercado e da livre iniciativa. (SILVA, 1995, p. 12)

É válido ressaltar que a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”¹⁸, realizada em Jomtien, Tailândia, entre os dias 5 e 9 de março de 1990, tornou ainda mais visível os princípios do neoliberalismo, pois as discussões sobre a universalização da educação e melhoria do ensino estavam alinhadas aos princípios dessa doutrina, como a necessidade da reforma do Estado e da educação com o intuito de torná-la mais eficiente, a descentralização (redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social) e a privatização.

O projeto neoliberal cria mecanismos que torna impraticável pensar a economia e a política, por exemplo, sem os padrões do pensamento liberal-capitalista, ou seja, visões contrárias são contidas até que os sujeitos – mesmo aqueles vitimizados pelo sistema – apaguem tais visões do seu imaginário ou pensamento. Assim, noções de igualdade e justiça social são “substituídas” pelas noções de produtividade, eficiência e qualidade.

¹⁸ A “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. Dessa conferência resultou o documento intitulado “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (1990), que reuniu as determinações e os objetivos para uma efetiva universalização da educação fundamental, bem como a ampliação das oportunidades de aprendizagem para todos. (BRASIL, 2012)

Vale ressaltar que o projeto neoliberal faz parte de um processo internacional mais amplo, construído através dos seguintes elementos:

a transformação do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor, são todos elementos centrais importantes do projeto neoliberal global. (SILVA, 1995, p. 15)

O pensamento neoliberal justifica as distorções no campo educacional como consequência exclusiva de equívocos técnicos de gestão, recomendando a adoção de mecanismos gerenciais empregados na iniciativa privada. As mais diversas situações enfrentadas no cotidiano escolar por educadores e alunos, ou melhor, por todos os agentes envolvidos com a escola, são reduzidas a variáveis como produtividade insuficiente de professores, inadequação de currículos e métodos, ineficiência dos gestores educacionais, entre outros. A solução proposta para melhorar a qualidade da educação perpassa, portanto, pelo empreendimento das práticas administrativas privadas, supostamente mais “eficientes” e que gerariam resultados mais “satisfatórios”.

Conforme Silva (1995, p. 19), “para problemas técnicos, soluções técnicas, ou melhor, soluções políticas traduzidas como técnicas. [...] É nesse raciocínio que se insere o discurso sobre a qualidade e sobre a gerência da qualidade total”.

A política da qualidade total no âmbito educacional tem o propósito de reorganizar a estrutura da educação para atender às necessidades do mercado. As estratégias da qualidade total encurrala o sistema escolar e educacional de tal maneira que se torna impraticável qualquer forma de pensamento ou concepção discordante. Nessa perspectiva, tais políticas, de forma pretensiosa, tornam-se os únicos instrumentos capazes de proporcionar mudanças sociais.

O discurso da qualidade total, das excelências da livre iniciativa, da modernização, dos males da administração pública reprime e desloca o discurso da igualdade/desigualdade, da justiça/injustiça, da participação política numa esfera pública de discussão e decisão, tornando quase impossível pensar numa sociedade e numa comunidade que transcendam os imperativos do mercado e do capital. Ao redefinir o significado de termos como direitos, cidadania, democracia, o neoliberalismo em geral e o neoliberalismo educacional, em particular, estreitam e restringem o

campo do social e do político, obrigando-nos a viver num ambiente habitado por competitividade e individualismo. (SILVA, 1995, p. 21)

No sistema educacional, a “cultura de mercado” introduz valores como: produtividade e qualidade total, objetivando dissipar antigos consensos e ideais conquistados pela escola pública, através de lutas e reivindicações, e incorporando valores como competitividade, produtividade, eficiência e mensurabilidade.

De acordo com Oliveira e Araújo (2005), a década de 1990 ficou marcada pela criação de programas e projetos em prol da regularização do fluxo no Ensino Fundamental. Iniciados timidamente no final da década de 1980, e com mais ênfase a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, foram adotados mecanismos como ciclos de escolarização, da promoção automática ou continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem. Para os autores,

A adoção de ciclos, da promoção automática e de programas de aceleração da aprendizagem incide exatamente na questão da falta de qualidade, evitando os mecanismos internos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na exclusão pela expulsão “contabilizada” como evasão. Pode-se discutir se essas políticas e programas surtem o efeito de melhoria da qualidade de ensino. Na verdade, o seu grande impacto observa-se nos índices utilizados até então para medir a eficiência dos sistemas de ensino, não incidindo diretamente sobre o problema (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 11)

A maneira em que foram implantadas as políticas mencionadas na citação acima, com o fim de superar os altos índices de reprovação e evasão, originou novas dificuldades no sentido de não resolver (efetivamente) o problema da qualidade na educação. Surge a partir daí um terceiro indicador de qualidade que é a aferição da capacidade dos alunos através de testes padronizados em larga escala. Esse indicador constatou que a ampliação do acesso não conseguiu diminuir as desigualdades regionais e internas do sistema educacional, ou seja, “o direito à educação cumpre apenas de forma precária e pouco efetiva o seu ideal igualitário e emancipador”. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 13).

Assim, como forma de medir a qualidade da educação – atrelada ao desempenho e à aprendizagem dos alunos – foram inseridos no Brasil testes padronizados em larga

escala¹⁹, que passaram a adquirir, a partir da década de 1990, um papel estratégico nas políticas educacionais para a melhoria da qualidade do ensino em todos os seus níveis.

Dessa forma, há uma tendência, nas políticas oficiais, de considerar que a qualidade educacional deva ser medida a partir dos dados numéricos: aumento de número de matrículas, diminuição dos números de repetência e evasão, resultados de avaliações em larga escala etc. No campo neoliberal, por exemplo, o termo qualidade vincula-se aos métodos quantitativos de avaliação, vislumbrando a competitividade, o desempenho individual e, assim, a meritocracia.

Segundo Rossi (2011 *apud* OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002), à medida que a avaliação se expandiu sob o ponto de vista quantitativo, com as avaliações de larga escala, pouco se fez para melhorar ou manter a qualidade da educação a partir dos dados atingidos. Sobre esse aspecto, ponderam Oliveira e Araújo (2005, p. 18):

As políticas de avaliação mediante testes padronizados como o SAEB, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se, por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados [...]. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino.

Podemos afirmar, portanto, que o conceito de qualidade no contexto da educação brasileira tem evocado sucessivas realidades distintas: a democratização das oportunidades de acesso às instituições escolares, a preocupação com a qualidade do ensino oferecido, a regularização do fluxo e a ideia de qualidade relacionada à aferição do desempenho dos alunos através de testes padronizados.

No capítulo seguinte, iremos refletir sobre as políticas públicas de avaliação educacional no âmbito da reforma do Estado, considerando suas necessidades, limitações e possíveis impactos no interior das escolas.

¹⁹ A aplicação de testes padronizados em larga escala para aferir a qualidade do ensino oferecido nas instituições escolares já era uma prática em vários países, principalmente nos Estados Unidos desde meados dos anos 1980.

CAPÍTULO 3: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

“A avaliação é uma atividade orientada para o futuro. Avalia-se para manter ou melhorar nossa ação futura”.

Claudia Fernandez e Luiz Carlos Freitas (2008)

No âmbito das discussões acerca da universalização da educação e da qualidade do ensino oferecido pelas instituições escolares, a avaliação passou a ser vista como um instrumento importante e estratégico para elaborar, reformular e monitorar políticas públicas educacionais.

Este capítulo aborda a importância da avaliação no contexto da educação básica, como também discute a construção e o desenvolvimento das políticas públicas de avaliação do Brasil situando-as na legislação brasileira. Destacamos ainda, os mecanismos internacionais de avaliação em larga escala e sua influência nos sistemas de avaliação da educação brasileira, com ênfase no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), na Prova Brasil e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

3.1 A reforma do estado e sua relação com as políticas públicas de avaliação educacional no Brasil

A temática da avaliação está presente nas grandes discussões educacionais, enquanto caminho e condição para novas concepções, práticas e políticas, de modo que atenda de maneira exitosa às necessidades dos sujeitos e da própria sociedade. Entendemos que este debate deve partir de uma construção coletiva colocando em “movimento um conjunto articulado de estudos, reflexões, vivências e juízos de valor que tenham alguma força de transformação qualitativa das políticas e de seu contexto, melhorando seus processos e relações sociais (SOUZA, 2009, p. 28).

A sistematização de uma teoria de avaliação educacional surgiu nos Estados Unidos, em meados de 1950, com os trabalhos realizados por Ralph Tyler, que elaborou um programa para a disciplina “Educação 360”, que lecionava na Universidade de Chicago. Tal programa foi publicado, em seguida, com o título “Basic Principles of

Curriculum and Instruction”, ficando conhecido como “Os princípios de Tyler”. Estes giram em torno de quatro questões: 1. Que objetivos educacionais deve a escola procurar atingir? 2. Que experiências educacionais podem ser oferecidas que possibilitem a consecução desses objetivos? 3. Como podem essas experiências educacionais ser organizadas de modo eficiente? 4. Como podemos determinar se esses objetivos estão sendo alcançados? (KLIEBARD, 2011, p. 24). De acordo com Tyler (*apud* KLIEBARD, 2011, p. 24), “se formos estudar um programa educacional sistemática e inteligentemente devemos primeiro ter absoluta segurança quanto aos objetivos educacionais a serem atingidos”.

Nesse programa, os alunos eram submetidos a determinadas provas e exames, e os resultados obtidos eram avaliados com o fim de se aferir em que medida os objetivos educacionais (previamente determinados) tinham sido alcançados. Nessa fase, a avaliação foi denominada como descritiva e de tendência tecnicista, limitando-se à comparação de resultados dos alunos àqueles indicados em determinado modelo. (NOVAES, TAVARES; GIMENES, 2011, p. 62). Na década de 1960, Robert Stake e Michael Scriven, por sua vez, consideraram que “não bastaria medir e descrever, era preciso julgar o conjunto de todas as dimensões do objetivo, inclusive os próprios objetivos” (RIBEIRO, 2002, p. 130). Nessa fase, a avaliação passou a ser observada e analisada em um dado contexto educacional. Em seguida, David Hamilton e Malcolm Parlet desenvolveram a “avaliação iluminativa” que comportava análise e tomada de decisões em torno da avaliação.

A avaliação educacional tornou-se um campo de estudos com diferentes abordagens teóricas e metodológicas. Avalia-se desde o sistema educacional, passando pela instituição escolar, até o desempenho do aluno em sala de aula, utilizando-se diferentes teorias, processos e métodos distintos, associados a valores revelando, conforme Dias Sobrinho (2003) que nenhum modelo de avaliação é “desinteressado e livre das referências valorativas dos distintos grupos sociais” (p. 113). Nesse sentido, numa sociedade ou num governo, a avaliação será realizada de acordo com os ideais, interesses e finalidades educacionais predominantes, pois, através dos resultados obtidos nas avaliações, formulam-se as políticas públicas com vistas à melhoria da qualidade da educação.

Ao refletir sobre as políticas de avaliação e sua relação com as transformações nos âmbitos econômico e político, Dias Sobrinho (2002), defende a ideia de que a avaliação não está limitada apenas ao espaço da escola ou da educação, mas tem desempenhado importante papel nas políticas de governo. A avaliação segundo ele também

está vinculada à ideia de competitividade no contexto internacional, relacionando o Estado à questão da modernidade e eficiência. Segundo o autor, “os Estados criaram nos últimos anos suas agências de coordenação geral dos processos e dos sistemas avaliativos. Por aí se vê que a avaliação é matéria de Estado e se aloja no núcleo do poder central”. (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 40).

O diferencial nos processos de avaliação se concentra na finalidade a ser perseguida com sua aplicação e na consonância entre os resultados obtidos e as políticas públicas implementadas. Assim, afirma Dias Sobrinho (2003, 114) que “toda avaliação corresponde e quer servir a uma certa concepção de educação que, por sua vez, está integrada a uma ideia de sociedade”.

Deste modo, a avaliação é um fenômeno ético-político. Para este autor, a avaliação pode ser concebida em duas formas: a) quando se torna ranqueadora e/ou classificatória, apontando quem são os melhores e os piores em determinada área e para fins de informação quantitativa de mercado; e b) quando apresenta um sentido de educação mais amplo, buscando o benefício de todos, ou o “bem comum”, e não de acordo com a lógica mercadológica. A primeira, refere-se a um tipo de avaliação que privilegia o mercado e o sucesso individual – educação numa perspectiva de mercado. A segunda, diz respeito à avaliação sistêmica, que privilegia a melhoria da qualidade da educação no sentido da formação cidadã e fortalecimento da sociedade democrática.

Considerando as reflexões de Dias Sobrinho (2003), delineamos o desenvolvimento dos processos de avaliação no Brasil, que de forma mais organizada e sistemática, iniciou a partir do final da década de 1980 com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), se consolidando na década seguinte. É importante destacar que as políticas de avaliação educacional no nosso país resultam das reformas políticas que visavam atender aos interesses de ordem política, econômica e social.

Na década de 1930, iniciou-se no Brasil um processo de reforma educacional, apoiado fortemente na burocracia e no tecnicismo. Nesse período, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, através do Decreto nº 19.402/30, tendo como Ministro Francisco Luiz da Silva Campos, sendo aprovados decretos que tinham o intuito de organizar o ensino secundário e criar as universidades brasileiras, quais sejam, o Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação; o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, dispôs sobre a organização do ensino superior do Brasil e adotou o regime universitário e; o Decreto nº

19.890, de 18 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário. Estes e outros decretos ficaram conhecidos como a “Reforma Francisco Campos”, primeira reforma da educação em âmbito nacional.

De acordo com o art. 2º do Decreto nº 19.850/31,

O Conselho Nacional de Educação destina-se a colaborar [sic] com o Ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação. (BRASIL, 1931)

Os anos 1930 marcaram um momento da política educacional que distinguia o ensino intelectual ou acadêmico para as classes altas e o ensino profissional²⁰ para os menos favorecidos, evidenciando a orientação para o “mundo capitalista”, como consta nos artigos 129 e 132 da Constituição de 1937:

Art. 129 O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados.

[...]

Art. 132 O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação. (BRASIL, 1937)

Percebe-se que as políticas públicas de reforma educacional estavam, sobretudo, aliadas ao discurso dos ideais de desenvolvimento econômico e social do país, em processo de transição de um perfil agrário para outro urbano-industrial, sendo a referida reforma essencial para atender à necessidade de aumentar a oferta de mão-de-obra qualificada.

²⁰ Segundo Manfredi (2002, p.57) o ensino profissional envolve várias concepções: “desde compensatório e assistencialista, como uma forma de educação para os pobres, até aqueles centrados na racionalidade técnico-instrumental, as quais postulam uma formação voltada para a satisfação das mudanças e inovações do sistema produtivo e dos ditames do atual modelo econômico de desenvolvimento brasileiro, além de outras orientadas pela ideia de uma educação tecnológica, numa perspectiva de formação de trabalhadores como sujeitos coletivos e históricos”.

Nos anos 1940, foram criadas as “Leis Orgânicas do Ensino”, compostas por seis decretos-lei, dentre eles: Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que regulamenta o ensino industrial e o Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1945, que regulamenta o ensino secundário. Podemos considerar que, nessa época, o Brasil vivenciava uma realidade marcada predominantemente pela ideia de que o ensino técnico e profissional era o fator primordial para a melhoria e o desenvolvimento do país.

Ressaltamos, por oportuno, que no final dessa década, iniciava-se o processo de construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sendo promulgada, depois de 13 anos de discussão entre conservadores e progressistas, sob a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Baseado na referida lei, o Conselho Nacional de Educação elaborou, em 1962, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE)²¹, que trouxe pela primeira vez como uma das prioridades e metas do governo o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino. Este primeiro PNE vigorou apenas nos anos de 1962 e 1963, período insuficiente para efetivar suas propostas, visto que foi interrompido pelo Golpe Militar de 1964.

Para Santos (2011), durante a Ditadura Militar, regime político marcado pelo seu autoritarismo, pelo crescimento econômico capitalista e concentrador e pelo aumento das disparidades regionais, a questão educacional sofreu forte influência e orientações de organismos internacionais. Um exemplo disso foram os acordos estabelecidos entre o Ministério da Educação e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development) – MEC-USAID –, no período de 1964 a 1968. Lira (2009) destaca que tais acordos tinham entre outras propostas promover convênios de assistência técnica e financeira à educação no Brasil, abrangendo desde a educação primária (ensino fundamental) até o ensino superior. Estas orientações externas consistiam em promover diretrizes e técnicas à educação brasileira em consonância com os interesses do capitalismo internacional, especialmente o americano.

Ainda atendendo às exigências deste acordo, a Confederação Nacional de Educação (CNE), tinha a finalidade de sugerir reformulações ao primeiro PNE com vistas a adaptá-lo ao desenvolvimento econômico do país. Isto estava previsto no Plano Decenal

²¹ Atendendo às disposições da Constituição Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, este primeiro Plano Nacional de Educação foi elaborado por um grupo de educadores, tendo à frente Anísio Teixeira.

de Educação da Aliança para Progresso²². A referida Confederação indicou como prioridade um estudo da situação do ensino primário por meio do detalhamento dos índices de evasão, reprovação e atraso no ingresso escolar, que assolavam este nível de ensino.

Esses primeiros estudos demonstrativos sobre o cenário educacional brasileiro podem ser interpretados, de certa forma, como os primeiros processos de avaliação do sistema no país. Vale enfatizar, entretanto, que esta espécie de diagnóstico da educação não significava, ainda, um empenho efetivo do governo militar para melhoria da qualidade da educação na época, mas somente para atender às expectativas e necessidades do mercado através dos acordos internacionais firmados. Merece destaque, ainda, que a *modernização conservadora* da economia brasileira observada durante a ditadura militar foi em muito financiada por capitais externos, cujos empréstimos estavam, no mais das vezes, condicionados ao atrelamento das políticas federais aos citados organismos internacionais.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2002) indicam várias leis e decretos editados pela ditadura militar para a política de educação, dentre os quais destacamos a Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964, que institucionalizou o salário educação; a Lei nº 4.464 de 9 de novembro de 1964 que regulamentou a participação estudantil; Decreto nº 57.634 de 14 de janeiro de 1966 que suspendeu a União Nacional dos Estudantes e a Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior.

No tocante aos processos de avaliação, foco deste trabalho, até meados da década de 1970 no Brasil, a preocupação centrava-se em apenas aferir o rendimento escolar e eram inspirados no modelo norte americano, que enfatizava a avaliação como “mensuração de capacidades e características do homem, por meio de testagem” (RIBEIRO, 2002, p. 128).

Vale destacar a Lei nº 5.692/71, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, trazendo mudanças significativas para a educação, conforme pode ser observado nos seus artigos 18 e 22:

Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades.

[...]

Art. 22. O ensino de 2º grau terá três ou quatro séries anuais, conforme previsto para cada habilitação, compreendendo, pelo menos, 2.200 ou

²² Uma das determinações do Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso era a prestação de contas relatando os possíveis avanços educacionais alcançados pelo país exigidos pelo Conselho Interamericano Econômico e Social liderado pelos Estados Unidos.

2.900 horas de trabalho escolar efetivo, respectivamente (BRASIL, 1971).

Percebemos que o processo de reformas educacionais no Brasil, inclusive com significativas mudanças na legislação entre as décadas de 1930 e 1970, não se mostrou suficiente ou satisfatório para melhoria da educação, cujas estatísticas demonstravam um cenário preocupante, tendo em vista que 50% das crianças em idade escolar repetiam o ano ou eram excluídas no decorrer da primeira série; 30% da população era analfabeta; havia 23% de professores leigos; 30% das crianças não tinham acesso à escola ou estavam fora dela, conforme indicado por Shiroma, Moraes e Evangelista (2007).

Outro fato que deve ser levado em consideração, nesse período, diz respeito à baixa qualidade das escolas públicas de ensino básico, que sobremaneira eram frequentadas pelos menos favorecidos, enquanto as classes média e alta frequentavam as escolas privadas, ingressando posteriormente nas universidades públicas. Isto significa dizer que havia uma “modernização conservadora” também na área da educação, ou seja, ampliou-se o ensino público superior brasileiro, mas este se destinava apenas às elites.

Vale ressaltar que os dados inerentes a esse preocupante cenário seriam utilizados nas décadas seguintes para justificar e promover as políticas públicas de educação no Brasil, num contexto de reforma do Estado. Tais políticas foram inspiradas num projeto de desenvolvimento social e econômico do país, fortemente atrelados aos anseios do mercado e organismos internacionais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional do Desenvolvimento (BID), e instituições como Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tendo as avaliações externas um importante papel na consecução de tais políticas.

Nesse momento e com vistas a pulverizar as desigualdades existentes, começaram a surgir programas educacionais em parceria com estes organismos, tais como: Programas de Ações Sócio-educativas e Culturais para População Carente do Meio Urbano (PRODASEC), Programas de Ações Sócio-educativas e Culturais para População Carente do Meio Rural (PRONASEC), Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste (EDURURAL) e Programa de Educação Pré-escolar.

Destacamos o Edurural como sendo a primeira experiência brasileira de avaliações em larga escala implantada na década de 1980. Tal projeto, financiado com

recursos do Banco Mundial, visava ao maior acesso da população à escola e à melhoria da qualidade do ensino na zona rural dos Estados do Nordeste (GATTI, 1994, p. 67).

Para a realização do Projeto Edurural, pesquisadores da Fundação Carlos Chagas fizeram o acompanhamento através de testes, durante cinco anos, para aferir o rendimento escolar nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática dos alunos da 2ª e 4ª séries (atualmente 3º e 5º anos do Ensino Fundamental), considerando o contexto no qual os alunos estavam inseridos: zona rural e salas multisseriadas. O Edurural envolvia não apenas o rendimento dos alunos, mas, fatores como as organizações municipais de ensino, as famílias e o desempenho dos professores, tendo exercido forte influência na elaboração das políticas educacionais.

A década de 1980 viveu o processo de redemocratização do país e das reivindicações da demanda social para melhoria nos serviços públicos – dentre eles a educação, em cuja pauta incluía-se a melhoria da qualidade da educação, valorização e qualificação dos profissionais da educação, democratização da gestão, financiamento e ampliação da escolaridade obrigatória.

Iniciava-se um momento propício para as discussões acerca da elaboração de uma nova constituição. Em 1988, portanto, foi aprovada a “Constituição Cidadã”, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, trazendo em seu texto diversas conquistas de direitos.

Por outro lado, também neste período, organismos internacionais como o Banco Mundial seguiram financiando as políticas dos países em desenvolvimento como o Brasil, por exemplo, que assumiu mais fortemente uma visão neoliberal, propondo a redução do tamanho do Estado a partir do enfraquecimento das políticas sociais.

O discurso da época atribuía à intervenção do Estado e a esfera pública todos os males sociais e econômicos e a livre iniciativa todas as virtudes que podem conduzir a regeneração e recuperação da democracia, da economia e da sociedade (SILVA, 1995, p. 11).

É importante dizer que, em termos mundiais, vivia-se um período de crise econômica com os países subdesenvolvidos aumentando seus déficits fiscais e seu endividamento externo, o que desencadeou uma forte crise nos anos de 1980. Esse processo contribuiu para que o Estado tido até então como burocrático passasse a ser questionado na forma como estava organizado, o que motivou o projeto neoliberal de mudança deste perfil estatal para um modelo de modernização da gestão pública que

seguia os paradigmas da administração privada – o modelo “gerencial”, fundamentado na defesa de uma possível modernização dos serviços públicos para encarar os desafios que o sistema produtivo enfrentava no período.

Como afirma Castro (2007, p. 56), “as reformas estruturais pensadas nesse marco consistiam em reduzir a intervenção do Estado na economia e criar mecanismos de privatização de empresas e serviços públicos”.

Sem dúvida, essas reflexões sobre as questões mundiais em termos econômicos e de reforma do Estado são bastante pertinentes porque estas tiveram forte influência na configuração das políticas sociais brasileiras e, em especial, da política educacional no processo da reforma do Estado brasileiro que teve início no governo Fernando Collor de Melo, no início da década de 1990, e se consolidou no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Assim, a ideia de reforma do Estado fundamentada no argumento de preparar o país e ajustar a sua economia para o novo cenário de competitividade internacional, recuperando o tempo perdido nas décadas anteriores em que se teria vivido “sob um Estado gigantesco e ineficiente” (NOGUEIRA, 2005, p. 38), passou a ganhar espaço no Brasil de maneira mais sistemática. A modernização administrativa passou a ser identificada como uma renovação da gestão pública inspirada nos princípios gerenciais (*new public management*), cuja ideia principal direcionava-se para uma forte valorização dos mecanismos de mercado, que seriam mais eficientes para racionalizar procedimentos, organizar atividades e controlar grupos de interesse, burocratas e gestores.

A reforma gerencial implementada no Brasil no início do Governo Fernando Henrique Cardoso e elaborada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, viria exatamente com a proposta de “desburocratizar” a atuação do Estado para que este tivesse condições de adequar-se ao ritmo da sociedade globalizada.

Cardoso (1998) afirma que a reforma gerencial parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas sociedades, tanto na área social, quanto na científica e tecnológica. Mas, para isso, é necessário que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. Ele acrescenta que esta perspectiva desenvolvida na administração de empresas também é válida para as organizações públicas, significando,

portanto, reconhecer que as funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições.

A educação, num contexto de reforma do Estado, aparece como um instrumento fundamental para o desenvolvimento de novas competências e habilidades compatíveis às novas demandas e exigências do mercado de trabalho, especialmente no que se refere às tecnologias de informatização e comunicação. Para tanto, segundo a lógica da reforma e suas diretrizes para as políticas públicas educacionais, a escola necessita implementar a visão gerencial de mercado em seus processos de gestão, proposta curricular, avaliação, conforme Silva (2011).

As políticas educacionais foram diretamente impactadas pelas mudanças decorrentes da reforma [...]. É exatamente a partir da década de 1990 que o novo papel do Estado brasileiro reserva às políticas educacionais diretrizes que levem para o campo da gestão, do currículo escolar, da avaliação e do financiamento da educação básica um novo desenho organizacional, marcado no plano do ordenamento-jurídico, juntamente com o movimento de descentralização e municipalização alinhado ao perfil gerencial do Estado (SILVA, 2011, p. 151-152).

O Ministro da Educação da época, José Goldemberg, defendia a reforma do sistema educacional brasileiro inspirado na “Conferência Mundial de Educação para Todos” (1990) ao afirmar que “a ineficiência do sistema educacional brasileiro é o principal obstáculo para o desenvolvimento do país e que, portanto, precisava de intervenção e ajuste” (GOLDEMBERG, 1993, p. 9).

Vale frisar que a preocupação com a reforma do sistema educacional entre as décadas de 1980 e 1990 estava mais relacionada com um modelo neoliberal de Estado do que com a garantia do direito a educação dos brasileiros conquistada pela Constituição de 1988. Para Afonso (1999), a defesa do governo pela reforma do sistema educacional pretendia adequá-lo a uma nova ordem social e econômica caracterizada pela reestruturação produtiva, pela redefinição do papel do Estado, incorporando os avanços tecnológicos e científicos.

É preciso mencionar, ainda, que as oportunidades de escolarização no período supramencionado foram ampliadas no país. Por outro lado, o aumento quantitativo na oferta de vagas não foi devidamente acompanhado pela qualidade, pois ainda eram muito fortes as disparidades regionais e escassas as políticas públicas efetivas para transformar essa realidade. Esse cenário, foi a justificativa utilizada pelo governo de FHC para

implementar, também, na educação as políticas públicas de caráter neoliberal, pois assim o sistema educacional brasileiro tornar-se-ia mais eficiente, moderno, atualizado, ou seja, adequado à demanda do mercado.

O Brasil foi um dos países que, na década de 90, promoveu uma completa reestruturação no seu sistema de ensino, sobretudo na educação básica. Mudanças foram efetivadas na Constituição Federal, aprovou-se uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e na área do financiamento definiu-se uma nova modalidade de investimento no ensino fundamental com a criação do FUNDEF. A adoção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) nos diversos níveis de ensino e de sistemas de avaliação externa, a exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) completam o quadro da atual política educacional (SOUSA JÚNIOR, 2001, p. 7)

É a partir dos anos de 1990 que o Estado brasileiro realiza políticas públicas educacionais direcionadas ao âmbito da gestão, do currículo escolar e do financiamento da educação básica, “juntamente com o movimento de descentralização e municipalização alinhado ao perfil gerencial do Estado” (SILVA, 2011, p. 151). Tal política de descentralização desperta alguns questionamentos, uma vez que, pode significar uma maior participação da sociedade nas políticas sociais e no caso da Escola, mais autonomia e participação da comunidade, como também, pode assumir um caráter de maior fiscalização e controle do Estado quanto aos gastos públicos. Assim, esta participação da sociedade civil nas políticas sociais não deve ser considerada em sua totalidade como uma efetiva democratização, visto que “não se constituem em contrapoder ao controle estatal puro, a gestão local perde seu caráter político e se reduz a uma mera técnica de gestão” (SOUSA JUNIOR, 2001, p. 8).

No âmbito do financiamento da educação básica, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), vigente no período entre 1998 e 2006, sendo substituída pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)²³, através da Emenda

²³ O FUNDEB é um fundo especial e de âmbito estadual, com vigência estabelecida para o período 2007-2020, que agrega uma parcela de recursos federais e recursos derivados dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal. Vale ressaltar que todo o recurso gerado é destinado às ações de melhoria da educação básica.

Constitucional nº 53 de 2006, sendo regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Na tentativa de por em prática o seu ideal de reforma, o governo criou, no Brasil, programas e projetos com objetivo de garantir não só uma maior oferta da educação, mas também melhorar a sua qualidade, inspirados nas orientações dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial. Torres (1990), afirma que, dentre as recomendações do Banco Mundial para a reforma educacional, estão os investimentos em livros didáticos, formação de professor e aumento do tempo de instrução. Orientado por estas recomendações, o Ministério da Educação (MEC) instituiu programas como “Acorda Brasil! “Tá na hora da escola” (1995), “Guia do Livro Didático” (1995), “Aceleração da Aprendizagem” (1997)²⁴, entre outros.

No cenário de mudanças nas relações entre Estado e sociedade e de reforma da gestão pública, dentre as quais se enquadra a reforma educacional, “a avaliação vem assumindo a condição de instrumento estratégico, quase sempre fundamentado nos famosos “três es”: eficiência, eficácia e efetividade”. (SOUZA, 2009, p. 18). Estes elementos estão plenamente configurados na ideologia neoliberal, em que se enfatiza a avaliação dos resultados (produtos) e conseqüentemente desconsidera-se a avaliação dos processos, a exemplo dos exames nacionais em larga escala.

Em seu estudo sobre os “Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios”, Coelho (2008), afirma que:

Esse discurso da política pública brasileira dos últimos vinte anos relaciona-se com recomendações de organismos internacionais que insistem nas ações para superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade do sistema. Tal discurso aponta como principal problema a ser sanado o desencontro entre o sistema educacional e as necessidades do mercado de trabalho (COELHO, 2008, p. 231).

²⁴ O Programa “Acorda Brasil! Tá na hora da escola” criado em 1995, tinha o objetivo de incentivar parcerias da sociedade civil com o poder público, como forma de melhorar a qualidade do ensino e divulgar ações educacionais inovadoras em todo o país. As ações incluíam programas educacionais, intercâmbios, premiações, repasse de tecnologia e equipamentos, treinamento, valorização do professor, palestras, seminários e outros eventos. O Programa “Guia de Livros Didáticos” foi um aperfeiçoamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), criado em 1985 pelo governo federal, que consistia na distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos das escolas públicas de ensino fundamental de todo o país. O novo programa, elaborado em 1995, além da distribuição dos livros didáticos, permitia que os professores analisassem e avaliassem o conteúdo pedagógico, selecionando àqueles mais adequados às características de sua região, de seus alunos e ao processo pedagógico de sua escola. O Programa “Aceleração da Aprendizagem” instituído pelo Ministério da Educação (MEC) em 1997, tinha como objetivo corrigir a distorção do fluxo escolar, considerado, na época, um dos principais problemas educacionais.

A partir desse olhar de mercado a educação e o conhecimento são considerados eixos da transformação produtiva com equidade, e como fator de competitividade das nações e das empresas. A avaliação, por sua vez, se firmava cada vez mais como instrumento de regulação e da administração gerencial e competitiva do Estado-avaliador no Brasil.

O Estado vem adaptando um ethos competitivo, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos (AFONSO, 2000, p. 49).

O Estado avaliador de caráter técnico-burocrático, busca controlar os gastos públicos e os resultados das políticas sociais, sob o discurso da garantia da eficiência e qualidade dos serviços prestados, utilizando-se da avaliação para este fim. Vale ressaltar que as avaliações das políticas educacionais, nesta perspectiva, realizadas fora dos muros da escola estão focadas nos resultados e não nos processos pedagógicos.

O resultado dessas avaliações, segundo Afonso (1999), são estandardizados o que pode torná-las um incentivo à competitividade entre as instituições educativas, que compõem o mercado educacional.

Para Afonso (1999), o governo identificou a avaliação das políticas sociais, dentre elas as educacionais, como uma estratégia importante para a reforma política do período que, em linhas gerais, tinha como metas controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada, se configurando como uma gestão pública centrada na avaliação da eficiência e na produtividade sob o controle direto do Estado.

Ainda nesta década, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, sancionada 20 de dezembro de 1996, deu ênfase à avaliação da educação, indicou a sua necessidade para a melhoria da qualidade do ensino e previu a participação dos sistemas municipais e estaduais de ensino, em regime de colaboração com a União, na demonstração dos resultados educacionais nacionais, conforme pode ser observado nos seguintes artigos:

Art. 9º A União incubir-se-à de:

[...]

VI Assegurar o 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

[...].

Art. 70 Considerar-se-ão como de 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. (BRASIL, 1996)

A LDB (Lei nº 9.394/96) sinalizou mudanças quanto às responsabilidades dos entes federados relacionados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, induzindo a descentralização da educação (OLIVEIRA, 2008). É com este foco que conduziu as políticas públicas educacionais, alterando as responsabilidades dos entes federados em relação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, à luz da descentralização da educação, direcionando os seus gastos por intermédio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), somada à definição de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), da criação do Plano Nacional de Educação (PNE) e à instituição do Sistema Nacional de Avaliação, indicando os novos rumos das políticas educacionais.

No próximo tópico, portanto, analisaremos as políticas de avaliação do sistema educacional brasileiro, que teve origem ainda na década de 1980, dando mais ênfase ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

3.2 As avaliações em larga escala no contexto das políticas públicas educacionais brasileiras a partir da década de 1990

As ideias em torno da constituição de um sistema de avaliação da educação brasileira tiveram origem na década em 1980, em meio às discussões acerca da universalização do ensino e qualidade da educação.

Para Freitas (2007), o interesse do Estado pela avaliação alcançou uma prática mais sistemática e de larga escala, a partir da década de 1990, em consonância com o projeto de modernização estatal e crescente internacionalização da educação brasileira. A reforma do Estado materializada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e as práticas gerenciais da gestão pública brasileira, desencadeou mudanças também na

gestão da educação do país, tendo a avaliação educacional como uma de suas prioridades, conforme podemos observar nas leis, decretos e portarias que destacaremos ao longo do texto.

Podemos afirmar que a avaliação da educação básica era realizada desde 1980, através do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), na forma de programa do Ministério da Educação. A partir de 1992, com alterações, esse programa deu origem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A atuação do Ministério da Educação (MEC) manteve-se sem regulamentação legal até a edição da Medida Provisória nº 661 de 18 de outubro de 1994 (BRASIL, 2001).

Ao término de 1994, o SAEB apresentava uma institucionalização incipiente e um fundamento legal provisório²⁵, passando por várias alterações até a definição do texto final na Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso. Esta lei atribui a União, através do Ministério da Educação e do Desporto a responsabilidade de formular e avaliar a política educacional e zelar pela qualidade do ensino com a colaboração do Conselho Nacional de Educação. Influenciou, também, as discussões e definições do texto da LDB (Lei nº 9.394/96), que atribui a União estas mesmas responsabilidades, conforme descrito no art. 6º, § 1º:

Art. 6º O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem.

§ 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem. (BRASIL, 1996)

O Plano Decenal de Educação para Todos (PDET) em 1993, explicita a função da União, através do MEC, de coordenar e articular a formulação e a avaliação das políticas educacionais. Assim, ao se referir sobre a questão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o referido Plano menciona que:

²⁵ Segundo Freitas (2004), a Medida Provisória nº 661/94 – reeditada, sem alterações, sob o nº 711/94 e depois sob o nº 765/94 – propiciou a criação formal do SAEB, conforme assinalado. Este mesmo texto foi mantido nas reedições de nº 830, nº 891 e nº 938 de janeiro, fevereiro e março de 1995, respectivamente. Mas, na reedição nº 967, de 13 de abril de 1995, já estavam inseridas modificações que permaneceriam posteriormente e que, com outras alterações nas reedições nº 992, de 12 de maio de 1995 e nº 1.094, de 28 de novembro de 1995, culminariam no texto final da lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995.

vem sendo desenvolvido e implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e prover informações para avaliação e revisão de planos programas de qualificação educacional (BRASIL, 1993, p. 59).

A LDB (Lei nº 9.394/96) também estabeleceu responsabilidade aos Estados e Municípios quanto ao dever de participar do Sistema Nacional de Avaliação até o final da Década da Educação (1997-2007).

Art. 87 É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º O poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade. (BRASIL, 1996)

As mudanças em relação a responsabilização e organização institucional da educação brasileira também previam a definição de um sistema de informação capaz de avaliar o sistema de educação brasileiro. Assim, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) passou por uma reestruturação em 1997, tornando-se uma autarquia do Ministério da Educação, assumindo competências relativas à produção de informações e estatísticas, além da avaliação do Sistema Educacional.

Na perspectiva da organização de um sistema de informações e indicadores educacionais, além do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – que retomaremos ainda neste tópico do trabalho – o governo federal organizou a realização de censos educacionais, com destaque para o Censo Escolar fundamentado no art. 208, § 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. (BRASIL, 1988)

E na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394/96, art. 9º, inciso V, §.2º:

Art. 9º A União incumbir-se-à de:

[...]

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

[...]

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V, a União terá acesso a todos os dados e informações necessárias de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais. (BRASIL, 1996)

Assim, para Freitas (2004), o SAEB e o Censo Escolar somam-se, a partir daí, na viabilização do referido sistema de informações e indicadores educacionais. O Censo Escolar, por sua vez, passou a ser utilizado como referência básica para distribuição dos recursos para o Ensino Fundamental, através do Fundo de Expansão e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O cálculo para o repasse do valor anual mínimo por aluno tinha como base de referência os dados de matrículas divulgados pelo referido Censo.

Podemos citar outras diretrizes educacionais, ainda na década de 1990, em que a avaliação desempenhou um papel importante. Dentre estas, identificamos a Resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação de nº 3, de 8 de outubro de 1997, que fixa as diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na qual dispõe em seu art. 6º, inciso IV, alíneas b e e:

Art. 6º Além do que dispõe o artigo 67 da Lei 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:

[...]

VI Constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:

[...]

b) o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;

[...]

e) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos. (BRASIL, 1997)

Outro movimento de ampliação dos meios da avaliação/medida nacional da educação básica se deu com a Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998, mediante a qual o

Ministério da Educação instituiu o Exame Nacional do Ensino Médio que dispõe em seu art. 1º os seguintes objetivos:

Art. 1º Instituir o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como procedimento de avaliação do desempenho do aluno, tendo por objetivos:
I conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;
II criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio;
III fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;
IV constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio. (BRASIL, 1998)

Ao refletir sobre o Exame Nacional do Ensino Médio, Souza e Oliveira (2003), afirmam que no ENEM há uma peculiaridade, que deve ser observada ao analisá-lo. Os autores fazem referência quanto a “visão individualizada com que é tratado o processo educacional, sendo atribuída, ao aluno, individualmente, a responsabilidade pelas eventuais competências ou incompetências que o exame vier a demonstrar” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 883). Assim, são desconsiderados fatores importantes como condições econômicas, sociais e do próprio sistema de ensino que podem influenciar na vida escolar dos sujeitos que se submetem à estas avaliações. A ênfase é dada ao resultado alcançado por estes, atribuindo-lhes a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso no referido exame.

É importante destacar também, que o Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, faz referência à avaliação, em seu art. 4º, no qual determinou que “a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001). Dentre as 30 metas dispostas no Plano Nacional de Educação referentes ao Ensino Fundamental destacamos a seguinte:

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)

De acordo com o PNE, os sistemas de informação e de avaliação são fundamentais para o monitoramento da educação básica do país. Isto pode ser observado no texto do referido Plano que expressa:

A consolidação e o aperfeiçoamento do censo escolar, assim como do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e a criação de sistemas complementares nos estados e municípios permitirão um permanente acompanhamento da situação escolar do país, podendo dimensionar as necessidades e perspectivas do ensino médio e superior (BRASIL, 2001).

Foi nessa perspectiva de monitoramento da situação escolar e de reformulação das políticas educacionais do país, que se deu o processo de institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que, segundo Franco (2001) tinha duas propostas centrais, quais sejam: o acompanhamento ao longo do tempo da qualidade da educação, frequentemente referida nos textos oficiais como o monitoramento da qualidade da educação e a definição de subsídios para a formulação de políticas educacionais voltadas à qualidade e equidade em educação (FRANCO, 2001, p. 27).

De acordo com o Relatório Nacional do Sistema de Avaliação do Ensino Básico de 1990, pretendia-se com o estudo de rendimentos dos alunos detectar, primeiramente, os problemas de ensino-aprendizagem existentes e, em segundo lugar, determinar em que condições (de gestão, de competência docente, de alternativas curriculares etc) eram obtidos os melhores resultados e que áreas exigem uma intervenção para melhorar as condições de ensino. O exame tem caráter amostral e atualmente avalia os alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) e da 3ª série do Ensino Médio. Nas duas primeiras edições (1990 e 1993), foram avaliados os alunos da 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental. As amostras são representativas de todos os estados da federação.

Os exames a partir de 1995 foram aplicados aos alunos e alunas de 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) e 3ª série do Ensino Médio. As provas constavam de conteúdos de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Além da realização dos testes, o SAEB reunia dados sobre a situação socioeconômica da família dos alunos e suas condições para desenvolver seus estudos, como também, sobre as práticas pedagógicas dos professores e sobre a gestão escolar. A partir dos dados coletados, buscava-se reunir elementos que pudessem explicar as variações de desempenho dos alunos e orientar o

desenho das políticas voltadas à melhoria do rendimento do sistema escolar (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 2).

Souza e Oliveira (2003, p. 881), definem o SAEB como

um sistema de monitoramento contínuo, capaz de subsidiar as políticas educacionais, tendo como finalidade reverter o quadro de baixa qualidade e produtividade do ensino, caracterizado, essencialmente, pelos índices de repetência e evasão escolar.

Vale ressaltar que recentemente o SAEB foi reformulado e de acordo com a Portaria nº 304, de 21 de junho de 2013, três avaliações complementares passam a compor o Sistema de Avaliação da Educação Básica, quais sejam: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)²⁶.

A Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) tem caráter amostral e abrange estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, das redes públicas e privadas, tanto da área urbana quanto da área rural. Os resultados de desempenho dessa avaliação são as médias de desempenho por estratos da amostra.

A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) é de caráter censitário e abrange estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental público, nas redes federais, estaduais e municipais, localizados nas áreas urbana e rural, sendo aplicada apenas em escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries avaliadas. Essa avaliação é conhecida como “Prova Brasil” e apresenta resultados por médias de desempenho das unidades escolares, dos municípios e das unidades da federação.

A Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), por sua vez, é aplicada aos estudantes do 3º ano do ensino fundamental, em escolas públicas, localizadas nas zonas urbana e rural, sendo de caráter censitário para as turmas regulares e amostral para as turmas multisseriadas. Os resultados da ANA se referirão às médias de desempenho das unidades escolares, dos municípios e das unidades da federação, incluindo informações de fatores associados.

²⁶ De acordo com a Portaria nº 304, de 21 de junho de 2013, em seu art. 1º, a sistemática para a realização das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), passa a ser composto pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Tais avaliações serão realizadas no período de 11 a 21 de novembro de 2013 em todos os estados e no Distrito Federal (BRASIL, 2013).

O SAEB justifica a avaliação como uma aliada da gestão educacional no sentido de promover intervenções na realidade escolar, possibilitar o controle de resultados pelo Estado, definir parâmetros para comparação e classificação de desempenhos, estimular por meio de premiação e viabilizar controle público sobre o desempenho do sistema escolar.

Estes argumentos expressam, no limite, uma concepção acerca do papel do Estado na condução das políticas educacionais. Ao que parece, a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, ou seja, uma análise das informações coletadas para definição e implementação de políticas para educação básica, mas sim, difundir, nos sistemas escolares, uma dada concepção de avaliação, que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 881).

Os autores ressaltam que a intenção não é desprezar a importância das avaliações em larga escala, uma vez que, as informações obtidas através destas são fundamentais para o avanço da pesquisa educacional e para o sucesso das políticas públicas no sentido de atender as prioridades e necessidades da educação do país, além da possibilidade do monitoramento e controle social dessas políticas. Franco (2001), por sua vez, reconhece que a avaliação nacional apresenta limitações, mas afirma ser inegável que os dados da avaliação em larga escala oferecem oportunidade ímpar para que se investigue empiricamente as consequências de políticas e práticas educacionais.

Por outro lado, tornar as avaliações em larga escala como instrumentos para o planejamento de novas ações de melhoria do sistema educacional ainda se configura como um desafio. Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) ao discutirem sobre a divulgação dos resultados, sobretudo, pouco satisfatórios do SAEB, afirmam que estes podem desencadear uma imagem negativa do ensino público, gerando por parte da sociedade uma descredibilidade, considerando-o como algo de pouca qualidade, cuja culpa é atribuída, especialmente, aos profissionais das instituições escolares. Por sua vez, os professores e os demais agentes da escola reagem de maneira diversa diante dos resultados das avaliações, como por exemplo:

O alheamento à transferência de culpa aos alunos – acusados de serem pobres e oriundos de famílias desestruturadas – ou aos pais – por seu pressuposto desinteresse pela educação dos filhos. As possibilidades de uso mais produtivo dos resultados das avaliações pelos professores, para diagnosticar problemas e reorientar a prática pedagógica, são limitadas

por um conjunto de fatores: relatórios que quase nunca chegam às mãos, os métodos utilizados para definir os níveis competência não são facilmente compreensíveis e a partir deles não é fácil derivar as ações remediadoras correspondentes. Além disso, por serem baseados em amostras e produzirem resultados agregados por estado ou macrorregiões administrativas, os professores e demais agentes escolares não ficam plenamente convencidos de que o diagnóstico se aplica à sua realidade (VIANNA, 2003 *apud* RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 3).

Oliveira e Souza (2003) afirmam que os resultados das avaliações em larga escala têm como finalidade “a produção de classificações que apoiam a hierarquização de unidades federadas, de instituições ou de alunos” (OLIVEIRA; SOUZA, 2003, p. 890). Essa lógica parte do entendimento de que as pressões oriundas da competição, em virtude dos resultados das avaliações, mobilizem processos e recursos para melhoria da qualidade do ensino.

Desse modo, pressupõe-se a aceitação da desigualdade como condição mesma de produção de qualidade, pois sendo diferentes e diversificadas as condições dos sistemas e unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social (OLIVEIRA; SOUZA, 2003, p. 890).

Assim, algumas ações estão sendo desenvolvidas, no sentido de mobilizar e responsabilizar os profissionais da escola e os alunos para buscarem melhores resultados nos testes padronizados através de “mecanismos de concessão de estímulos ou sanções aos sistemas de ensino, às escolas ou aos professores” (SILVA, 2010, p. 421).

O tímido impacto dos resultados das avaliações em larga escala para o desenvolvimento de políticas e programas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parte deste Plano se enquadram nesse contexto.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi aprovado em 24 de abril de 2007, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de melhorar a educação no país, em todos os seus níveis, em um prazo de quinze anos. Simultaneamente à aprovação do PDE, ocorreu a promulgação do Decreto Federal nº 6.094, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso “Todos Pela Educação”. O plano prevê o compromisso da “União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das

famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007, art.1º). Dentre as diretrizes apontadas no referido Plano, destacamos:

- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
- [...]
- XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB;
- [...]
- 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, art. 2º).

O Ministério da Educação assume o compromisso de incentivar e apoiar técnica e financeiramente os municípios, Distrito Federal, Estados e seus respectivos sistemas de ensino, que tem apresentado um desempenho insatisfatório nas avaliações em larga escala. Para isso, estes precisam aderir voluntariamente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborar metas no Plano de Ações Articuladas (PAR). Vale ressaltar que a renovação do convênio está condicionada ao cumprimento de tais metas.

Para Silva (2010), a União induziu a adesão de estados e municípios ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação mediante concessão de recursos e apoio técnico. Essa política faz parte do primeiro eixo norteador do Plano de Desenvolvimento da Educação, qual seja, a gestão do sistema de ensino.

A União conserva o papel de indutora de políticas para a Educação Básica a serem implantadas pelos municípios e estados. Manteve-se a centralização das definições no âmbito do governo central, com a operacionalização a cargo dos municípios e estados [...]. O PDE fortalece a presença direta da União na regulação da Educação Básica, que é oferecida e administrada pelas instâncias municipais e estaduais, permitindo-lhe exercer, sobre elas, um maior grau de controle e

fiscalização, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos (SILVA, 2010, p. 422).

O segundo eixo norteador enfatiza a avaliação em larga escala como um instrumento importante para aferir e promover a qualidade da educação. De acordo com o Plano, “o IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007, art. 3º, parágrafo único). O financiamento consiste no terceiro eixo, pois, o PDE mantém a lógica da indução de políticas mediante a concessão de financiamento.

Assim, de acordo com Silva (2010, p. 422), o PDE

articula medidas de gestão, de avaliação e do financiamento da Educação Básica objetivando a oferta, pelo governo federal, de apoio técnico e financeiro aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas [...] caracterizadas como de responsabilização.

Savianni (2007), ao analisar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), identificou dois pilares: o *financeiro*, no qual os recursos básicos destinados à execução das ações do PDE são oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o *técnico*, que tem como suporte os dados estatísticos relacionados às redes escolares de educação básica, e as avaliações em larga escala, coordenadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

É este índice que se constitui um recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do plano, que se estenderá até o ano de 2022. [...] Deve-se reconhecer que o IDEB representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. (SAVIANNI, 2007, p. 1245-1246)

Conforme já indicado neste trabalho, a avaliação em larga escala vem se consolidando no Brasil e permitiu em 2005, que fosse expandido o diagnóstico educacional antes feito amostralmente pelo SAEB com o Prova Brasil. Esta passou a ser aplicada a todos os estudantes de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (5º e 9º anos), permitindo que

se oferecessem resultados sobre a qualidade dos sistemas educacionais. Assim, os resultados passaram a ser aferidos não apenas nacionalmente e nas unidades da federação, mas também nos municípios e escolas públicas urbanas de Ensino Fundamental. O Prova Brasil é um exercício de avaliação de base censitária que focaliza escolas urbanas que matriculam pelo menos vinte alunos nas séries avaliadas, além de realizar “medidas especiais para garantir que a avaliação nacional ocorra nos pequenos municípios cujas escolas urbanas matriculam poucos alunos” (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 991).

O Prova Brasil, ao divulgar os resultados de cada escola através de um boletim enviado para o estabelecimento de ensino que participou do exame, sua credibilidade adquiriu maior envergadura. Na verdade, a amplitude do exame não produz nenhuma alteração nos resultados que vinham sendo obtidos na série histórica, pelo contrário, os dados são apenas confirmados. O fato novo é que desta feita, as escolas podem se reconhecer nos resultados (VIEIRA, 2009, p. 123).

Além do “Prova Brasil”, instituída em 2005, servindo de suporte para a construção do IDEB, foi lançada no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, a “Provinha Brasil” para aferir o desempenho em leitura de crianças com faixa etária entre 6 e 8 anos de idade, com vistas a garantir que, aos 8 anos estejam alfabetizadas.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por sua vez, acompanha a qualidade da educação do ponto de vista do rendimento escolar e da aprendizagem captada por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no SAEB. Criado pelo Ministério da Educação, através de estudos e pesquisas desenvolvidas pelo INEP, o IDEB tem o intuito de aferir o nível de aprendizagem dos alunos numa escala de 0 a 10, tomando como parâmetros o rendimento dos alunos (médias obtidas pelos alunos no final do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio) nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (taxas de aprovação, repetência e evasão escolar).

O IDEB, portanto, é um indicador estatístico que permite mapear a realidade educacional brasileira, podendo ser visto como um ponto de partida para a criação e/ou ampliação de políticas públicas para a melhoria da educação. As metas do IDEB são verificadas a cada dois anos e traçam a evolução dos índices de qualidade da educação com o intuito de mobilizar ações estratégicas das unidades escolares no sentido de alcançar as

metas estabelecidas (BRASIL, 2011). O INEP considera como variáveis demonstrativas da qualidade da educação no Brasil o acesso ao sistema educacional das crianças e adolescentes em idade escolar, bem como a redução das taxas de abandono e repetência. O indicador desenvolvido é representado pelo cálculo apresentado no quadro abaixo:

Quadro 2 – Fórmula do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEB = (1/T) . Nota	
T	Corresponde ao número de anos que, em média, os alunos levam para completar uma série. Quando o fluxo escolar é perfeito, ou seja, não há reprovação ou evasão, o 1/T assume valor 1, e o IDEB equivale à Nota. Por outro lado, se ocorrer maior número de reprovação e evasão, maior será T e 1/T assumirá valores menores do que a unidade, prejudicando o resultado final do IDEB. Em relação à série, calcula-se T com base no fluxo escolar dos alunos até o 5º ano (no caso das avaliações dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental) e para o cálculo do 9º ano, calcula-se T com base no fluxo dos alunos até o 9º ano do Ensino Fundamental.
Nota	Corresponde à média da Prova Brasil (referente à rede de ensino, ao Município, ao Estado ou ao país), transformada em valores de 0 a 10.

Fonte: FRANCO; ALVES; BONAMINO (2007, p. 991).

A primeira estimativa no Brasil em 2005 chegou-se ao índice de 3,8. A partir desse índice foram determinadas metas progressivas para as escolas, municípios e estados com o propósito de atingir a média nacional 6,0²⁷ (equivalente à média dos países desenvolvidos) até o ano de 2022, ano simbólico representado pela comemoração do bicentenário da Independência do Brasil.

O parâmetro de qualidade e o nível desejável para a educação básica a ser atingido pelo IDEB foram inspirados nos padrões internacionais de avaliação em larga escala. O INEP realizou uma compatibilização entre os níveis e desempenho adotados pelo Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Programme for International Student Assessment - PISA)²⁸, e a escala do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL, 2011).

²⁷ Esse índice já é obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

²⁸ O PISA é um estudo internacional lançado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1997, com o intuito de avaliar, a cada três anos, os sistemas de ensino dos países participantes, através de testes com estudantes de 15 anos de idade. Participam do PISA 34 países membros

De acordo com os dados divulgados pelo Ministério da Educação, através do INEP em relação aos índices alcançados pelo IDEB ao longo de suas edições, podemos constatar uma evolução numérica, conforme demonstram os quadros a seguir:

Quadro 3 – Resultados e metas do IDEB do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do Ensino Médio

ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL									
TOTAL	IDEB OBSERVADO				METAS				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL									
TOTAL	IDEB OBSERVADO				METAS				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5

ENSINO MÉDIO									
TOTAL	IDEB OBSERVADO				METAS				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
	3.4	3.5	3.6	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2

Fonte: SAEB e Censo Escolar. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

O INEP afirma que o Brasil, de acordo com os resultados do IDEB, atingiu as metas estabelecidas em todas as etapas do ensino básico (anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio). Nos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), o IDEB alcançou a nota 5,0 – superando tanto as metas para 2011 quanto para 2013.

da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outros convidados. Os países participantes do PISA são: Albânia, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, China, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Indonésia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Cazaquistão, Coreia, Lituânia, Luxemburgo, Malásia, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, República Sérvia, Singapura, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tailândia, Estados Unidos, Tunísia, Turquia, Uruguai, Venezuela e Reino Unido. (BRASIL, 2011). Becker (2010), questiona a participação do Brasil e demais países da América do Sul no PISA, porque reúne no mesmo exame alunos de diferentes sistemas de ensino tendo como critério a idade. Vale ressaltar que nos países da OCDE, praticamente não existe atraso escolar, portanto, a opção pela faixa etária é válida. Por outro lado, nos países do Sul, há problemas graves quanto ao fluxo escolar, o que implica dizer que os alunos com 15 anos podem não ter atingido o nível de escolaridade exigidos nos testes, mas são cobrados nas questões por assuntos que ainda não foram estudados. A autora chama atenção para um dado importante divulgado pelo Relatório Nacional do PISA em 2001, que os alunos brasileiros apresentam uma tendência de ler superficialmente o texto e responder pelo que acham que este deveria estar dizendo e não pelo que efetivamente está escrito.

Nos anos finais (6º ao 9º ano) o IDEB atingiu 4,1 em 2011, ultrapassando a meta proposta 3,9. Vale ressaltar que cerca de 4,3 mil municípios se submeteram à avaliação do IDEB para os anos finais do ensino fundamental, destes, 62,5% atingiram as metas superadas em todas as regiões do país (BRASIL, 2013)

Para Fernandes (2007),

um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso a escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem (FERNANDES, 2007, p. 7)

Desta feita, ao analisar os resultados apresentados pelo IDEB, Gatti (2011) reconhece que “essa avaliação tem uma certa fidedignidade, rigor metodológico e estatístico”, mas questiona até que ponto estes resultados são válidos para as escolas, no sentido de compreender o desenvolvimento do aluno. Visto que o IDEB tem como referência duas áreas de medidas (fluxo escolar e rendimento do aluno), o que pode representar “números vazios” que exigem maiores discussões (GATTI, 2011, p. 10). A elevação dos índices demonstrados ao longo de suas edições corresponde a não evasão e aprovação do aluno na escola. Isso não significa, muitas vezes, garantia de aprendizagem.

Vieira (2009, p. 126), afirma que não há dúvidas sobre a relevância de um indicador como o IDEB para monitorar a qualidade da educação, no entanto, a sua simples existência não garante nenhum tipo de utilização, muito menos compromisso de melhorias na qualidade da educação do país. Segundo a autora, os países que conseguiram melhorias substantivas nos seus sistemas educacionais o fizeram através da criação de uma política de *accountability*²⁹ educacional.

As funções da avaliação mais referidas na literatura internacional são as que dizem respeito à melhoria dos processos de aprendizagem; à seleção, certificação e responsabilização (*accountability*); à promoção da motivação dos sujeitos e ao desenvolvimento de uma consciência mais precisa sobre os processos sociais e educacionais e à função que relaciona a avaliação com o exercício da autoridade, sobretudo no contexto organizacional caracterizando-se aí sua dimensão política (AFONSO, 2005, p. 18).

²⁹ De acordo com Lück (2009), o termo *accountability* significa prática de monitoramento e avaliação que representa, de forma combinada, responsabilidade e prestação de contas. Geralmente é traduzido para a língua portuguesa ou como responsabilidade ou como prestação de contas, desconectando ambos os significados. Assim, para não perder as duas vertentes do processo, adotamos o termo na língua inglesa.

Assim, para implantar um modelo de avaliação como o IDEB são necessários pelo menos quatro elementos: informações, padrões, autoridade e consequências, sendo a última, o elemento mais importante e complexo do sistema, uma vez que o objetivo principal é melhorar a educação e não impor castigos. (VIEIRA, 2009)

Consideramos que outras dimensões ou elementos próprios do ambiente escolar podem contribuir efetivamente para a qualidade da educação e não apenas as taxas de desempenho e fluxo. É preciso conhecer o cotidiano escolar, considerando o tipo de gestão, o ambiente educativo, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, sua estrutura física e a prática didático-pedagógica, bem como as dimensões socioeconômicas dos alunos, questões negligenciadas pelos instrumentos padronizados.

Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) sugerem que é preciso buscar estratégias de avaliação mais democráticas apoiadas no diálogo e na participação entre os diferentes gestores, professores e funcionários, alunos, famílias e comunidade. Defendem as autoras que:

a proposta em pauta é de uma avaliação da escola, feita pela escola e para a escola. Processos avaliativos que servem para controles externos ou para definir cotas de repasse de recursos acabam por comprometer a disposição dos agentes escolares de exporem abertamente seus problemas. Em nenhum momento esse sistema de indicadores deve ser confundido com os mecanismos utilizados habitualmente pelos órgãos administrativos para coletar informação sobre as unidades escolares. (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 245).

Podemos dizer que é um desafio para as políticas públicas de avaliação construir a ligação entre o sistema educacional, a instituição escolar, a sala de aula e as condições de ensino que são oferecidas aos alunos. Faz-se necessário desenvolver mecanismos para que os testes mencionados não cumpram apenas o papel de traçar diagnósticos, mas que possam, sobretudo, contribuir para uma efetiva transformação no sistema educacional.

CAPÍTULO 4: CONTEXTUALIZAÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA

“As escolas não podem resolver todos os problemas sociais, e tampouco são perfeitas, mas em uma sociedade democrática, elas são necessárias e valiosas para os indivíduos e para o bem comum”.

Diane Ravitch (2011)

Neste capítulo realizamos a contextualização da pesquisa, ou seja, apresentamos a estrutura organizacional da rede municipal de ensino de João Pessoa, as características da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais e da Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves Carvalho e o perfil dos sujeitos pesquisados.

4.1 Estrutura da rede municipal de ensino

A Rede Municipal de Ensino de João Pessoa é composta por 95 escolas e 53 Centros de Referência em Educação Infantil (CREIS)³⁰, organizados em 09 pólos dispostos de acordo com a proximidade entre os bairros onde estão localizadas as instituições de ensino, a saber:

PÓLO 1 - Mangabeira / Bancários / Cidade Universitária/ Penha
Afonso Pereira da Silva - Ana Cristina Rolin Machado - Anita Trigueiro - Antônio Santos Coelho - Aruanda - David Trindade - Índio Piragibe - João Gadelha de Oliveira - Lions Tambaú - Luiz Vaz de Camões - Olívio Ribeiro Campos - Virgínius da Gama e Melo - Zumbi dos Palmares - CREI Custódia Nóbrega - CREI Maestro Pedro Santos - CREI Rita Gadelha de Sá - CREI Vera Lúcia - CREI José de Carvalho Costa Filho.

³⁰ No primeiro semestre de 2013 a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), por meio da Secretaria de Educação e Cultura (SEDEC) e do Governo do Estado firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que, por sua vez, determinou a municipalização de 09 creches estaduais em funcionamento no município de João Pessoa. Ressalto, por oportuno, que 2013 é o “Ano da Educação Infantil no município de João Pessoa”, no qual serão municipalizadas 29 creches e construídos 44 Centros de Referência em Educação Infantil (CREIS). (JOÃO PESSOA, 2013)

PÓLO 2 - Cristo / Rangel

Agostinho Fonseca Neto - Américo Falcão – Analice Caldas - Francisco Edward de Aguiar - Francisco Pereira Nóbrega - Augusto dos Anjos - Bartolomeu de Gusmão - Dumerval Trigueiro Mendes - Leônidas Santiago - Luiz Mendes Pontes - Padre Pedro Serrão - Santa Ângela - Santa Emília de Rodat - Ubirajara Targino Botto - CREI Roberto Vieira - CREI Rodrigo Moreno - CREI Rosa Andrade

PÓLO 3 - Bairro dos Novais / Alto do Mateus

Ana Nery - Arnaldo de Barros Moreira - Euclides da Cunha - João Medeiros - João Santa Cruz - João XXIII - José Novais - Luiza Lima Lobo - Napoleão Laureano - Severino Patrício - CREI Floriano Augusto - CREI Francisco Porto - CREI Margot Trindade - CREI Maricelli Carneiro - CREI Maria de Lourdes

PÓLO 4 - José Américo / Valentina Figueiredo/ Ernesto Geisel / Gramame

Antonia do Socorro Machado - Carlos Neves da Franca - Cícero Leite - Dom Helder Câmara - Dom Marcelo Pinto Carvalheira - Fenelon Câmara - José Américo de Almeida - José Eugênio Lins de Albuquerque - Padre Leonel da Franca - CREI Citex - CREI Dom Marcelo - CREI João Leite Gambarra Neto - CREI Profª Marinete F. Paiva de Oliveira - CREI Maria de Fátima Amorim Navarro - CREI Glória Cunha Lima

PÓLO 5 - Jaguaribe/ Torre/ Centro/ Roger/ Varadouro/ Ilha do Bispo/ Miramar

Cônego João de Deus - Cônego Mathias Freire - Damásio Franca - Frei Afonso - Frutuoso Barbosa - Governador Leonel Brizola - José Peregrino - Monsenhor João Coutinho - Santos Dumont - CREI Assis Tavares - CREI Diotília Guedes - CREI El Shadai - CREI Frei Afonso - CREI Júlia Ramos - CREI José M. Buriti - CREI Renato Lucena - CREI Lindemberg Vieira - CREI Pedrelina Maria de Jesus

PÓLO 6 - Pe. Zé / Mandacaru / B. Estados / 13 de Maio / B. Ipês/ Bessa

Ângelo Francisco Notare - Aylton Cavalcanti de Ataíde - Francisca Moura - Frei Albino - General Rodrigo Otávio - Hugo Moura - José de Barros Moreira - Luiz Augusto Crispim - Nazinha Barbosa - Senador Ruy Carneiro - Seráfico da Nóbrega - Ubirajara Pinto Rodrigues - Violeta Formiga - CREI Antonieta Aranha de Macedo - CREI Antônio

Varandas de Carvalho - CREI Dona Tana M ^a da Conceição Bezerra - CREI João Tota - CREI Oduvaldo Batista - CREI Vicente Chaves de Araújo - CREI Fabiana Lucena - CREI Creusa Pires
--

PÓLO 7 - Bairro das Indústrias / Costa e Silva / Ernani Sátyro

Anayde Beiriz - Cantalice Leite - Duarte da Silveira - Duque de Caxias - Ernani Sátyro - João Monteiro da Franca - Monteiro Lobato - Paulo Freire - Presidente João Pessoa - CREI Mayara Lima - CREI Gertrudes Maria
--

PÓLO 8 - Funcionários / Esplanada / Grotão

Anísio Teixeira - Antenor Navarro - Celso Monteiro Furtado - Darcy Ribeiro - Daura Santiago Rangel - Jornalista Raimundo Nonato - M ^a Ruth de Souza - Moema Tinoco Cunha Lima - Pedra do Reino - Tharcilla Barbosa da Franca - CREI Calula Leite - CREI Luzia da Taipa - CREI Maria de Nazaré - CREI Noêmia Trindade - CREI Stelina Nunes - CREI Maria da Penha Macedo de Melo - CREI Maria Ruth de Souza
--

PÓLO 9 - Cruz das Armas

Almirante Barroso – Prof ^a Analice Gonçalves de Carvalho - Anibal Moura - Apolônio Sales de Miranda - Castro Alves - Oscar de Castro - Renato Lima - Zulmira de Novais - CREI Adalgiza Vieira
--

Como podemos observar, cada pólo tem em média 10 escolas e 05 CREIS. O maior pólo em número de bairros é o 05 formado pelos bairros de Jaguaribe, Torre, Centro, Roger, Varadouro, Ilha do Bispo e Miramar, composto por 09 escolas e 09 CREIS. O pólo que possui o maior número de instituições educacionais é o Pólo 06 formado pelos bairros Pe. Zé, Mandacaru, dos Estados, 13 de Maio, dos Ipês e Bessa, composto por 13 escolas e 07 CREIS. O menor, por sua vez, é o Pólo 09, que abrange apenas o bairro de Cruz das Armas e possui 08 escolas e 01 CREI.

As escolas municipais de João Pessoa estão classificadas em dois padrões,³¹ como podemos observar a seguir:

³¹ Esta classificação foi estabelecida pela Lei nº 8.682/98, de 28 de dezembro de 1998, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do município de João Pessoa.

TIPO	CARACTERÍSTICAS	GESTÃO
“Padrão A”	• Funcionam nos turnos manhã, tarde e noite; • Possuem turmas da Educação Infantil e Ensino Fundamental (1º ao 9º ano); • Programas de Educação de Jovens e Adultos ou apenas turmas dos anos finais do Ensino Fundamental.	• 1 Diretor; • 3 Vice-diretores.
“Padrão B”	• Funcionam nos turnos manhã e tarde; • Possuem turmas da Educação Infantil e Ensino Fundamental (1º ao 9º ano). • Programas de Educação de Jovens e Adultos ou apenas turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental.	• 1 Diretor; • 2 Vice-diretores.

As unidades de ensino são avaliadas ao longo do ano letivo e podem alterar a sua classificação, considerando os critérios estabelecidos pela Lei nº 8.682/98, de 28 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.

De acordo com a referida lei é primordial para o fortalecimento e autonomia da escola pública a gestão democrática, baseada nos princípios da participação e da democracia. Conforme determina o art. 5º, as instituições escolares, criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal, tem como dever:

- [...] II - Cumprir as determinações dos órgãos de legislação, administração e supervisão do Sistema Municipal de Ensino;
- III - Elaborar o seu Projeto Político Pedagógico e seu Regimento Escolar, com a participação da comunidade da escola, especialmente seu corpo docente e técnico, prevendo formas de organização do trabalho pedagógico, do controle do cumprimento dos dias letivos, do plano de trabalho dos seus servidores e do acompanhamento sistemático do rendimento dos alunos de modo a construir o sucesso escolar;
- IV - Organizar a Associação de Pais e Mestres ou entidade similar, com obtenção do estatuto de pessoa jurídica apta a funcionar nos termos da legislação vigente, como órgão de colaboração com a gestão escolar e de captação de recursos para instituição, sendo vedada a cobrança de quaisquer taxas de serviços educacionais prestados no âmbito da escola pública municipal de João Pessoa;
- V - Elaborar o seu Plano Administrativo, com a participação da Associação de Pais e Mestres ou entidade similar, de modo a otimizar os recursos materiais e financeiros, bem como o rendimento do trabalho dos servidores lotados na instituição;
- VI - Elaborar o seu Plano de Articulação escola/ comunidade, criando mecanismos de:

- a) participação da comunidade local na escola, especialmente as famílias dos alunos, envolvendo-se na dinâmica de construção do sucesso escolar dos seus filhos;
- b) participação da comunidade local na escola, de modo a contribuir para o seu acréscimo cultural e intelectual (JOÃO PESSOA, 1998).

As incumbências elencadas enfatizam a importância de se construir uma escola em que todos os segmentos da comunidade escolar, bem como familiares e alunos participem de forma efetiva das decisões da instituição, buscando construir o sucesso escolar.

Vale ressaltar que, de acordo com o Sistema Municipal de Ensino, a gestão democrática está prevista apenas para as escolas de Ensino Fundamental. A escolha dos diretores e vice-diretores, por sua vez, segue critérios que aliam representatividade, liderança, competência e compromisso, sendo realizada através da eleição direta. Com exceção para as unidades escolares com até dois anos de fundação, na qual o diretor e os vice-diretores são nomeados pelo Poder Executivo Municipal.

O quadro de funcionários das escolas municipais é composto geralmente por professores/as, funcionários/as da limpeza e da vigilância, supervisor/a escolar, assistente social, orientador/a educacional e psicólogo/a escolar.

4.2 Breves considerações sobre a rede municipal de ensino de João Pessoa e a qualidade educacional

Ao acompanharmos a evolução das políticas públicas educacionais em nosso país, percebemos que estas estão voltadas à melhoria da qualidade da educação, sobretudo, à estimular um bom desempenho dos alunos, principalmente em relação à redução da repetência e evasão escolar.

Para atender tais objetivos, o município de João Pessoa, através da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC), criou mecanismos próprios, aderiu e operacionalizou programas federais para atingir a democratização do acesso, permanência e aprendizagem com qualidade na Educação Básica.

Relacionamos a seguir alguns desses programas e ações³²:

³² Fonte: Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC) e Ministério da Educação (MEC).

a) Programas e Ações da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC):

Elos (“Por uma Cultura de Paz”): projeto que visa fortalecer e ampliar as ações educativas e preventivas já existentes no âmbito escolar. Os principais temas debatidos pelo projeto são: drogas, violência e sexualidade, tendo como destaque os Comitês pela Vida, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, a Campanha de Prevenção às Drogas e o Projeto de Prevenção ao Bullying.

Ano Cultural: o projeto tem por objetivo homenagear personalidades paraibanas que se destacam no cenário cultural brasileiro. Nesse projeto as escolas municipais vivenciam a história e a obra dos homenageados.

Colóquio Municipal de Educação (COMED): destinado aos gestores, especialistas, professores, inspetores, monitores, merendeiras, auxiliares de serviço e secretariado, o colóquio é realizado anualmente e busca por meio de uma temática central estimular debates e troca de experiências entre todos os segmentos, visando definir as políticas educacionais.

Apoio pedagógico aos alunos do Ensino Fundamental: o projeto oferece apoio pedagógico às atividades de leitura, matemática e escrita desenvolvidas pelos alunos do Ensino Fundamental, objetivando a continuidade das ações voltadas para a melhoria do processo de aprendizagem.

Formação continuada dos trabalhadores em educação: o projeto tem o intuito de subsidiar os trabalhadores em educação para uma melhor sistematização de sua prática, numa perspectiva de educação inclusiva.

Ciranda Curricular e Escola Aberta: são programas de arte-educação e inclusão que visam realizar nas escolas municipais oficinas informativas, artísticas, esportivas e profissionalizantes.

b) Programas e Ações do Governo Federal:

Se liga e Acelera: programa de correção de fluxo escolar, ou seja, de recuperação da trajetória escolar dos alunos com distorção idade-série dos quatro primeiros anos do Ensino Fundamental. Suas ações têm por base as orientações do Instituto Ayrton Senna, através dos programas “Se Liga” (destinado a alunos com distorção idade série não-alfabetizados, do 1º ao 4º ano do Ensino Fundamental) e “Acelera Brasil” (destinado a

alunos alfabetizados de 1ª a 3ª série com, no mínimo 2 anos de defasagem idade-série, objetivando a promoção).

Mais Educação: o programa oferece oficinas de atividades no horário oposto ao de sala de aula, articulando diferentes ações e projetos, contribuindo, dessa forma, para a formação integral das crianças, adolescentes e jovens.

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: trata-se de um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Formação de Professores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: curso presencial de 2 anos para os professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, a metodologia propõe estudos e atividades práticas.

Pró-letramento: programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.

Em 2013, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC), reformulou alguns desses programas e projetos: o **Se liga e Acelera** passou a ter suas ações orientadas pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e não mais pelo Instituto Ayrton Senna, como anteriormente.

O **Colóquio Municipal de Educação (COMED)** se transformou em “**Diálogos Educacionais**” onde são realizados debates e discussões a partir das palestras ministradas por especialistas da área da educação e professores da Universidade Federal da Paraíba. Já o projeto **Apoio pedagógico aos alunos do ensino fundamental**, passou a se chamar “**Parcerias Pedagógicas**”, tendo como foco principal o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Outras ações foram criadas em prol da melhoria da qualidade educacional, como o **a implantação de bibliotecas** em todas as escolas, o **transporte escolar com acessibilidade** contribuindo de forma efetiva para uma educação inclusiva, o “**Passe livre**” no qual os estudantes da rede municipal de ensino têm passagens de ônibus gratuitas para ir e voltar da escola e o “**Centro de Línguas Estrangeiras**” destinado aos alunos da rede municipal de ensino e aos trabalhadores da área de turismo.

Considerando os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais do Ensino Fundamental, no ano de 2011, o município de João Pessoa obteve a nota 4,6, ocupando a décima quarta posição em relação às demais capitais do país. Nos anos finais do Ensino Fundamental ocupou a décima primeira posição com o IDEB de 3,9 (BRASIL, 2013).

Comparando os resultados do IDEB do município de João Pessoa com as capitais da Região Nordeste, percebemos que este apresentou o segundo melhor desempenho, tanto no IDEB dos anos iniciais como dos anos finais do Ensino Fundamental. Vejamos nos quadros a seguir³³:

Quadro 4 - Resultados do IDEB 2011 (anos iniciais do Ensino Fundamental) das capitais dos estados da Região Nordeste

CAPITAL	RESULTADO DO IDEB
Teresina/PI	5,2
João Pessoa/PB	4,6
São Luís/MA	4,2
Fortaleza/CE	4,2
Recife/PE	4,1
Natal/RN	4,0
Salvador/BA	4,0
Maceió/AL	3,8
Aracajú/SE	3,6

³³ Os dados demonstrados nos quadros foram retirados do Diagnóstico do Indicador de Qualidade Educacional da Rede Municipal de João Pessoa/PB (2005-2011), elaborado pelo Projeto Observatório da Economia da Educação da Universidade Federal da Paraíba (ObservEE-PB), com o apoio da Prefeitura Municipal de João Pessoa, através da Secretaria de Educação e Cultura (SEDEC), tendo como responsável pelo estudo o Secretário de Educação e Cultura Profº Luiz de Sousa Junior e o Profº do Departamento de Economia da UFPB e Coordenador do Projeto ObservEE-PB Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida.

Quadro 5 - Resultados do IDEB 2011 (anos finais do Ensino Fundamental) das capitais dos estados da Região Nordeste

CAPITAL	RESULTADO DO IDEB
Teresina/PI	4,4
João Pessoa/PB	3,9
São Luís/MA	3,9
Fortaleza/CE	3,5
Recife/PE	3,2
Natal/RN	3,1
Salvador/BA	2,9
Maceió/AL	2,8
Aracajú/SE	2,3

De acordo com os resultados do IDEB no município de João Pessoa, calculados a partir do desempenho obtido pelos alunos nos anos de 2007, 2009 e 2011, houve um crescimento considerável nos índices apresentados, inclusive acima das metas projetadas pelo IDEB.

Quadro 6 – Município de João Pessoa: IDEB observado e metas projetadas

IDEB OBSERVADO			METAS PROJETADAS							
2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3.5	4.0	4.6	3.0	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2

Fonte: MEC / INEP (2013)

Tais resultados nos permitem investigar a possível influência dessa política pública de avaliação na melhoria do ensino, tanto sob o aspecto do debate sobre as potencialidades e limites das práticas adotadas, como sob a ótica da importância da utilização dos resultados obtidos na condução das políticas educacionais, não necessariamente uniformes em todos os municípios.

Conforme Paradenkar *apud* Gatti, 2008, p. 14:

Arranjos diferentes de diferentes características dos sistemas e das escolas podem propiciar sucesso escolar, não havendo propriamente um modelo padrão. A junção de alguns fatores propícios, nem todos iguais para os vários municípios, conduz a melhores resultados. O fundamental parece ser o fato de se ter uma visão clara de aonde se quer chegar em nível de sistemas, de escolas e de conjunto de escolas.

Importante salientar que mesmo com índices alcançados a contento, há uma necessidade de se adotar diretrizes e estratégias que evitem a acomodação e estagnação das políticas públicas voltadas para a educação, pois, sendo um processo dinâmico, requer questionamentos freqüentes e esforço contínuo para manutenção e/ou superação dos resultados obtidos.

Segundo Sousa Junior e Almeida (2013), a taxa de crescimento do município de João Pessoa para os anos iniciais foi de 16,7% e para os anos finais 17,7%. Ainda segundo os autores,

Esses resultados ratificam as análises anteriores sobre a consistência das políticas educacionais implementadas na cidade, bem como sinalizam que as mudanças estão ocorrendo concomitantemente na primeira fase do Ensino Fundamental e na segunda. (SOUSA JUNIOR; ALMEIDA, 2013, p. 11)

Com o intuito de melhorar o indicador de qualidade educacional do município de João Pessoa, a Secretaria de Educação do Município priorizou algumas ações para melhorar o indicador de rendimento dos alunos nas avaliações em larga escala, tais como: 1) Monitorar o IDEB e seus determinantes em cada uma das escolas da rede municipal, com a finalidade de identificar estratégias que permitam alavancar o resultado; 2) Avaliar os resultados do “Ciclo de Aprendizagem” nos anos iniciais implantado em 2012; 3) Implantar o “Ciclo de Aprendizagem” nos anos finais em 2013. (SOUSA JUNIOR; ALMEIDA, 2013, p. 16)

Vale ressaltar que dentre as ações realizadas pela Secretaria de Educação do Município está o programa Escola Nota 10, criado através da Lei nº 11.607, de 23 de dezembro de 2008, que dispõe em seu art. 1º o seguinte texto: “Fica instituído no âmbito do Município o programa Escola Nota 10 com a finalidade de contribuir para a elevação do nível de aprendizagem dos alunos da Rede Municipal de Ensino do Município de João Pessoa” (JOÃO PESSOA, 2008).

O programa Escola Nota 10 teve sua concessão regulada através do Decreto nº 6.492 de 17 de março de 2009. Tal programa concede aos trabalhadores e profissionais em educação um prêmio baseado na valorização do desempenho pedagógico e funcional, mediante avaliação anual das Escolas Municipais de Ensino Fundamental, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Tendo por base a valorização do desempenho da aprendizagem e da gestão escolar, o programa acompanha o desenvolvimento de competências e habilidades dos alunos e trabalhadores em educação que atuam nas escolas municipais. O principal objetivo do programa é incentivar o desenvolvimento educacional e mobilizar as Escolas Municipais de Ensino Fundamental, com a finalidade de melhorar a qualidade da educação no município de João Pessoa.

O Prêmio Escola Nota 10 é consequência do cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação, através do Decreto nº 6.492/2009, 02 de março de 2009, que regulamenta a concessão do Prêmio Escola Nota 10, instituído pela Lei Municipal nº 11.607/2008, de 23 de dezembro de 2008, mediante aferição de aprendizagem e gestão escolar nas escolas municipais de Ensino Fundamental.

Dentre as metas estabelecidas para avaliar os alunos, os professores e a gestão escolar estão: avaliação da gestão escolar (regularidade dos documentos escolares, conservação do patrimônio e despesas de custeio); avaliação de atividades interdisciplinares (projetos desenvolvidos, avaliação do Projeto Político Pedagógico e avaliação da informática educacional); avaliação da frequência dos professores na formação continuada e avaliação da aprendizagem dos alunos.

Se a escola atingir todas as metas estabelecidas habilita seus profissionais a ganharem o Prêmio Escola Nota 10, ou seja, os professores e demais funcionários que atuam na instituição recebem o 14º salário (correspondente à 50% da renda mensal). Contudo, as escolas que não conseguem atingir as metas, são monitoradas e/ou acompanhadas de maneira especial pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC).

Consideramos que tais procedimentos podem gerar competitividade entre as escolas e desagregar a comunidade escolar, direcionando-a para fins não educacionais, afastando o foco principal que é a melhoria da qualidade da educação e por consequência a aprendizagem dos alunos.

Compartilhando com a afirmação de Ravitch (2011, p. 13) toda escola pública deve ter como foco a educação, as concepções pedagógicas e as complexidades do

processo de ensino aprendizagem, considerando as diferenças existentes entre os educandos.

No entanto, podemos assegurar que a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDEC) tem reunido esforços para criar políticas e iniciativas com a perspectiva de melhorar a qualidade educacional, inclusive, reformulou o programa Escola Nota 10, criado em 2008, direcionando-o às necessidades objetivas e específicas do processo de ensino aprendizagem³⁴.

4.3 Caracterização das escolas campo de pesquisa³⁵



Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais

A instituição situa-se à Avenida Santo Stanislau, nº 322, no bairro dos Novais, município de João Pessoa, Estado da Paraíba. À princípio se tratava de uma associação beneficente, chamada “Sociedade Beneficente Dr. José Novais”, fundada no dia 18 de setembro de 1949, sendo a data da publicação no Diário Oficial 19 de abril de 1962.

A sociedade beneficente foi criada para atender a população, inspirada nos princípios de solidariedade humana, tendo o intuito de beneficiar seus associados, fornecendo-lhes assistência médica, financeira e material, bem como educacional, pois,

³⁴ O programa “Escola Nota 10” foi reformulado e dentre as metas estabelecidas estão 70% para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Município de João Pessoa (que terá sua 1ª prova aplicada em novembro de 2013) e 30% para a participação dos professores na formação continuada. (JOÃO PESSOA, 2013)

³⁵ As informações foram retiradas do Projeto Político Pedagógico (PPP) do ano vigente fornecido pelas escolas campo de pesquisa.

havia uma sala de aula na sede da associação que atendia à princípio aos filhos e filhas dos associados, depois, outras crianças do bairro passaram a estudar na instituição.

No dia 18 de setembro de 1979, no governo do Prefeito Damásio França, a associação estabeleceu um convênio com a Prefeitura Municipal de João Pessoa e assim surgiu a Escola Municipal Dr. José Novais. Havia apenas uma sala de aula, abrangendo a 1ª, 2ª 3ª e 4ª séries (atualmente 2º, 3º, 4º e 5º anos do ensino fundamental), na qual a professora Nivonete Rodrigues de Melo lecionava.

Em 18 de setembro de 1985, a referida professora assumiu a direção da escola e junto aos poucos funcionários, moradores do bairro e o Poder Público, ampliou a estrutura da instituição escolar. Na ocasião, os pais e familiares, em forma de mutirão, ajudaram a erguer as dependências da escola.

A filosofia da instituição segundo o seu Projeto Político Pedagógico (PPP) é educar partindo do princípio da prática-teoria-prática em busca da construção de uma sociedade justa, igualitária e que vivencie valores e conhecimentos socialmente úteis, almejando o desenvolvimento integral do ser humano, sujeitos do contexto social e capazes de transformar o ambiente em que vivem, tornando-se sujeitos da sua própria história.

Ainda segundo o PPP, o objetivo da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais é organizar o trabalho pedagógico, dentro dos princípios da igualdade, gratuidade, qualidade, liberdade, gestão democrática e valorização do magistério, com a finalidade de formar o cidadão participativo, responsável, crítico e criativo na construção de uma sociedade justa, igualitária e democrática.

A unidade escolar atende além das crianças oriundas do bairro dos Novais, crianças dos bairros circunvizinhos, estes com semelhanças geográficas e sociais, semelhantes ao bairro pólo. A Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais oferece o Ensino Fundamental, do 1º ao 5º ano, funcionando nos turnos manhã e tarde, sendo uma turma para cada nível.

A escola abrange alunos pertencentes, em sua maioria, à famílias de baixa renda, beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Quanto ao nível de escolaridade dessas famílias, alguns pais ou responsáveis são analfabetos e outros concluíram apenas o 5º ano do Ensino Fundamental.

A comunidade na qual a escola está inserida sofre com problemas de infraestrutura do bairro e problemas sociais como a violência, as drogas e o desemprego.

De acordo com o PPP da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais a missão da instituição é desenvolver qualificados serviços educacionais, num ambiente fraterno e inovador, contribuindo para formar cidadãos capazes de promover a vida e de responder aos desafios da ciência, influenciando na construção de uma sociedade justa, descobrindo suas habilidades e potencialidades, ampliando seus conhecimentos para que possa alcançar sucesso pessoal e profissional.

Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves Carvalho



A instituição iniciou suas atividades em 1975, com o nome de “Comunidade Betânia”, e funcionava em um prédio cedido pela Igreja São José, com o objetivo de atender as crianças de uma pequena comunidade localizada às margens do Rio Jaguaribe.

Realizava-se um trabalho de evangelização e distribuição de alimentos através de um projeto de ação social. Ao estabelecer um convênio com a Prefeitura Municipal de João Pessoa, foram encaminhados funcionários, professores, materiais didáticos, merenda etc.

Em julho de 1991, na gestão do então Prefeito Carlos Alberto Manguiera Pinto, sob a direção da professora Maria Betânia Honório Dantas, a escola ganha sede própria com um amplo espaço físico e através do Decreto nº 2.188 de 16 de outubro de 1991 foi criada a “Escola Municipal Comunidade Betânia”, sendo nomeada em seguida “Escola Municipal Profª Analice Gonçalves Carvalho”, em homenagem à uma professora que atuava na rede pública, pelos méritos de dedicação exclusiva na área da educação.

Atualmente a instituição situa-se à Rua 04 de Outubro, nº 653, no bairro Cruz das Armas, município de João Pessoa, Estado da Paraíba. Passou por uma reforma em 2011, que se estendeu até 2012.

A filosofia da Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves Carvalho está alicerçada nos seguintes princípios: *comprometimento social* (mediante vivências de práticas comunitárias e experiência extra-escolar que estimulem a sensibilidade e valorização da vida); *ética* (como exercício consciente de deveres no comportamento pessoal e coletivo, respeitando os ideais de convivência e gestão democrática); *participação da família* (como agente do processo educacional, com papel decisivo no equilíbrio emocional, social e acadêmico do aluno); *excelência na qualidade do ensino* (apoiada na capacitação dos profissionais, dedicados a desafiar o aluno a atingir o seu maior potencial acadêmico e humano).

O objetivo da instituição é cumprir a função de socializar os saberes, desenvolvendo no aluno uma educação integral, crítica e criativa, capaz de prepará-lo para o exercício da cidadania e para servir, de forma consciente, como sujeito ativo e participativo da sociedade.

A instituição atende, em sua maioria, crianças do bairro de Cruz das Armas. O Ensino Fundamental, do 1º ao 5º ano, funciona nos turnos manhã e tarde, com uma turma de cada. Quanto às condições socioeconômicas das famílias atendidas na instituição, a maior parcela dos alunos são filhos de pais que possuem renda que varia entre 1 a 3 salários mínimos, os demais pertencem à famílias que não possuem renda fixa. Aproximadamente 83% dos alunos são beneficiários do Programa Bolsa Família. Em relação à escolaridade dos familiares dos alunos atendidos, constatou-se que a maioria é analfabeta ou concluiu apenas o 5º ano do Ensino Fundamental.

A comunidade na qual a escola está inserida é considerada de risco e de vulnerabilidade social, sendo comum casos de violência e tráfico de drogas.

De acordo com o PPP da Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves Carvalho a instituição tem a missão de oferecer aos alunos um ensino de qualidade que respeite as particularidades individuais e estimule o desenvolvimento de sua criatividade, autonomia, se comprometa com a formação do cidadão crítico, participativo e transformador da sociedade.

4.4 Perfil dos sujeitos da pesquisa

Os sujeitos selecionados para pesquisa foram os gestores e professores da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais e da Escola Municipal de Ensino Fundamental Prof^a Analice Gonçalves Carvalho, que se disponibilizaram a responderem aos questionários, totalizando 08 sujeitos, sendo 01 gestor e 03 professores de cada instituição.

A seguir demonstraremos o perfil dos sujeitos participantes quanto ao sexo, nível de escolaridade, ano de ingresso na função e tempo total de magistério³⁶.

Quadro 7 – Perfil dos sujeitos pesquisados na EMEF Dr. José Novais

EMEF Dr. JOSÉ NOVAIS				
Sujeitos	Sexo	Nível de Escolaridade	Ano de ingresso na escola	Tempo total de magistério
Gestora A	Feminino	Curso de Pedagogia e Esp. em Supervisão Escolar	1975	38 anos
Professora 1a	Feminino	Graduação em Letras	1993	20 anos
Professora 2a	Feminino	Magistério	2008	20 anos
Professora 3a	Feminino	Magistério / Cursando Pedagogia e Serviço Social	2008	13 anos

Quadro 8 – Perfil dos sujeitos pesquisados na EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho

EMEF PROF^a ANALICE GONÇALVES CARVALHO				
Sujeitos	Sexo	Nível de Escolaridade	Ano de ingresso na escola	Tempo total de magistério
Gestora B	Feminino	Curso de Pedagogia e Esp. em Gestão Escolar	2009	23 anos
Professora 1b	Feminino	Curso de Pedagogia e Esp. em Educação Especial, Orientação e Supervisão Escolar	2010	13 anos
Professora 2b	Feminino	Curso de Pedagogia e Esp. em Supervisão e Orientação Educacional	2010	19 anos
Professora 3b	Feminino	Licenciatura em Educação Artística	2003	27 anos

³⁶ Dados retirados dos questionários aplicados nas escolas.

Considerando os dados apresentados nos quadros 7 e 8, percebemos que os sujeitos participantes deste trabalho são do sexo feminino. A maioria possui nível superior, sendo que os profissionais pesquisados na EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho possuem em maior número especialização em alguma área da educação. Nas duas escolas, no entanto, os sujeitos apresentaram em média 20 anos de experiência no magistério.

Apresentados os sujeitos, partimos para exposição, discussão e análise dos dados coletados na pesquisa.

CAPÍTULO 5: REFLEXÕES SOBRE O DESEMPENHO ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes do tempo não é desejável. Tampouco pode ser considerado satisfatório um sistema que aprove seus alunos ao mesmo tempo em que permite que estes saiam da escola sem ter adquirido o nível de conhecimento apropriado.

Reynaldo Fernandes (2007)

Neste capítulo apresentamos os resultados da pesquisa realizada na Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais e na Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves de Carvalho.

A partir dos dados coletados e analisados, percorremos os caminhos sugeridos pelos objetivos e questionamentos levantados no estudo. Interpretamos as observações e os questionários aplicados articulando-os com os referenciais teóricos da pesquisa. Buscamos, ainda, compreender a relação das escolas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), objeto de investigação.

Organizamos as análises em categorias inspiradas no documento “Indicadores de Qualidade da Educação” (BRASIL, 2004), que propõe sete dimensões descritas na introdução deste trabalho. Seleccionamos para tanto quatro categorias, quais sejam: gestão escolar, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, acesso, permanência e sucesso escola e avaliação. As outras três dimensões elencadas no documento – ambiente educativo, prática pedagógica e ambiente físico escolar – foram contempladas no decorrer das análises.

Os dados coletados, nos ajudaram a conhecer as dinâmicas das duas escolas campo de pesquisa e suas ações na busca pela qualidade da educação. Foi possível verificar as características e peculiaridades de cada escola investigada, comparando-as aos resultados obtidos no IDEB, bem como identificar outros fatores que, junto com os conceitos de fluxo escolar e médias de desempenho, contribuem para promover ou não uma educação de qualidade.

5.1 Gestão escolar democrática

A gestão democrática da educação, reivindicada pela sociedade civil organizada, tornou-se um dos princípios educacionais na Constituição Brasileira de 1988. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) também enfatiza a gestão democrática nos seus arts. 14 e 15, de acordo com os seguintes princípios:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, 1996)

Vale ressaltar que a Lei Orgânica do Município de João Pessoa, criada em 1990, estabeleceu no seu art. 184, § 1º, inciso VIII, a gestão democrática como princípio da administração das escolas municipais conforme pode ser observado:

A gestão democrática, como princípio básico da administração das unidades escolares do município, será assegurada na forma da lei, disciplinando a organização e composta pelo Conselho Deliberativo e o processo de eleição direta para a escolha de seus dirigentes, viabilizando a participação de todos os segmentos que integram a comunidade escolar. (JOÃO PESSOA, 1990)

A Lei nº 8.999/99, que criou o Sistema Municipal de Ensino (SME), aprovada em 27 de dezembro de 1999, passou a tratar exclusivamente da eleição direta para a escolha de diretores e vice-diretores das unidades escolares da rede municipal de ensino. Em 2007, foi aprovada a Lei nº 11.091/07, que estabeleceu limite quanto ao número de mandatos de diretores e vice-diretores, permitindo uma única reeleição. Para ser diretor, o candidato precisa participar de um curso preparatório, sendo esta uma exigência prevista nesta Lei.

Ao perguntarmos as gestoras das escolas sobre a escolha da direção, ambas responderam que o processo é realizado a partir da eleição, com participação de toda a comunidade escolar. Vale registrar que a Gestora A da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais exerce essa função desde 1985, dado constatado pelo Projeto

Político Pedagógico (PPP) da Escola e pelo questionário elaborado pela pesquisa. Embora esse tempo de permanência no cargo esteja em desacordo com a Lei nº 11.091/07 – que estabelece o limite de tempo do gestor na função – as professoras da instituição sujeitos da pesquisa reconhecem o caráter democrático de sua gestão, especialmente, a abertura dispensada à comunidade escolar no processo de tomada de decisões, conforme relato das professoras, quando questionada sobre a sua participação nas decisões da escola:

A diretora pede-nos opiniões na realização das atividades administrativas e, principalmente, nas pedagógicas (Professora 1a).

Participo das decisões nas questões pedagógicas, dando sugestões e opiniões (Professora 2 a).

A gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação pode ser implantada e realizada de diferentes maneiras, em níveis distintos e em dinâmicas próprias no cotidiano escolar. Para Bastos (2001), a gestão democrática na escola pública, pode contribuir para a consciência democrática e participação popular no interior da escola. Ela não garante a qualidade da escola,

mas tem o mérito de implantar uma nova cultura na escola: a politização, o debate, a liberdade de se organizar, em síntese as condições essenciais para os sujeitos e os coletivos se organizarem pela efetividade do direito fundamental: acesso e permanência dos filhos das classes populares na escola pública (BASTOS, 2001, p. 22).

Sendo assim, a democratização deve acontecer no interior da escola, por meio da criação de espaços nos quais professores, funcionários, alunos, pais de alunos etc. possam discutir criticamente o cotidiano escolar. Nesse sentido, a escola ajuda a formar sujeitos mais participativos com condições de intervir criticamente na realidade escolar.

Para Oliveira (2011, p. 8),

uma escola permeada pela participação dos alunos, dos pais, enfim, dos diferentes segmentos da comunidade escolar é uma escola que encarna um ideal de educação que remonta às nossas melhores tradições republicanas. A escola democrática é um componente de uma educação a ser defendida.

Quando questionamos as Gestoras A e B, sobre como são tomadas as decisões na escola, elas responderam que contam com o apoio dos professores e do Conselho Escolar, através das reuniões e decisões coletivas. Conforme pode ser observado nas palavras que seguem:

Em conjunto com a ajuda do Conselho, quando necessário. Não existe instrumento. É uma avaliação pelo dia a dia (Gestora A).

As decisões são tomadas coletivamente, através de reuniões e informes. Compartilhamos as atualizações existentes, planejamos ações futuras, refletimos e avaliamos para assim redirecionarmos o cotidiano escolar. Avalio o trabalho enquanto gestão como participativa e democrática, criando dentro das possibilidades um acompanhamento e monitoramento para um processo ensino aprendizagem de qualidade (Gestora B).

Embora a Gestora B tenha afirmado que a gestão é democrática e as decisões tomadas coletivamente, ambas as professoras – quando questionadas sobre suas participações nesse sentido – informaram que, tanto no âmbito administrativo como no pedagógico, isso ocorre de forma tímida, caracterizando uma gestão que apenas informa decisões previamente tomadas sem a devida participação dos docentes, conforme as seguintes afirmações:

Nos dias de planejamento, somos informados das decisões tomadas pela direção, pela equipe técnica e especialistas da escola (Professora 3b).

Não participamos muito. As decisões da escola são comunicadas nas reuniões mensais pela gestora e equipe pedagógica (Professora 2b).

Isso pode representar uma centralização nas decisões por parte da gestora e equipe pedagógica, restringindo a participação dos demais envolvidos no processo educacional e, por conseguinte, a contribuição que cada agente traz consigo, através de suas experiências, valores, visões e situações práticas que podem otimizar o planejamento e consequente alcance dos objetivos da escola. Por outro lado, percebemos nas afirmações supra certo grau de conformismo, falta de interesse e apatia das professoras, tendo em vista que as respostas não apresentaram questionamento nem criticidade em relação ao processo

decisório, no tocante aos aspectos administrativos e pedagógicos da instituição, não restando claro o por que da desmotivação e se houve cerceamento por parte dos gestores.

Para Veiga (1995), a escola é um espaço marcado pela manifestação de práticas contraditórias, que apontam para a luta e/ou para a acomodação dos envolvidos na organização do trabalho pedagógico. É preciso construir um projeto na escola capaz de “contrapor-se à fragmentação do trabalho pedagógico e sua rotinização, à dependência e aos efeitos do poder autoritário e centralizador. Cada instituição educativa assume a sua marca tecendo no seu coletivo a construção de uma nova forma de organização” (VEIGA, 1995, p. 26).

Ao questionarmos as gestoras sobre a atuação dos órgãos colegiados, ambas reconhecem a participação do Conselho Escolar como mecanismo importante para tomada de decisão nas instituições, afirmando que os membros dos colegiados se reúnem para refletir, avaliar e propor ações no acompanhamento do processo administrativo e pedagógico da escola. Para Ribeiro, Ribeiro, Gusmão (2005), o bom funcionamento dos conselhos escolares, como instrumento de participação da comunidade escolar é um indicador de qualidade da gestão.

Para que haja a participação efetiva dos membros da escola, é necessário que o gestor crie um ambiente propício que estimule trabalhos conjuntos, que considere igualmente todos os setores, coordenando os esforços de funcionários, professores, pessoal técnico-pedagógico, alunos e pais envolvidos no processo educacional. É preciso ter em conta “a possibilidade real de serem tomadas as decisões e, sobretudo, o reconhecimento da responsabilidade de competências e da diversidade de interesses das partes envolvidas” (SPÓSITO, 2001, p. 52).

A gestão democrática poderá constituir um caminho real de melhoria da qualidade do ensino se ela for concebida também como um mecanismo transformação das práticas pedagógicas da escola. Isto pode ser realizado nas discussões em torno da construção de um currículo pautado na realidade local, na maior integração entre os agentes envolvidos na escola, no processo de avaliação e planejamento etc. Isso implica na construção e revisão cotidiana do Projeto Político Pedagógico das instituições.

Uma escola bem organizada e bem gerida é aquela que cria condições pedagógicas, organizacionais e operacionais que propiciam o bom desempenho dos professores em sala de aula, de modo que todos os alunos sejam bem sucedidos na aprendizagem escolar (LIBÂNEO, 2004, p. 10).

Ao perguntarmos as gestoras das duas escolas quanto ao Projeto Político Pedagógico e como este foi elaborado, obtivemos as seguintes respostas:

O PPP foi elaborado com a participação de todos através de questionários e debates com professores, técnicos, funcionários, pais e alunos (Gestora A).

Foi elaborado coletivamente com todos os segmentos: professores, técnicos, gestores, alunos, funcionários e a comunidade escolar, tendo revisão através do levantamento estatístico avaliativo de todo o trabalho escolar, desenvolvido pelos diferentes segmentos (Gestora B).

As três professoras da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho, responderam que não participaram do processo de construção do PPP, afirmando que este fora apresentado através de “*slides pela equipe técnica e especialistas da escola*” (Professora 3b). A Professora 2b afirmou não ter participado, tampouco soube como se deu o processo de construção. Este dado, mais uma vez contradiz o que a gestora afirmou em relação a participação dos sujeitos da escola nas tomadas de decisão, isto porque, as referidas professoras já faziam parte do quadro de funcionários da escola quando o documento foi elaborado no ano de 2012.

Por outro lado, a maioria das docentes da EMEF Dr. José Novais, responderam que participaram da construção do PPP em 2012, junto com os demais profissionais da Escola através de reuniões. Apenas a Professora 1b disse não ter participado desse processo, sem justificar os motivos.

Para Dourado (2007), as ações propostas no PPP são importantes para a qualidade da educação, uma vez que um projeto consistente, elaborado num processo coletivo, que estabeleça metas claras, é o grande referencial de qualidade de uma unidade escolar, aliado a outras questões como condições de trabalho, formação docente etc.

A gestão do Projeto Político Pedagógico (PPP) é tarefa coletiva do corpo docente liderado pelo gestor responsável para garantir a qualidade da educação. “O projeto pedagógico é a marca registrada de uma escola. Ele é a sua carteira de identidade” (CURY, 2007, p. 19).

Quanto ao planejamento escolar, a Gestora A afirmou que “*é realizado mensalmente com a participação dos professores, equipe técnica e direção*”. A Gestora B,

respondeu que este “é realizado mensalmente com a presença dos professores, especialistas e gestores, todos com um único propósito: encontrar soluções para os problemas existentes no ensino e aprendizagem do alunado”.

As professoras das duas escolas ao serem questionadas se participavam da elaboração do planejamento escolar, responderam o seguinte:

Sim. Porque considero importantíssimo esta interação entre os profissionais (Professora 1a).

Sim, pois, acho importante que os profissionais da escola compartilhem ideias, sugestões e soluções para o cotidiano da escola. O planejamento deve ser coletivo, pois, o trabalho educativo é sequenciado. (Professora 2a)

Sim, primeiro porque faz parte das atividades pedagógicas que cabem ao professor, segundo porque constitui um importante momento de trocas de ideias, afim de organizar todas as ações a serem desenvolvidas em prol da educação dos alunos (Professora 1b).

Sim, para cumprir a carga horária do magistério de 30 horas, distribuída assim: 20 horas de atividades em sala de aula, 5 horas destinadas a planejamento e capacitação, 5 horas extra-escolar destinada a elaboração e correção dos trabalhos pedagógicos (Professora 3b).

Percebe-se que a maioria das professoras reconhece a importância do planejamento escolar como uma oportunidade para troca de experiências e interação entre os profissionais em busca de soluções coletivas para a melhoria do ensino oferecido aos alunos. É preciso fazer referência à fala da Professora 3b, que identifica o planejamento apenas como uma obrigação e cumprimento de carga horária exigida para a sua atuação como docente.

Ante o exposto constatamos, a partir das respostas obtidas pelo questionário, que há um esforço por parte das Gestoras A e B em promover uma gestão democrática e participativa. Entretanto, identificamos práticas contraditórias e centralizadoras, principalmente em relação à construção do Projeto Político Pedagógico na EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, o que certamente pode trazer consequências negativas em relação a oferta de um ensino de qualidade.

5.2 Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola

A qualidade do rendimento escolar está intrinsecamente vinculado, entre outros fatores, às condições adequadas de trabalho do professor, dentre as quais se destacam material didático-pedagógico e de pesquisa, limite de alunos por sala, espaço físico adequado, boa remuneração, segurança, formação continuada, tempo dedicado ao planejamento, boa assessoria de coordenadores pedagógicos e motivação. Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 11) argumentam que professores “engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo fazem diferença na construção de uma escola de qualidade”.

De acordo com a nossa pesquisa a média salarial dos professores tanto da EMEF Dr. José Novais, quanto da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho é de até dois salários mínimos. Um dado que merece ser destacado é que as duas escolas apresentam pouco absenteísmo. Embora conste em seus quadros um número maior de professores temporários, estes atuam na instituição há mais de cinco anos em média.

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007), as escolas que possuem professores efetivos tendem a obter melhores resultados em termos de qualidade do que escolas onde há grande rotatividade de pessoal docente. Isto pode proporcionar a princípio um maior vínculo com a instituição por parte dos profissionais e um sentimento de pertença no ambiente do trabalho.

Ao questionar as Gestoras A e B à respeito da frequência dos professores nas unidades escolares, ambas responderam que estes faltam pouco. Consideramos, portanto, que este problema de ausência de professores em sala de aula não atinge as escolas pesquisadas. Por outro lado, podemos constatar, através dos questionários e das observações durante a investigação, que as docentes apesar de terem boa frequência demonstram pouco envolvimento em relação às ações coletivas – pedagógicas e administrativas – limitando-se à sua prática em sala de aula, principalmente as docentes da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho.

Durante as observações, período em que podemos nos aproximar mais da realidade das escolas, ficou evidenciado que ambas disponibilizavam de um espaço físico pequeno. No entanto, ao questionarmos sobre a infraestrutura da escola, a Gestora A, respondeu que era “boa”, enquanto que a Gestora B, classificou como “ruim”.

É preciso ressaltar, que embora os espaços sejam semelhantes, a gestão da EMEF Dr. José Novais, apresentou uma maior organização, limpeza, zelo com os materiais permanentes e melhor utilização dos espaços para ações pedagógicas e administrativas. Embora considerando as limitações físicas, demonstrou um esforço em proporcionar aos alunos e profissionais da escola um ambiente propício ao processo de ensino e aprendizagem. As docentes que participaram desta pesquisa confirmaram através do questionário, que as condições de trabalho são consideradas satisfatórias.

Na EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho, constatou-se o mau uso das instalações e uma certa falta de organização dos espaços, dificultando o trabalho pedagógico. Entendemos que um ambiente educativo deve ser acolhedor, atrativo de modo que proporcione uma maior interação entre gestores, técnicos, professores e alunos, condição importante para o desenvolvimento de práticas pedagógicas e administrativas mais eficazes.

Nas respostas obtidas pelas professoras da referida escola, ficou evidenciado que os problemas mencionados afetam diretamente no desempenho do seu trabalho e na falta de motivação.

A maior dificuldade encontrada é a falta de espaço e estrutura para comportar as atividades desenvolvidas na escola (Professora 1b).

Acho inadequada as condições de trabalho e não tenho motivação (Professora 3b).

As condições de trabalho no ambiente educativo também implicam na disponibilidade de espaços que atendam as diversas áreas do conhecimento. Assim, a biblioteca, o laboratório de ciências e de informática favorecem o trabalho do professor que pode promover atividades mais diversificadas e atrativas para os alunos, que por sua vez, terão mais oportunidades de aprendizagem. Quando perguntamos às gestoras sobre tais espaços, constatamos os seguintes dados demonstrados no quadro que se segue:

Quadro 9 – Infraestrutura das escolas campo de pesquisa³⁷

	EMEF Dr. José Novais		EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho	
Biblioteca	Possui	Funciona	Não possui	-
Laboratório de Ciências	Não possui	-	Não possui	-
Laboratório de Informática	Possui	Funciona	Possui	Funciona
Quadra poliesportiva	Possui	Funciona	Possui	Funciona
Auditório	Não possui	-	Não possui	-
Mobiliários adequados	Possui	Suficiente	Possui	Suficiente
Material didático pedagógico	Possui	Suficiente	Possui	Suficiente

A partir deste quadro podemos evidenciar que a ENEF Dr. José Novais, possui melhores condições de infraestrutura e espaços pedagógicos. Por sua vez a EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, também apresenta de maneira geral boas condições, porém, com um grave problema de não haver em suas dependências uma biblioteca, considerada, a nosso ver como espaço imprescindível à pesquisa de professores e alunos, bem como interação e incentivo ao estudo e formação de leitores. O escasso acervo de livros encontrava-se mal acondicionados na sala da gestora. Assim, professores e alunos não tinham acesso aos exemplares.

Outro fato importante que deve ser registrado está relacionado ao laboratório de informática. Embora a Gestora B afirmasse através do questionário que a sala funciona, percebemos (através das observações) que o espaço estava sempre fechado, ocioso, e que os professores e alunos praticamente não a utilizavam, não havia interesse em promover atividades pedagógicas, utilizando os computadores. Sabemos que os jogos e programas educativos podem oferecer aos discentes mais oportunidades de aprendizagem, tornando o processo educativo mais prazeroso, criativo e diversificado.

Um fator considerado positivo em relação às condições de trabalho dos professores se refere ao número de alunos por sala de aula. Nas duas escolas, há uma média de 25 discentes, atendendo o que está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da

³⁷ Dados retirados dos questionários aplicados às gestoras das escolas.

Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Esta quantidade de alunos proporciona um melhor atendimento dos discentes pelos professores, o que pode facilitar o processo ensino aprendizagem e uma melhor interação entre os alunos e entre estes e as professoras.

Sobre esta questão, obtivemos os seguintes depoimentos:

A relação professor aluno é de maneira integrada, aberta, mais próximos, procurando evitar a educação bancária (Professora 1a).

A relação entre professor e aluno é de respeito, amizade e dedicação (Professora 2a).

São estabelecidas de forma dialógica, sempre orientadas pelo contrato pedagógico estabelecido entre professores e alunos (Professora 1b).

As respostas revelam uma preocupação em manter um bom relacionamento na comunidade escolar. Este clima favorável, baseado no diálogo é fundamental para assegurar um desenvolvimento afetivo, emocional e cognitivo nos alunos.

Conforme já mencionado no capítulo anterior, as unidades escolares, estão situadas em bairros considerados violentos. Mas, quando questionadas sobre o tema, as Gestoras A e B, responderam que não foram registradas práticas de violência no entorno das instituições, tampouco no interior destas, o que é positivo, no sentido de aproximar a escola da comunidade em que está inserida.

Destacamos na nossa pesquisa a questão da formação do educador que sem dúvida se configura como uma condição importante para o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Esta formação deve acontecer não somente no âmbito da graduação ou da pós-graduação, mas nas variadas possibilidades de construção do conhecimento e aperfeiçoamento da prática docente, através da formação continuada. Para Libâneo (2004) essa formação é importante para uma profissão que lida com a transmissão de saberes e com a formação humana, numa época em que se renovam os currículos, introduzem-se novas tecnologias, acentuam-se os problemas sociais e econômicos, modificam-se os modos de viver e de aprender e reconhece-se a diversidade social e cultural dos alunos.

Para sabermos se a escola estimula a participação dos seus profissionais, especialmente, os professores em cursos de formação, obtivemos as seguintes respostas das gestoras:

A formação continuada dos professores é importante e é feita pela SEDEC regularmente (Gestora A).

Os professores participam ativamente das formações oferecidas e dão importância máxima a isso, são conscientes da necessidade de estar em processo contínuo de formação. Já oferecemos cursos didáticos pedagógicos por se tratar de uma ação do PDE (Gestora B)

Resta claro que as gestoras consideram a formação continuada importante. Sentimento que também foi revelado entre as professoras da EMEF Dr. José Novais:

Participo da formação continuada porque estamos sempre precisando aumentar e dinamizar nossos conhecimento [sic] e nossa prática pedagógica (Professora 1a)

Participo para adquirir conhecimento sobre técnicas e metodologias inovadoras e que auxiliem [sic] na dinâmica em sala de aula (Professora 2a)

Participo para adquirir e trocar ideias e experiências para inovar as dinâmicas e práticas escolares (Professora 3a)

As professoras da EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, por sua vez, demonstraram pouco interesse, enfatizando em suas respostas que participavam apenas das formações oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação³⁸.

Participo anualmente da formação ofertada pela secretaria do município, pela escola nunca houve a oferta de uma formação (Professora 1b).

Participo apenas das formações promovidas pela prefeitura (Professora 2b).

A escola não oferece formação, quem promove é a Secretaria de Educação da Prefeitura (Professora 3b).

³⁸ A Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), por meio da Secretaria de Educação e Cultura (SEDEC) e coordenação do Centro de Capacitação de Profissionais em Educação (CECAPRO), oferece Formação Continuada aos profissionais da educação, considerando-a um “processo contínuo e progressivo de aprofundamento dos conhecimentos relacionados aos processos de aprendizagem, interligando a teoria com a prática” (JOÃO PESSOA, 2013).

Podemos constatar, no entanto, que embora a Gestora B tenha enfatizado que a formação está prevista como meta do PDE da escola, as professoras da instituição não fazem nenhuma referência a isto, participando de cursos de aperfeiçoamento em espaços fora da escola, especialmente os promovidos pela Secretaria Municipal da Educação.

Outra questão abordada nos questionários foi em relação à frequência anual da participação das professoras em cursos de capacitação. Nas duas escolas a média foi de dois cursos por ano. Não ficou claro se estas capacitações estão em consonância com as necessidades pessoais e práticas das professoras. Nesse sentido, compactuamos com Casassus (2007, p. 118) ao afirmar que:

Não parece conveniente considerar a capacitação como prática isolada. É preciso transformar as ações de capacitação em programas de desenvolvimento profissional. Este aspecto é de particular importância nos contextos do desenvolvimento tecnológico e das reformas curriculares.

As formações continuadas devem estar articuladas com as ações cotidianas da escola, para que os sujeitos que fazem parte do processo educativo (gestores, professores, coordenadores pedagógicos, supervisores, entre outros) tenham melhores condições de participar ativa e criticamente na construção do currículo, do planejamento, das decisões administrativas e pedagógicas, de modo que atenda às necessidades de cada instituição.

5.3 Acesso, permanência e sucesso na escola

As discussões em torno da qualidade de ensino permeiam as questões relativas ao acesso, permanência e sucesso na escola. De acordo com as instituições pesquisadas não há critérios de seleção para o ingresso dos alunos no período de matrícula e as turmas são organizadas por idade. As Gestoras A e B afirmaram que, respeitando o limite de alunos por turma, buscam atender a comunidade e garantir o direito à educação das crianças.

A questão do fluxo escolar tornou-se mais importante porque esta é uma das condições que as avaliações em larga escala impõem, especialmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ao considerar qualitativa a relação entre fluxo e médias de desempenho escolar.

**Quadro 10 – Fluxo escolar* dos alunos do Ensino Fundamental da
EMEF Dr. José Novais**

Turma	Matrícula	Transferência	Abandono	Aprovação	Reprovação	Falecidos
1º ao 5º	296	03 alunos	-	284 alunos	09	-
ano	alunos	1,01%	-	95,95%	3,04%	-

(*) Os dados foram retirados do Projeto Político Pedagógico (PPP) da EMEF Dr. José Novais e referem-se aos alunos matriculados nos turnos manhã e tarde no ano letivo de 2011.

Ao analisarmos os dados acima percebemos que o fluxo escolar da EMEF Dr. José Novais é extremamente positivo, pois de um número de 296 alunos matriculados no 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, ocorreram apenas 09 reprovações e 03 transferências. O que pode demonstrar um cuidado com o desempenho satisfatório dos alunos, em função dos números de aprovações apresentados. Quando perguntamos à Gestora A sobre os possíveis fatores que favoreciam o “sucesso escolar”, esta respondeu que *“são a responsabilidade e empenho de todos por uma educação de qualidade”*.

Para elevar o nível de qualidade do ensino na referida escola a gestora afirmou que são desenvolvidas *“capacitação dos professores em novas tecnologias, projetos de leitura, projeto família em ação e projetos culturais de dança, teatro e ano cultural”*. Contudo, a Gestora A enfatiza a dificuldade enfrentada pela escola para desenvolver estes e outros projetos mais elaborados devido à falta de recursos financeiros.

Em relação aos alunos que apresentam dificuldades, a EMEF Dr. José Novais *“realiza reuniões com os pais solicitando que os mesmos dê [sic] uma atenção melhor aos filhos. A escola promove atividades diferenciadas, apoio da direção e equipe técnica no atendimento individualizado”* (Gestora A).

Percebe-se uma política de aproximação escola-família como uma dimensão importante para a permanência e êxito do aluno.

Quando falta um professor uma pessoa habilitada da escola assume a sala. Quando o aluno falta por mais de dois dias os pais são chamados à escola. Realizamos reuniões periódicas com os pais ou responsáveis (Gestora A).

A participação da família na escola é um dos fatores que contribui para um bom desempenho do aluno. Essa parceria é importante e deve estar presente desde as atividades cotidianas da escola até na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), por exemplo. Segundo Ravitch (2011, p. 266) “as escolas não existem isoladamente. Elas são parte de uma sociedade maior”. Dessa forma, a educação sugere a participação efetiva dos alunos, das famílias, dos gestores, dos professores, dos técnicos, enfim, o envolvimento dos diferentes segmentos fortalece e define as diretrizes para um projeto educacional condizente com a realidade da comunidade escolar. A relação família escola pode ser assim entendida:

A família é o agente socializador, enfatizando aspectos relacionados às configurações familiares, à rede social de apoio e aos vínculos familiares e suas implicações para o desenvolvimento humano. A escola é destacada como um contexto de desenvolvimento, priorizando uma reflexão sobre sua função social, as suas tarefas e papéis na sociedade contemporânea, especificamente no que diz respeito ao cenário político-pedagógico. Para uma efetiva relação entre a família e a escola é necessário enviaar esforços para melhor compreendê-la, de modo a assegurar que ambos os contextos sejam espaços efetivos para a aprendizagem e o desenvolvimento humano. (DESSEN; POLONIA, 2007, p. 22)

A EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho não disponibilizou dados mais minuciosos acerca do fluxo escolar por turma/ano. Assim, o quadro a seguir apresenta as informações gerais sobre o número de alunos matriculados, transferidos, que abandonaram, foram aprovados e reprovados no ano letivo de 2011.

Quadro 11 – Fluxo escolar* dos alunos da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho

Turma	Matrícula	Transferência	Abandono	Aprovação	Reprovação	Falecidos
1º ao 5º	233	11 alunos	28 alunos	167 alunos	26 alunos	01 aluno
ano	alunos	4,72%	12,02%	71,67%	11,16%	0,43%

(*) Os dados foram retirados do Projeto Político Pedagógico (PPP) da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho e referem-se aos alunos matriculados nos turnos manhã e tarde no ano letivo de 2011.

Nesta escola observamos um número maior de alunos que foram reprovados, transferidos ou que abandonaram, totalizando 65 discentes, isto é, 42,74%. Dos 233 alunos matriculados, apenas 167 foram aprovados, ou seja, 27,09%.

Ao questionarmos a Gestora B sobre os fatores que a seu ver são relevantes e contribuem para o sucesso escolar, esta respondeu:

Uma escola de sucesso é reflexo de um trabalho coletivo. Buscamos sempre realizar as ações da nossa escola coletivamente, através de projetos e ações previstas no PPP para que possamos obter êxito na nossa proposta que é a qualidade no ensino.

Quanto às ações empreendidas para elevar o nível de qualidade da educação na escola, a Gestora B colocou:

Com o intuito de sempre elevar o nível de qualidade e excelência no ensino realizamos ações pedagógicas como: projetos interdisciplinares, Olimpíadas de Matemática, reforço escolar, projeto fixo de leitura e escrita, simulados, gincanas, mostra cultural e mini projetos desenvolvidos pelas professoras nas salas de aula.

Apesar do discurso em promover um ensino de qualidade e um bom desempenho dos alunos, os dados apresentados ainda revelam certa dificuldade em atingir tais objetivos, se compararmos com o fluxo escolar apresentado pela EMEF Dr. José Novais. De acordo com o questionário, a Gestora B faz um relato acerca dos aspectos negativos da sua escola, justificando assim tais dificuldades: *“Infelizmente temos uma infraestrutura insatisfatória, o que dificulta um pouco o trabalho.”*

Ao perguntarmos sobre as políticas próprias da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho no que se refere ao acesso e permanência dos educandos, obtivemos a seguinte resposta:

Buscamos oferecer um ensino de qualidade e além disso pautamos nossa prática baseada na pedagogia do afeto, ou seja, os alunos se sentem bem acolhidos na nossa escola e por isso o acesso é acolhedor e a permanência é constante (Gestora B).

E quanto aos alunos que apresentam situações de dificuldades a gestora da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho não detalhou os procedimentos tomados ou a prática pedagógica utilizada para sanar tal problema. Vejamos:

Acolhemos os alunos com o objetivo de que alcancem o domínio do saber e o seu pleno desenvolvimento nas dificuldades apresentadas. Contamos com o auxílio de uma cuidadora que realiza um trabalho de inclusão com o aluno especial na sala de aula e também temos atendimento na sala de recursos com uma professora (Gestora B).

Um dos fatores que pode contribuir para as situações de dificuldades educacionais que os alunos apresentam é a sua característica familiar. Segundo Carnoy (2009) as características familiares dos educandos, particularmente relacionadas com o capital humano acumulado no âmbito das famílias, influenciam decisivamente o desempenho escolar dos indivíduos.

O autor enfatiza que “as famílias influenciam a aprendizagem dos seus filhos por meio do capital humano (quanta educação têm os pais) e do capital social (quanta energia os pais investem na educação dos filhos)” (CARNOY, 2009, p. 35). Isto implica dizer que o contexto social importa e influencia no desempenho dos educandos na medida em que uma comunidade com alto capital social acumulado vai estimulá-lo a buscar um melhor desempenho escolar, além de conferir aos pais uma postura de maior proximidade e cobrança com o cotidiano da escola. Sob esse aspecto Ravitch (2011) argumenta:

As famílias devem permanecer envolvidas com seus filhos, encorajando-os, monitorando seu trabalho escolar [...] As crianças de famílias que proporcionam um ambiente literato têm mais chances de serem bem-sucedidas na escola do que as crianças que não possuem essa vantagem inicial. E o que acontece com as crianças cujas famílias, por qualquer motivo, não conseguem proporcionar um suporte em casa para a aprendizagem? Elas também devem ser educadas, e as escolas devem ir mais longe para garantir que elas aprendam os comportamentos e habilidades sociais que tornam a aprendizagem possível. (RAVITCH, 2011, p. 267)

Tanto a EMEF Dr. José Novais, quanto a EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, situam-se em bairros periféricos e são compostas por alunos oriundos de famílias com baixa renda, que dependem muitas vezes de auxílios do governo federal (como o Programa Bolsa Família, por exemplo), os pais ou responsáveis, em sua maioria, possuem o ensino fundamental incompleto e alguns são analfabetos.

O que fazer, portanto, com aqueles alunos que não encontram o suporte necessário na família? Nesse contexto as escolas, junto aos poderes públicos, devem reunir esforços para suprir as necessidades dos alunos, ponderando e superando as dimensões extra e intraescolares.

Conforme Dourado, Oliveira e Santos (2007) nas dimensões intraescolares devem ser considerados os processos de ensino-aprendizagem, o ambiente escolar, o planejamento, os recursos didáticos e a proposta curricular. Nas dimensões extraescolares, são considerados os fatores socioeconômicos e culturais dos sujeitos envolvidos.

O acesso, a permanência e o sucesso escolar são questões desafiadoras para as instituições de ensino. É preciso que os sujeitos envolvidos com a escola, se reconheçam não apenas como atores pedagógicos, mas políticos cuja mobilização é essencial para a conquista de melhores condições de trabalho e investimentos necessários à promoção de uma educação de qualidade para todos.

5.4 Avaliação: a relação das escolas campo de pesquisa com o IDEB

A avaliação tem se tornado na atualidade um dos campos de conhecimentos mais discutidos na educação, o que pode ser constatado na legislação, políticas educacionais, cotidiano escolar etc. Dentre as vertentes que têm suscitado mais discussões e pesquisas estão àquelas relacionadas a avaliação das políticas educacionais, desempenho dos alunos, dos docentes, avaliação em larga escala entre outras.

A avaliação como um instrumento político, pode servir à democratização, como também ser utilizada como instrumento de exclusão escolar e social. Assim, tínhamos o interesse de conhecer como as escolas campo de pesquisa, compreendem e utilizam a avaliação e que relações estabelecem com as avaliações em larga escala, em especial, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Ao consultarmos o Projeto Político Pedagógico das escolas para sabermos que concepções estas apresentam sobre a avaliação no documento, percebemos que ambas buscam promover uma avaliação de caráter qualitativo do processo ensino aprendizagem, buscando romper com uma prática classificatória de avaliação, para uma de caráter diagnóstica e formativa de maneira que estimule e promova o conhecimento pelos alunos.

O sistema de avaliação da EMEF Dr. José Novais, de acordo com o seu PPP, enfatiza a importância da avaliação sem priorizar a nota: “Quando se avalia, visa-se o qualitativo e não o quantitativo, utilizando as notas como instrumento diagnóstico, permitindo ao professor levantar resultados da compreensão geral da turma em relação ao conteúdo aplicado”.

Para a EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, como consta no PPP, o processo de avaliação ocorre desde a execução de atividades diversificadas dentro e fora da sala de aula, afim de que a prática pedagógica seja processual e integral. Nessa proposta são avaliadas as opiniões, as atitudes, os comportamentos e as competências dos alunos, desenvolvidas durante o processo educativo. “Perseguimos uma avaliação que possibilite a

verdadeira aprendizagem, que evidencie modificações significativas operadas no pensar, no sentir e no agir dos indivíduos. O sistema de mensuração de valores (prova/nota) ainda não foi excluído, mas já tem sido observado com um novo olhar”.

Ao perguntarmos as professoras sobre como desenvolvem a avaliação em suas práticas pedagógicas, percebemos que há uma consonância entre o PPP e a forma como a concebem e a praticam. Ressaltamos como positiva esta harmonia entre a proposta prevista no documento e a realidade da sala de aula, conforme podemos verificar nas respostas abaixo:

A avaliação é contínua, com a utilização da observação do processo de aprendizagem do aluno (através de observação, conversas e trabalhos escritos). A avaliação é utilizada como forma de verificar o ritmo de aprendizagem do aluno e como indicador da eficácia do planejamento (Professora 2a).

Uso a avaliação de modo contínuo, porque ocorre durante todo o processo através de ferramentas que me possibilitem uma visão diagnóstica da avaliação com a finalidade de detectar dificuldades que possam gerar ajustes ou mudanças na minha prática educativa de forma dialógica porque a avaliação não se aplica apenas aos alunos, mas ao ensino que se oferece (Professora 1b).

Para Fernandes e Freitas (2007), o professor deve estabelecer e respeitar princípios e critérios refletidos coletivamente, referenciados no Projeto Político Pedagógico, na proposta curricular e em suas convicções acerca do papel social que desempenha a educação escolar. Os autores enfatizam que este “é o lado de legitimação política do processo de avaliação e que envolve também o coletivo da escola” (FERNANDES; FREITAS, 2007 p. 17).

Ao realizarmos a pesquisa tínhamos o interesse de sabermos qual a relação das escolas com os resultados das avaliações em larga escala, sobretudo, o IDEB e que significados e consequências os índices alcançados traziam ao processo educacional.

Para Werle (2010), a avaliação em larga escala diz respeito a

um procedimento amplo e extensivo, envolvendo diferentes, modalidades de avaliação, realizado por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino, ou seja, todas as escolas de um determinado nível ou série deste sistema, mesmo que utilizando procedimentos amostrais, na maior parte das vezes voltada predominantemente para o foco da aprendizagem dos alunos e com a

finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema (WERLE, 2010 p. 22).

As Gestoras A e B revelaram através do questionário, que os resultados obtidos nas avaliações em larga escala são básicos para a formulação da proposta pedagógica da escola, são divulgados e discutidos com os professores, pais e alunos e geram mudanças nas práticas dos professores em sala de aula.

De acordo com as respostas das professoras das duas instituições pesquisadas, ao perguntarmos se estas tinham conhecimento dos resultados do IDEB e de que maneira se informavam sobre o assunto, identificamos que todas as docentes conheciam os índices obtidos pelas escolas, divulgados através dos meios de comunicação e/ou das reuniões pedagógicas promovidas para esse fim.

Questionadas acerca das dinâmicas em sala de aula, se estas eram alteradas com vistas a atender as necessidades emanadas pelas avaliações em larga escala, as professoras responderam:

Sim. A avaliação é a forma não somente de detectar o que o aluno aprendeu, mas principalmente de saber se a maneira como estamos ensinando está chegando ao aluno, se é necessário mudar nossa metodologia em prol da aprendizagem do aluno e de melhores resultados eu mudo (Professora 1a).

A avaliação é indicadora não apenas do desenvolvimento de aprendizagem do aluno, mas da eficácia da metodologia aplicada [sic] ou da necessidade da troca ou inovação das ferramentas de ensino. Os tipos de avaliação são diferentes (Professora 2a).

Sim, não só detectamos a aprendizagem do aluno, mas também nas avaliações, então devemos tentar troca [sic] as ferramentas para chegarmos a um bom aprendizado (Professora 3a).

Não. (Professora 1b).

Não, porque acredito na prática pedagógica que desenvolvo na sala de aula e as avaliações realizadas no processo ensino aprendizagem já são suficientes (Professora 2b).

Eu tenho flexibilidade para a minha turma, faço as adaptações necessárias, inclusive dos projetos aplicados (Professora 3b)

As respostas das professoras da EMEF Dr. José Novais evidenciam uma boa compreensão sobre a avaliação em larga escala e afirmam que diante das dificuldades

apresentadas pelos alunos nos testes, mudam sua prática pedagógica em sala de aula, não somente para que os discentes aprendam, como também para que alcancem resultados melhores nos referidos exames.

Essa realidade precisa ser analisada de maneira cuidadosa, uma vez que, as mudanças que se configuram na sala de aula não podem acontecer exclusivamente em função dos testes, mas com o objetivo maior de promover de fato a aprendizagem dos alunos, contribuindo para sua formação. Sobre isto, Afonso (2000), afirma que os efeitos das avaliações de larga escala nas escolas são diversos. Dentre eles, uma considerável “pressão sobre os professores para ensinar meramente para os testes [...]. O professor de algum modo deixa de ser dono de seus próprios atos e converte-se num instrumento de objetivos e de normas impostas de fora para dentro” (AFONSO, 2000, p. 41).

As professoras da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho apresentaram respostas diferentes em relação ao uso dos resultados do IDEB no contexto da sala de aula. Segundo duas das três professoras consultadas afirmam que não mudam a sua prática pedagógica em função dos números obtidos por seus alunos no referido exame e até o ignoram. Apenas a Professora 3b, afirma fazer as adaptações necessárias para que seus alunos tenham um resultado melhor, mais positivo.

Para Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005), a falta de interesse, repercussão ou impacto dos resultados do IDEB nas escolas, acontece porque os testes são preparados por outras pessoas, pesquisadores e técnicos que estão fora da escola, assim, os professores não se identificam e não se sentem motivados a transformarem sua prática pedagógica em função de algo que não se sintam representados.

Para a escola EMEF Dr. José Novais, que nas edições de 2007, 2009 e 2011, obteve índices, 5.9, 6.0 e 6.2, respectivamente, as professoras indicaram alguns fatores que, segundo elas, contribuem para que sua instituição tenha um bom resultado no IDEB. Por outro lado, as docentes não apontaram nenhum aspecto negativo na escola que pudesse interferir nos testes. São eles:

Compromisso dos profissionais (todos); relacionamento dos profissionais e interesse dos alunos (Professora 1a).

A dedicação dos profissionais envolvidos e o empenho em sequenciar a aprendizagem do aluno. Um dando continuidade ao trabalho do outro (Professora 2a).

Não há fatores negativos. Acreditamos no trabalho que desenvolvemos na escola (Professora 3a).

Na EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho, os índices obtidos nos anos 2007, 2009 e 2011, variaram entre os resultados 3.1, 4.2 e 3.5 respectivamente. Para as docentes, o baixo rendimento dos alunos nas avaliações em larga escala pode ser explicada em função dos seguintes fatores:

Os projetos desenvolvidos pela escola não estão de acordo com as necessidades da turma. Falta um pouco de apoio pedagógico nesse sentido (Professora 1a).

Acredito que falta um pouco de infraestrutura, material para pesquisa dos professores, interesse dos pais com a educação dos filhos, muitas coisas (Professora 2b).

Não há nada relevante. A aprendizagem segue um modelo tradicional, existe [sic] projetos que são de ficção. Os recursos existem, mas não funcionam corretamente (Professora 3b).

Fica evidenciado nas respostas que há certa apatia e descrédito em relação ao trabalho que vem sendo desenvolvido na escola. Durante as observações pudemos perceber que as professoras ignoravam as avaliações em larga escala, não reconhecendo a importância e a finalidade destas para que haja mudanças no interior das escolas.

Para Oliveira (2011), isto pode ser explicado em função da falta de conhecimento sobre o significado das avaliações em larga escala.

As iniciativas de testagem em larga escala implantadas no Brasil nos últimos anos, poucas dedicaram a devida atenção para a necessidade de planejar também um processo de divulgação e esclarecimento sobre o sentido das medidas realizadas, de modo que as escolas tenham condições de se apropriar dos resultados e, por conseguinte de utilizá-los em suas práticas cotidianas (OLIVEIRA, 2011, p. 81).

A postura um tanto indiferente demonstrada pelas professoras pressupõe certo sentimento de impotência para aperfeiçoar e implementar novos projetos que visem à melhoria da qualidade da escola e ao aprendizado dos alunos, considerando, dentre outras variáveis, os resultados obtidos nas avaliações em larga escala. Consideramos a mudança dessa postura fator importante para obtermos um salto de qualidade no processo de

aprendizagem dos alunos, mas não condição isolada para tal. Uma série de ações conjuntas voltadas para as questões intra e extraescolares são determinantes para que se altere positivamente os índices e se atinja a finalidade maior dos sistemas de avaliação: que o aluno aprenda.

Acreditamos, por sua vez, que a EMEF Dr. José Novais alcançou um desempenho satisfatório no seu trabalho por ter conseguido aquilo que Casassus (2007, p. 135) chamou de “multiplicidade de efeitos combinados”, sendo os resultados obtidos por seus alunos, nos testes em larga escala, efeito de uma combinação complexa de fatores. Apesar das limitações e dificuldades da realidade escolar, podemos constatar na referida instituição, o esforço da equipe (gestores, professores e técnicos pedagógicos) para:

- Utilizar bem o espaço físico, adequando-o às necessidades educativas;
- Dispor de recursos didáticos em quantidade suficiente;
- Desenvolver política de uso da biblioteca como incentivo aos professores e alunos no que se refere à pesquisa e a leitura;
- Demonstrar autonomia na gestão escolar;
- Reunir uma equipe de professores com boa formação acadêmica e que reconhecem a importância da formação continuada;
- Garantir um número de alunos adequado por sala de aula, com o intuito de favorecer o trabalho pedagógico e aprendizagem dos alunos;
- Incentivar a participação da família no cotidiano escolar.

Esse conjunto de fatores articulados não é infalível, mas demonstra as ações de enfrentamento desenvolvidas pelos seus profissionais para superar as dificuldades intra e extra escolares, e juntos contribuam para que seus alunos e alunas possam assegurar o direito a uma educação pública e de qualidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como proposta investigar as dinâmicas e as dimensões da EMEF Dr. José Novais e da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho, da Rede Municipal de Ensino de João Pessoa, que obtiveram no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), respectivamente, nos anos de 2007, 2009 e 2011 o resultado mais satisfatório e o menos satisfatório. Buscamos através de suas características e peculiaridades identificar os elementos considerados qualitativos, que, junto com os conceitos de fluxo escolar e médias de desempenho, contribuíram para promover tais resultados.

A literatura consultada neste estudo evidenciou que as avaliações em larga escala e a qualidade da educação precisam ser compreendidas no âmbito da reforma do Estado, especialmente, a partir da década de 1990, quando também as políticas educacionais sofreram mudanças e desempenharam papel importante no projeto de desenvolvimento econômico e social de inspiração neoliberal e crescente internacionalização da educação brasileira.

Ficou constatado também no referencial teórico deste trabalho, que não há um consenso em torno do conceito de qualidade da educação, uma vez que, esta envolve dimensões técnicas, sociais, históricas, culturais, humanas e políticas, que dificultam o processo de mensuração e identificação do que seria uma educação de qualidade. Porém, faz-se necessário ter clareza sobre o sentido e “ideal” de qualidade para nortear as ações destinadas a este fim.

As avaliações em larga escala têm se constituído como um elemento significativo da Reforma Educacional Brasileira, adquirindo centralidade no debate em torno da qualidade. Os resultados de tais avaliações são um ponto de partida para que os governos tenham uma dimensão da educação que vem sendo ofertada no país, para, a partir daí, reformular e elaborar políticas que busquem superar as disparidades regionais e entre as escolas.

Por outro lado, as avaliações em larga escala não podem ser o único parâmetro para analisar a qualidade da educação, por tratar-se de um mecanismo de fora para dentro, sem a participação dos sujeitos que atuam no interior das escolas, além de desconsiderar as concepções e estratégias de avaliação previstas em seus projetos pedagógicos. Nesta

perspectiva, as avaliações em larga escala estão focadas nos resultados e não nos processos pedagógicos.

Embora o maior objetivo das políticas de avaliação seja a melhoria da qualidade, algumas instituições de ensino podem não atendê-lo, atingindo nos testes índices aquém dos considerados satisfatórios. É preciso, no entanto, ter a clareza de que as escolas são diferentes, possuem necessidades e desafios também distintos, assim, as metas desejadas serão atingidas em momentos diferentes e através de mecanismos e condições próprias, exigindo, portanto, uma reflexão (sobre os índices) apoiada na realidade de cada escola e não sob um viés puramente quantitativo/classificatório.

Desta feita, os resultados obtidos pelas escolas não podem ser considerados como o critério exclusivo para definir, por exemplo, o direcionamento dos investimentos públicos, que, estrategicamente podem “premiar” as escolas com melhores índices. Consideramos este direcionamento um dos problemas das políticas de avaliação, pois, tal como estão colocadas no Brasil, ou seja, a decisão do Estado em priorizar os investimentos nas escolas que já se aproximaram ou até mesmo atingiram a meta, em detrimento de outras instituições de ensino que ainda apresentam índices insatisfatórios, pode gerar acirramento e conflito entre as escolas e não a melhoria da qualidade da educação de forma homogênea.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cerne desta pesquisa, é um indicador estatístico que permite mapear a realidade educacional do Brasil, podendo ser considerado como um ponto de partida para, como dito anteriormente, criar e/ou ampliar políticas públicas para a melhoria da educação. Realizado a cada dois anos, combinando fluxo escolar e desempenho dos alunos, o IDEB busca mobilizar ações estratégicas das unidades escolares no sentido de alcançar as metas estabelecidas.

Sabemos que o IDEB pode suscitar entre os educadores reações de apatia e indiferença daqueles que não se identificam com os resultados alcançados em suas escolas, bem como despertar um sentimento de mudança, visto que, os resultados podem mobilizar a comunidade escolar para a obtenção de futuros índices mais satisfatórios.

Os resultados do IDEB não podem ser um fim em si mesmos. Sistemas educacionais, gestores, professores, técnicos e toda a comunidade escolar devem compreendê-los e refletir sobre as possibilidades de transformar tais números em subsídios importantes para iniciativas de aperfeiçoamento do próprio sistema educacional, das unidades escolares e das salas de aula.

Ressaltamos, por oportuno, que indicadores além daqueles considerados pelo IDEB são igualmente importantes como, a gestão democrática, formação de professores, condições de trabalho, infraestrutura, condições socioeconômicas, acesso, permanência e sucesso escolar, projeto pedagógico, planejamento, entre outros. Percebemos nas escolas pesquisadas diferenças relevantes no tocante a estes indicadores, que influenciaram o resultado de cada uma nos exames realizados.

Através das pesquisas, a EMEF Dr. José Novais apresentou uma gestão mais democrática e participativa, na qual as decisões eram tomadas junto com os professores, permitindo uma reflexão mais ampla sobre as prioridades e necessidades da instituição, na tentativa de corrigir os desvios e aperfeiçoar os projetos exitosos que são desenvolvidos. Isto é um facilitador para promoção de um ensino de qualidade. Um exemplo decisivo nesse sentido, foi a elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico.

Na EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, por sua vez, encontramos uma divergência entre os discursos da gestora (que demonstrou em suas respostas que mantinha uma gestão democrática e participativa) e das professoras, tendo estas afirmado pouca participação nas decisões administrativas e pedagógicas, o que confere uma relação de poder centralizada na figura da direção escolar, limitando assim, um maior envolvimento dos docentes e demais sujeitos da comunidade escolar nas suas atividades e projetos.

As professoras, por sua vez, não expressaram nenhuma reação no sentido de reverter tal situação, demonstrando certa apatia e conformismo. Esse é um elemento que reflete negativamente na aprendizagem dos alunos, pois decisões pouco discutidas coletivamente, podem discrepar das reais necessidades desses sujeitos e da própria instituição. Diferente da EMEF Dr. José Novais, o Projeto Político Pedagógico desta escola não foi discutido com a comunidade escolar, sendo apresentado a esta em reunião de planejamento.

Em relação as condições de trabalho, as escolas pesquisadas se assemelham quanto ao espaço físico e aos recursos pedagógicos, porém, divergem quanto a organização e utilização destes. Enquanto a EMEF Dr. José Novais demonstrava planejamento e uso inteligente dos espaços, a EMEF Profª Analice Gonçalves Carvalho, apresentava espaços ociosos ou subutilizados, que poderiam ser direcionados e adaptados para diversas atividades pedagógicas. As condições de trabalho são inclusive apontadas como uma das causas da falta de motivação dos professores. Importante frisar a inexistência de uma

biblioteca o que distancia alunos e professores do hábito da leitura e da pesquisa, fundamentais para a construção do conhecimento.

O acesso, a permanência e o sucesso escolar são fatores importantes e ainda desafiadores para as instituições de ensino. A EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho apesar de apresentar problemas relacionados ao fluxo escolar, não especificou as ações ou procedimentos pedagógicos que apontem uma solução. Já EMEF Dr. José Novais mantém o fluxo escolar positivo, com um número de reprovação e evasão reduzido, em função da atenção dispensada em realizar projetos pedagógicos condizentes com a realidade escolar, incentivo à capacitação dos professores, relação família-escola, entre outros fatores que contribuem para a permanência e êxito do aluno na escola.

Destacamos em nossa pesquisa que o nível de escolaridade e as condições socioeconômicas das famílias também são importantes para compreender o desempenho dos alunos. Isto deve ser considerado pelo sistema educativo e pelas escolas, principalmente na elaboração das propostas pedagógicas e na relação entre instituição e comunidade.

A formação continuada dos professores como possibilidade de ampliar o conhecimento e aperfeiçoar a prática docente também mereceu destaque. Percebemos que as gestoras consideravam a formação continuada importante. Entre as professoras esse sentimento foi divergente. Enquanto as docentes da EMEF Dr. José Novais percebiam a formação continuada como um momento de crescimento pessoal e profissional, as professoras da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho, revelaram pouco interesse e afirmavam que participavam apenas daquelas oferecidas pela Secretaria Municipal da Educação. Isso evidencia que não há uma política interna da escola em incentivar e sensibilizar os docentes e demais profissionais da instituição quanto à importância da formação continuada para atender aos desafios postos no processo educativo na sociedade atual de forma mais consciente e crítica.

Entendemos que as mudanças ocorridas no interior das escolas não sejam realizadas apenas para garantir bons resultados nas avaliações em larga escala. Na EMEF Dr. José Novais as professoras afirmam que diante das dificuldades apresentadas pelos alunos nos testes, mudam sua prática pedagógica em sala de aula. Neste caso, não significa dizer que a instituição prepara os alunos apenas para os testes, visando um bom desempenho, outros fatores, já elencados neste trabalho, contribuíram para o êxito da escola nesse sentido.

Por outro lado, as professoras da EMEF Prof^a Analice Gonçalves Carvalho demonstraram pouca relação com os resultados do IDEB, pois, a maioria não se preocupa e não muda a sua prática pedagógica em função dos índices obtidos na escola. Não podemos, no entanto, responsabilizá-las pelo mau desempenho dos alunos. Outros elementos também mencionados no estudo foram determinantes.

Ficou evidenciado nas realidades pesquisadas a necessidade de compreender todo o processo das avaliações em larga escala (o que foi ou o que será mensurado), para então viabilizar a utilização consciente dos resultados obtidos, aliados à outras dimensões de cunho qualitativo que contribuem para a promoção de uma educação de qualidade.

Corroboramos com Oliveira (2011, p. 82), ao enfatizar que “o aluno não pode ter cerceado o seu direito à educação por eventuais problemas de organicidade dos sistemas de ensino. Cabe à escola denunciar as carências, sob pena de se declarar conivente com elas”.

Sendo assim, é preciso que as instituições escolares, independente do seu desempenho nas avaliações em larga escala, busquem de maneira sistematizada e planejada coletivamente, promover a aprendizagem dos alunos, garantindo a estes o direito à educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, nº 10, São Paulo, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, dezembro/1999.

_____. **Avaliação Educacional**: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Portugal: Universidade do Minho, 1998.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 2001.

AZEVEDO, José Clovis de. Educação pública: o desafio da qualidade. **Revista Estudos Avançados**, nº 21, 2007.

AZEVEDO, Fernando Et. Al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo. 1932. Disponível em: pedagogiaemfoco.pro.br. Acesso em: janeiro/2013.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, nº 2, julho/dezembro, 2001.

BARCELOS, Eronita S. A experiência de avaliação como prática de vida. **Contexto & Educação**, Ijuí, v. 2, nº 7, julho/setembro, 1987.

BARDIN, L. **L'Ére Logique**. Paris: Robert Laffont, 1977.

_____ **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, nº 75, agosto, 2001.

_____ **Avaliação na educação básica (1990 – 1998)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, João Baptista (org). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, nº 228, maio/agosto, 2010.

BECKER, Fernanda da Rosa. Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira. **Iberoamericana de Educação**, nº 53, junho/2010.

BEISIEGEL, Celso Rui. **Política e Educação Popular**: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil. São Paulo: Ática, 1982.

_____ O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, nº 106, março, 1999.

BELLONI, Izaura. A função social da avaliação institucional. IN: SOUSA, Eda C. B. Machado de. (Org). **Avaliação institucional**. Brasília/DF: UNB, 2000.

BLANCO, Rosa. Eficacia Escolar: desde el enfoque de calidad de la educación. **Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe**. Santiago: LLECE/OREAL/UNESCO, 2008.

BOGDAN, Taylor R. **Introducción a los métodos cualitativos de investigaciones**. Nueva York, 1987.

BOOTH, Wayne C; COLOMB, Gregory G; WILLIAMS, Joseph M. **A Arte da Pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília/DF: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 1988.

_____ **Plano Nacional da Educação (PNE)**. Lei nº 10.171, de 09 de janeiro de 2001, Brasília/DF: MEC, 2001.

_____ **Relatório Nacional do Sistema de Avaliação do Ensino Básico de 1990**. Brasília/DF: MEC, 1991.

_____ **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília/DF: MEC, 1996.

_____ **Indicadores da Qualidade na Educação**. Brasília/DF: Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC, 2004.

_____ **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Brasília/DF: MEC/SEB/INEP, 2007.

_____ **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): SAEB matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília/DF: INEP/MEC, 2008.

_____ **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Brasília/DF: MEC, 2008.

_____ **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Brasília/DF: MEC, 2010.

_____ **SAEB e Prova Brasil.** Brasília/DF: INEP/MEC, 2011.

_____ **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).** Brasília/DF: MEC, 2011/2012.

_____ **Conferência Mundial sobre Educação para Todos.** Brasília/DF: MEC, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil,** Brasília/DF, 1824.

_____ **Lei de 15 de outubro de 1827.** Brasília/DF, 1827.

_____ **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931.** Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Educação, Brasília/DF, 1931.

_____ **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.** Dispõe sobre a instituição do Estatuto das Universidades Brasileiras, Brasília/DF, 1931.

_____ **Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931.** Dispõe sobre a organização do Ensino Secundário, Brasília/DF, 1931.

_____ **Constituição da República Federativa do Brasil,** Brasília/DF, 1937.

_____ **Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Brasília/DF, 1942.

_____ **Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942.** Dispõe sobre a regulamentação do Ensino Industrial, Brasília/DF, 1942.

_____ **Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1945.** Dispõe sobre a regulamentação do Ensino Secundário, Brasília/DF, 1945.

_____ **Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964.** Dispõe sobre a institucionalização do salário-educação, Brasília/DF, 1964.

_____ **Decreto nº 57.634 de 14 de janeiro de 1966.** Dispõe sobre a suspensão da União Nacional dos Estudantes, Brasília/DF, 1966.

_____ **Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968.** Fixa as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior, Brasília/DF, 1968.

_____ **Lei nº 5.692/71.** Fixa as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, Brasília/DF, 1971.

_____ **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,** Brasília/DF, 1995.

_____ **Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Brasília/DF, 1995.

_____ **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Brasília/DF, 1996.

_____ **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Brasília/DF, 1996.

_____ **Lei nº 11.494/2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Brasília/DF, 2007.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a Qualidade em Educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Cadernos Cedes**, Campinas/SP, v. 29, nº 78, maio/agosto, 2009.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Notas sobre a reforma do Estado**. Novos Estudos/CEBRAP, 1998.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Brasília: Líber Livro, UNESCO, 2007.

CASTRO, Cláudio Moura. Quem tem medo da avaliação? **Veja**, São Paulo, julho, 2002.

CASTRO, Cláudio Moura; CARNOY, Martin. A melhoria da educação na América Latina: e agora, para onde vamos? IN: CASTRO, Cláudio de Moura. **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Meta**, v. 1, nº 3, Rio de Janeiro, setembro/dezembro, 2009.

_____. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, v. 23, nº 1, janeiro/junho, 2007.

_____. **A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARNOY, Martin. **A vantagem acadêmica de Cuba: porque seus alunos vão melhor na escola**. São Paulo: Ediuoro, 2009.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da Educação Básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: avaliação das políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 16, nº 59, abril/junho, 2008.

COSTA, Marisa Vorraber (org). **Caminhos Investigativos I: novos olhares na pesquisa em educação**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

COSTA, Messias. **Estudo Comparativo do Rendimento escolar**: a experiência da IEA. Disponível em: www.fcc.org.br Acesso em: outubro de 2012.

_____. Rendimento escolar: fatores explicativos e implicações para a igualdade de oportunidades. In: LEVIN, Henry M. Et.Al. **Educação e Desigualdade no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CURY, Carlos Roberto. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas/SP, v. 28, nº 100, outubro, 2007.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em Educação. **Revista Avaliação**, Campinas-Sorocaba/SP, v. 12, nº 3, setembro, 2007.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade**. Campinas/SP: Papirus, 2001.

DESSEN, Maria Auxiliadora; POLÔNIA, Ana da Costa. A família e a escola como contextos de desenvolvimento humano. **Paidéia**, 2007. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: junho de 2013.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. IN: FREITAS, Luiz Carlos de. **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs.) **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: MEC/INEP, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Qualidade da Educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, nº 78, maio/agosto, 2009.

DURAN, Geraes & CLARET, Marília. Avaliação: reguladora ou emancipatória? **Revista Diálogo Educacional**, v. 4, nº 8, Paraná, janeiro/abril, 2003.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. IN: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**: visões críticas. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

EYNG, Ana Maria. Projeto Pedagógico Institucional: a relação dialógica entre planejamento e avaliação institucionais. IN: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria de Lourdes. (orgs). **Políticas e gestão da educação superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Unijui, 2007.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: MEC/INEP, 2007.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília: MEC/INEP, 2007.

FERNANDES, Reynaldo; NATENZON, Paulo Esteban. A evolução recente do rendimento escolar das crianças brasileiras: uma reavaliação dos dados do SAEB. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 4, nº 28, julho/dezembro, 2003.

FERNANDEZ, Claudia de Oliveira; FREITAS, Luiz Carlos. **Indagações sobre Currículo**: currículo e avaliação. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2008.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, v. 29, nº 78. Campinas, maio/agosto, 2009.

FONTANIVE, Nilma Santos; KLEIN, Ruben. **Uma visão sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**. Rio de Janeiro: Ensaio, 2000.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, v. 28, Campinas, outubro, 2007.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alícia. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, nº 108, novembro/1999.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia; COSCARELLI, Carla. Avaliação e letramento: concepções de aluno letrado subjacentes ao SAEB e ao PISA. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, nº 81, dezembro, 2002.

FRANCO, Creso. Avaliação em larga escala e fatores associados ao desempenho escolar. IN: **Construindo Caminhos para o sucesso Escolar**. Brasília: UNESCO, INEP/MEC, Consed, Undime, 2008.

_____ (org.) **Avaliação, Ciclos e Promoção na Educação**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____ O SAEB: potencialidades, problemas e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, Rio de Janeiro, 2001.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2008.

FREITAS, Luiz Carlos (org.) **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____ Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, nº 100, outubro, 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da Educação Básica e Ação Normativa Federal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, nº 123, setembro/dezembro, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. IN: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

GADOTTI, Moacir; TORRES, Carlos Alberto. **Estado e Educação Popular na América Latina**. Campinas/SP: Papirus, 1992.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 2000.

GATTI, Bernardete Angelina (org). **Relatório do Seminário “Construindo Caminhos para o sucesso Escolar”**. Brasília: UNESCO, INEP/MEC, Consed, Undime, 2008.

_____ Números Vazios. **Escola Pública - Avaliação Educacional**. São Paulo: Segmento, setembro, 2011.

_____ **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

_____ **As Questões estratégicas de uma política educacional**. Brasília: MEC/UNESCO, 1994.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. IN: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

_____ Neoliberalismo e educação: manual do usuário. IN: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo. (Org.). **Escola S/A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF: CNT, 1996.

GOLDEMBERG, José. O repensar da educação no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 07, nº 18, São Paulo, maio/agosto, 1993.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, nº 227, janeiro/abril, 2010.

KLEIN, Ruben; FONTANIVE, Nilma. Alguns indicadores educacionais de qualidade no Brasil de hoje. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, v. 23, nº 1, janeiro/junho, 2009.

JOÃO PESSOA. Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDES)** - Institucional, 2013.

JOÃO PESSOA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Decreto nº 6.492 de 17 de março de 2009**. Regulamenta a concessão do Prêmio Escola Nota 10, instituído pela Lei Municipal nº 11.607/2008, de 23 de dezembro de 2008, mediante aferição de Aprendizagem e Gestão Escolar nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental, 2008.

_____ **Lei Municipal nº 11.607/2008, de 23 de dezembro de 2008**. Institui o programa Prêmio Escola Nota 10. João Pessoa/PB, 2008.

_____ **Lei nº 8.682/98, de 28 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. João Pessoa/PB, 1998.

_____ **Lei Orgânica do Município de João Pessoa**. João Pessoa/PB, 1990.

_____. **Lei Complementar nº 660, de 29 de março de 2010.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do município de João Pessoa. João Pessoa/PB, 2010.

KLIEBARD, Herbert M. Os Princípios de Tyler. **Currículo sem Fronteiras**, v. 11, nº 2, julho/dezembro, 2011.

LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas Editora, 1999.

LAVILLE, D; DIONNE, J. **A Construção do Saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. Reflexões sobre a legislação de educação durante a ditadura militar (1964-1985). **Histórica:** Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, nº 36, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão Escolar:** teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2004.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Positivo, 2009.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições.** 14ª Edição, São Paulo: Cortez, 2002.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. IN: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (org.)

O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997. Brasília: ANPAE, 2001.

MANFREDI, Silvia. Maria. **Educação profissional no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Ano XXII, nº 77, dezembro, 2001.

_____ **Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática.** Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Educação/Unicamp, Campinas, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 23ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____ **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2000.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República.** São Paulo: EPU/EDUSP, 1974.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Recife: Bagaço, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A qualidade do ensino como parte do Direito à Educação: um debate em torno dos indicadores.** *Mimeo.* 2011.

_____ Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, nº 84, setembro, 2003.

_____ IDEB e trabalho pedagógico da escola: uma articulação possível. **Escola Pública - Avaliação Educacional.** São Paulo: Segmento, setembro, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do ensino uma nova dimensão da luta pelo direito a educação. **Revista Brasileira de Educação**. janeiro/fevereiro/março/abril, 2005.

_____. Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola? IN: São Paulo. Secretaria Municipal de Educação (Org.). **Educação: fazer e aprender na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2008.

OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Paulo de Salles. **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro; ROCHA, Gladys. **Avaliação em larga escala no Brasil nos primeiros anos do ensino fundamental**. *Mimeo*. 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Measuring student knowledge and skills: a new framework for assessment**. Paris: OECD, 1999.

PAIVA, Vanilda. **Educação Popular e Educação de Adultos**. São Paulo: Loyola, 2001.

PARANDEKAR, Suhas D. Identificação de boas práticas nas redes municipais de ensino que influenciam o desempenho dos alunos na Prova Brasil. IN: **Construindo Caminhos para o sucesso Escolar**. Brasília: UNESCO, INEP/MEC, Consed, Undime, 2008.

PARO, Henrique Vitor. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2005.

PEREIRA, Dulcinéia de Fátima Ferreira; PEREIRA, Eduardo Tadeu. Revisitando a História da Educação Popular no Brasil: em busca de um outro mundo possível. **HISTEDBR**, Campinas/SP, nº 40, dezembro, 2010.

POSSOLLI, Gabriela Eyng; EYNG, A. M. **As políticas educacionais em um contexto complexo de múltiplos agentes definidores**. XV Colóquio Afirse “Complexidade: um novo paradigma para investigar e intervir em educação”. Lisboa: Porto Editora, 2008.

RAMOS, F. É possível esquecer o *welfare state* e as políticas regulatórias? IN: Boeira, S. L. **Democracia & Políticas Públicas**: diversidade temática dos estudos contemporâneos. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2005.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. **As corporações atacam a educação pública escolas que podemos invejar**. Resenha do livro SAHLBERG, Pasi. Lições Finlandesas: O que o mundo pode aprender com as mudanças educacionais na Finlândia? New York Review of Books, março/2012.

RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 35, nº 124, São Paulo, janeiro/abril, 2005.

RIBEIRO, Benvinda Barros Dourado. A função social da avaliação escolar e as políticas de avaliação da educação básica no Brasil nos anos 90: breves considerações. IN: **Inter-Ação, Revista da Faculdade de Educação da UFG**, v. 27, julho/dezembro, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMÁN, Marcela. Investigación Latinoamericana sobre Enseñanza Eficaz (ILEE). **Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe**. Santiago: LLECE/OREAL/UNESCO, 2008.

ROSSI, Lucilene. O conceito de qualidade na educação básica: algumas reflexões. **Trilhas Pedagógicas**, v. 1, nº 1, São Paulo, agosto, 2011.

_____ O discurso oficial da qualidade em educação: análise dos documentos legais da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática**, v. 17, nº 29, julho/dezembro, 2007.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, Lucíola L. de C. Formação de Professores na cultura do desempenho. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, nº 89, setembro/dezembro, 2004.

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas Públicas Educacionais no Brasil: tecendo fios**. *Mimeo*, 2011.

SANTOS, W. **O provão**: para além do discurso oficial, representação do professor e anatomia do modelo. Tese de Doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas/SP: Autores Associados, 2002.

_____ O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, nº 100, Campinas/SP, outubro, 2007.

SELLTIZ, Claire (et. al). **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. IN: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**: visões críticas. Petrópolis/RJ: Vozes, 1995.

SILVA, Andréia Ferreira da. Plano de Desenvolvimento da Educação: avaliação da Educação Básica e desempenho docente. **Inter-Ação**. Goiânia, v. 35, nº 02, julho/dezembro, 2010.

SOLIGO, Valdecir. **As avaliações em larga escala da educação básica e a necessidade de formação do professor**. V Congresso Internacional de Filosofia e Educação, Caxias do Sul/RS, maio, 2010.

SOUSA, Clarilza Prado de. **Descrição de uma trajetória na/da avaliação**. IN: CONHOLATO, Maria Conceição. (Org.). *Idéias 30*. Sistemas de avaliação educacional. São Paulo: FTD, 1998.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Reformas Educativas e Qualidade de Ensino**, 2001. Disponível em: <http://www.cefetes.br/>. Acesso em: junho de 2013.

_____. O FUNDEF e o direito à Educação Básica. In: MEDEIROS, Maria Deusa; KULESZA, Wojciech (orgs.). **Educação Básica: da teoria à metodologia**. João Pessoa: UFPB, 2000.

_____. **Repercussões do FUNDEF no gasto-aluno da Educação Básica do Estado da Paraíba**, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/> Acesso em: junho de 2013.

SOUSA JUNIOR, Luiz de; ALMEIDA, Aléssio Tony de. **Diagnóstico do Indicador de Qualidade Educacional da Rede Municipal de João Pessoa/PB (2005-2011)**. João Pessoa: UFPB/ObservEE-PB; PMJP/SEDEC, 2013. Mimeo.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Avaliação da aprendizagem: ênfase nas presentes pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 94, 1995.

_____. **Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades**. São Paulo: ADUSP, janeiro, 2010.

_____. Avaliação e Gestão da Educação Básica. IN: DOURADO, Luiz. **Políticas e Gestão da Educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas/SP, v. 24, nº 84, setembro, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes. Um breve balanço da pesquisa sobre violência escolar no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo: USP, v. 27, nº 1, janeiro/junho, 2001.

SZYMANSKI, Heloísa; ALMEIDA, Laurinda Ramalho de; PRANDINI, Regina Célia Aleida Rego. **A entrevista na educação: a prática reflexiva**. Brasília: Liber Livro, 2004.

UNESCO/OREALC. **Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de La calidad de La educación: marco conceptual**. Santiago/Chile: OREALC, 1997.

UNESCO/OREALC. **Educação de Qualidade para Todos: um assunto de direitos humanos**. Brasília: UNESCO/OREALC, 2008.

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**. Relatório Final. Minas Gerais: GAME/FAE/UFMG, agosto, 2011.

VEIGA, Ilma P. A. **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. Campinas/SP: Papirus, 1995.

VELOSO, Fernando; PESSOA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio. **Educação Básica no Brasil: construindo um país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

VIANNA, Heraldo Merelim. **Pesquisa em Educação: a observação**. Brasília: Liber Livro, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica:** política e gestão da escola. Brasília: Líber Livro, 2009.

TORRES, Carlos Alberto. Criando uma escola pública popular: fundamentos teóricos e iniciativas políticas. IN: **Educação e Democracia:** a práxis de Paulo Freire em São Paulo. São Paulo: Cortez / Instituto Paulo Freire, 2002.

WERLE, Flávia Obino Correa (org.) **Avaliação em Larga Escala: foco na escola.** Brasília: Liber Livro, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: QUESTIONÁRIO PARA OS GESTORES

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Prezado/a Gestor/a,

Este instrumento tem por objetivo coletar dados para pesquisa intitulada “Políticas públicas educacionais e o resultado do IDEB das escolas do município de João Pessoa: reflexões sobre o desempenho escolar e a qualidade do ensino”, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (PPGE/UFPB) e orientada pelo Prof. Dr. Luiz de Sousa Júnior.

Nesse sentido, pedimos sua contribuição para responder as questões que seguem para que possamos cumprir com essa etapa da pesquisa. Ressaltamos que as informações e identidade dos sujeitos participantes serão preservadas.

Agradecemos sua disponibilidade para o desenvolvimento do nosso trabalho.

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

Nome da Escola: _____

Identificação do entrevistado: _____

Sexo (☐) Feminino (☐) Masculino

Nível de Escolaridade: _____

Curso: _____

Ano de ingresso na função de diretor (a): _____

1) Como é preenchido o cargo de Direção na escola:

- ☐ Indicação da Secretaria de Educação
- ☐ Indicação Política
- ☐ Através de Concurso Público
- ☐ Através de Eleição Direta na Escola
- ☐ Outra modalidade

2) Períodos de funcionamento da escola:

- ☐ Manhã
- ☐ Tarde
- ☐ Noite
- ☐ Outro. Qual? _____

3) Níveis / modalidades de ensino oferecidos pela escola:

- ☐ Educação Infantil
- ☐ Ensino Fundamental – Ciclo I
- ☐ Ensino Fundamental – Ciclo II
- ☐ EJA - Fundamental
- ☐ EJA – Médio
- ☐ Outros: _____

4) Critério de ingresso dos alunos:

- ☐ Seleção. Qual? _____
- ☐ Sem seleção

5) Número de alunos matriculados em:

2009 _____

2011 _____

6) Como são organizadas as turmas em sua escola?

- ☐ Por idade
- ☐ Por ordem de chegada
- ☐ Por desempenho

() Outras formas: _____

7) Taxas - percentual (%) de desempenho do alunado no ano letivo 2011:

(_____) Taxa de Aprovação

(_____) Taxa de Reprovação

(_____) Taxa de Evasão

8) Séries que mais os alunos evadem: _____

9) Na sua escola, os dados das avaliações em larga escala, IDEB, por exemplo:

() São básicos para a formulação da Proposta Pedagógica da Escola

() Não são considerados para a formulação da Proposta Pedagógica

() São divulgados e discutidos pelo diretor com os professores

() Não são divulgados e discutidos com os professores

() São divulgados e discutidos com os pais e alunos

() Não são divulgados e discutidos com os pais e alunos

() Geram mudanças nas práticas dos professores em sala de aula

() Não geram mudanças nas práticas dos professores em sala de aula

10) Em relação aos professores da escola:

a) N° de efetivos _____

b) N° de temporários _____

11) Qual a formação dos professores da escola?

a) N° de professores com curso de Magistério de nível médio: _____

b) N° de professores com Bacharelado: _____

c) N° de professores com Licenciatura: _____

d) N° de professores com Especialização: _____

e) N° de professores com Mestrado: _____

f) N° de professores com Doutorado: _____

12) Faixa salarial média dos professores:

- ☐ Até dois salários mínimos
- ☐ Três salários mínimos
- ☐ Mais de três salários.

13) Os professores faltam:

- ☐ Muito
- ☐ Pouco
- ☐ Com frequência

14) Infraestrutura da escola:

- ☐ Excelente
- ☐ Boa
- ☐ Regular
- ☐ Ruim

15) Ambiente escolar considerando seu entorno:

- ☐ Adequado
- ☐ Pouco adequado
- ☐ Inadequado

16) Já houve alguma ocorrência policial envolvendo alunos no interior da escola?

- ☐ Sim
- ☐ Não

De que tipo? _____

17) A sua escola possui:

a) Biblioteca:

- ☐ Sim ☐ Não
- ☐ Funciona ☐ Não funciona

b) Laboratório de Ciências:

() Sim () Não

() Funciona () Não funciona

c) Laboratório de Informática:

() Sim () Não

() Funciona () Não funciona

d) Quadra para a prática de esportes e outras atividades:

() Sim () Não

() Funciona () Não funciona

e) Auditório:

() Sim () Não

() Funciona () Não funciona

f) Mobiliários adequados e em bom estado de conservação:

() Sim

() Não

g) Material didático pedagógico:

() Sim () Não

() Suficiente () Insuficiente

18) Número de salas de aula na escola: _____

19) Número médio de alunos por sala de aula: _____

20) Sobre o Conselho Escolar:

() Funciona

() Não funciona

() Funciona esporadicamente

21) A sua escola possui Projeto Político Pedagógico? Caso possua, como ele foi elaborado? Quem participou dessa elaboração?

22) Como é realizado o Planejamento Escolar? Quais as principais dificuldades e contribuições?

23) Como são tomadas as decisões da escola? Como avalia o trabalho da sua gestão?

24) Quais as ações empreendidas entre 2009 e 2011 para elevar o nível da qualidade da educação na sua escola?

25) Quais os fatores, que a seu ver são relevantes na sua escola e que contribuem para o sucesso escolar, e consequentemente, para a qualidade da educação?

26) Quais os aspectos negativos da sua escola, e que de certa forma podem influenciar na qualidade da educação e nos resultados obtidos nas avaliações externas?

27) Como a escola acolhe os alunos que apresentam situações de dificuldades de aprendizagem?

28) Quais as políticas próprias da escola no que se refere ao acesso e permanência dos alunos?

29) A escola oferece cursos de aperfeiçoamento profissional e/ou didático-pedagógico? Quais e em que frequência? Qual a importância dada à formação continuada dos professores?

30) Qual o nível socioeconômico da comunidade escolar? Na sua opinião, este fator influencia no aprendizado dos alunos?

31) Qual o nível de escolaridade das famílias dos alunos atendidos na sua escola? Na sua opinião, este fator influencia no processo educativo dos alunos?

APÊNDICE 2: QUESTIONÁRIO PARA OS PROFESSORES

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Prezado/a Professor/a,

Este instrumento tem por objetivo coletar dados para pesquisa intitulada “Políticas Públicas Educacionais e o Resultado do IDEB no Município de João Pessoa: reflexões sobre o desempenho escolar e a qualidade do ensino”, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba e orientada pelo Prof. Dr. Luiz de Sousa Júnior.

Nesse sentido, pedimos sua contribuição para responder as questões que seguem para que possamos cumprir com essa etapa da pesquisa. Ressaltamos que as informações e identidade dos sujeitos participantes serão preservadas.

Agradecemos sua disponibilidade para o desenvolvimento do nosso trabalho.

1) Dados de Identificação:

Nome da Escola: _____

Sexo: () Feminino () Masculino Idade: ____

Nível de Formação: _____

Curso: _____

Curso de graduação realizado em instituição: () Pública () Privada

Tempo total de magistério: _____

Tempo de magistério na escola pesquisada: _____

Turma/série que leciona: _____

Vínculo? () Efetivo () Temporário

Período e jornada de trabalho: _____

Realiza algum trabalho fora do magistério? () Sim () Não

Em caso positivo, qual? _____

2) Você participa regularmente de cursos de capacitação / aperfeiçoamento?

() Sim

() Não

Por quê? _____

3) Com que frequência?

() 1 por ano

() 2 por ano

() 3 por ano

() 4 por ano

() 5 ou mais por ano

() Não participo

4) O último curso de capacitação que você participou foi em que ano? _____

5) Você considera o rendimento escolar na escola onde você trabalha:

() Muito alto

() Alto

() Baixo

() Muito baixo

() Não sabe responder

6) Considera a repetência na sua escola:

() Muito alta

() Alta

() Baixa

() Muito baixa

() Não sabe responder

7) Como você avalia a sua condição e motivação de trabalho?

() Muito boa

() Boa

() Satisfatória

() Poderia melhorar

() Acho inadequada as condições de trabalho, e não tenho motivação

8) Sua escola enfrenta alguma dificuldade atualmente? Qual (is)?

9) Você participa da elaboração do planejamento coletivo? Por quê?

10) Como você desenvolve os processos avaliativos em sua prática pedagógica?

11) Você participou da elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola? Como ele foi construído?

12) Você participa do processo de tomada de decisões da escola no que se refere a questões de âmbito administrativo-pedagógico? De que maneira?

13) A escola possui uma proposta pedagógica em relação à avaliação?

14) Você tem conhecimento dos resultados do IDEB da sua escola? De que maneira?

15) Você participa de reuniões com a direção, onde é informado das decisões da escola, bem como dos resultados das avaliações em larga escala?

16) Você altera a dinâmica do seu trabalho visando melhorar a nota dos alunos no IDEB? De que forma?

17) Quais os fatores, que a seu ver são relevantes na sua escola e que contribuem para o sucesso escolar, e conseqüentemente, para a elevação dos resultados do IDEB?

18) Quais os aspectos negativos da sua escola, e que de certa forma podem influenciar nos resultados obtidos nas avaliações em larga escala?

19) Como são estabelecidas as relações entre professores e alunos e entre os professores e a gestão?

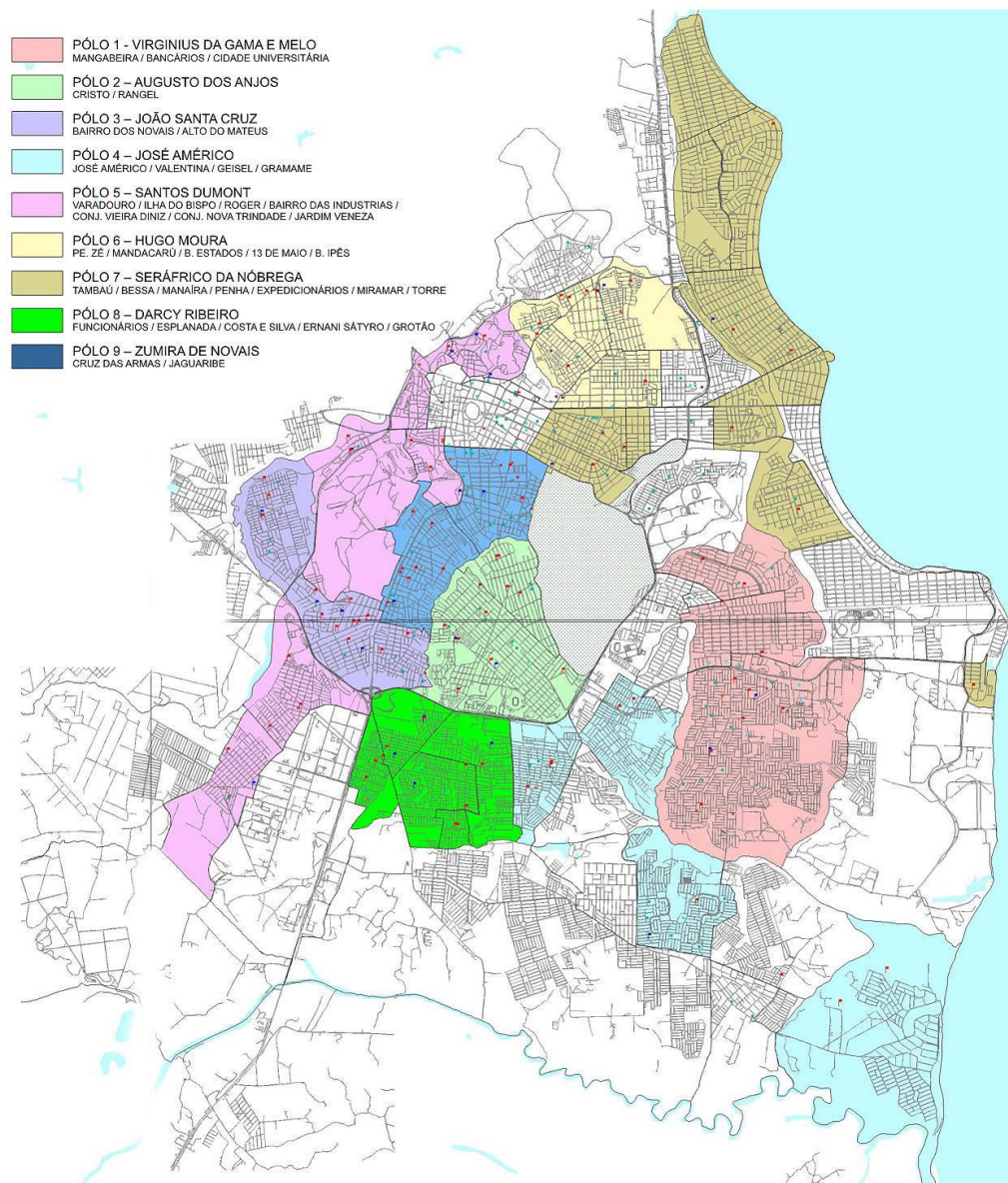
20) Você participa de cursos de formação continuada promovidos pela escola e / ou outras instituições? Por quê?

APÊNDICE 3 ROTEIRO PARA ANÁLISE

1. Análise do Projeto Político Pedagógico: práticas de avaliação e socialização dos objetivos e metas alcançados pelo PPP e o envolvimento da comunidade escolar.
2. Rendimento Escolar nos últimos três anos: registros, análise das taxas de aprovação, reprovação e abandono e o plano de melhoria a partir desses dados.
3. Frequência Escolar nos últimos três anos: ações para controle de frequência e medidas para assegurar permanência.
4. Uso dos resultados das avaliações em larga escala: verificar se a escola analisa e compara seus resultados educacionais e propõe ações de melhoria.
5. Transparência de resultados do IDEB: divulgação dos resultados e ações à comunidade.
6. Características da família dos alunos (nível socioeconômico).
7. Composição do corpo docente.
8. Verificar quantos professores trabalham como efetivos e quantos como temporários.
9. Programas e projetos desenvolvidos pelas escolas.
10. Formação continuada dos professores: investigar se as escolas possuem práticas de incentivo.

ANEXOS

Anexo 1: Mapa dos pólos das escolas do município de João Pessoa



Anexo 2: Divisão das escolas campo de pesquisa por pólos

PÓLO 3 (Bairro dos Novais / Alto do Mateus)
Escola Municipal de Ensino Fundamental Dr. José Novais Rua Desembargador Santo Stanslau, nº 322, Bairro dos Novais, João Pessoa/PB 3262-2001 / 3218-9394
PÓLO 9 (Cruz das Armas)
Escola Municipal de Ensino Fundamental Profª Analice Gonçalves Carvalho Rua 04 de Outubro, nº 653, Cruz das Armas, João Pessoa/PB 3242-7683 / 3218-9846 / 3215-6133