

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**PAULO RICARDO RICCO URANGA**

**A DEFASAGEM DO DESENVOLVIMENTO DAS HABILIDADES  
SOCIOEMOCIONAIS NA EDUCAÇÃO DO BRASIL**

**PORTO ALEGRE**

**2014**

**PAULO RICARDO RICCO URANGA**

**A DEFASAGEM DO DESENVOLVIMENTO DAS HABILIDADES  
SOCIOEMOCIONAIS NA EDUCAÇÃO DO BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim

**PORTO ALEGRE**

**2014**

**PAULO RICARDO RICCO URANGA**

**A DEFASAGEM DO DESENVOLVIMENTO DAS HABILIDADES  
SOCIOEMOCIONAIS NA EDUCAÇÃO DO BRASIL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim – Orientador

---

Prof. Dr. Sabino Porto Jr. - UFRGS

---

Profa. Dra. Izete Pengo Bagolin – PUCRS

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Prof. Dr Flávio Vasconcellos Comim, por com compartilhar comigo seu profundo conhecimento sobre o tema. Aos meus colegas Daiane Zanon, Felipe Bellé e Schadia Lambrecht, que, junto comigo, conheceram um pouco da realidade brasileira e contribuíram para este trabalho. Que essa consciência esteja sempre presente no exercício de nossa profissão e possamos contribuir efetivamente na inclusão dos menos favorecidos através da educação. Aos demais colegas que dividiram comigo essa caminhada. E a minha família, que esteve sempre presente.

## RESUMO

A qualidade da educação sempre tem levantado controvérsias entre as diferentes linhas de pensamento. Este trabalho tratará do enfoque não cognitivo e suas implicações na educação brasileira. Na primeira parte se trata da discussão das diferentes teorias da economia sobre a educação e suas implicações nas habilidades não cognitivas. A segunda parte procura traçar uma linha histórica da educação brasileira e como decorreram as políticas públicas de educação nos diferentes períodos. A terceira parte dedica-se a discussão do atual modelo de monitoramento da educação e o enfoque alternativo de avaliação não cognitiva.

***Palavras-Chave:*** Educação. Qualidade da Educação. Capacitação. Habilidades não cognitivas. Avaliação da Educação. Heckman. Nussbaum.

## **ABSTRACT**

The quality of education has always raised controversy between the different lines of thought. The present work will consider the non cognitive approach and its implications in Brazilian education. In the first part of this work it comes to the discussion of the different theories of the economy about the education and its implications on non-cognitive skills. The second part delineate a historical line of Brazilian education and how the public education policies were conducted in different periods. The third part is dedicated to discussion of the current education monitoring model and the alternative approach of non-cognitive evaluation.

**Key words:** *Education. Quality of education. Capability. Non-cognitive skills. Education evaluation. Heckman. Nussbaum.*

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ganhos por idade de pessoas treinadas e não treinadas.....	14
Gráfico 2 - Escolha ótima de gastos com educação para dois grupos de indivíduos diferentes.....	17
Gráfico 3 - Variação por região nas taxas de sobrevivência para o sexo masculino.	21
Gráfico 4 - relação dos investimentos anteriores e posteriores no capital humano como função de um multiplicador de habilidade para diferentes tipos de complementaridade.....	31
Gráfico 5 - Evolução da taxa de reprovação do Ensino Fundamental e do 1º ao 5º anos .....	64

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	OBJETIVOS E FUNÇÃO DA EDUCAÇÃO.....	12
2.1	TEORIA DO CAPITAL HUMANO.....	12
2.1.1	A educação como sinalizador para o mercado de trabalho.....	16
2.2	A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES.....	18
2.2.1	As liberdades e o desenvolvimento.....	21
2.2.2	A renda e as demais capacitações.....	23
2.2.3	As capacitações centrais.....	24
2.3	A FORMAÇÃO DE MÚLTIPLAS HABILIDADES.....	28
2.3.1	O modelo de formação de habilidades.....	30
2.4	EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA.....	32
3	O CAMINHO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	38
3.1	OS PRIMEIROS PLANOS EDUCACIONAIS BRASILEIROS.....	39
3.2	A EDUCAÇÃO NA NOVA REPÚBLICA.....	43
3.3	A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PELA AVALIAÇÃO EXTERNA.....	46
3.4	O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	50
3.5	O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	53
3.5.1	Meta 1.....	54
3.5.2	Meta 2.....	55
3.5.3	Meta 3.....	55
3.5.4	Meta 5.....	56
3.5.5	Meta 6.....	56
3.5.6	Meta 7.....	57
3.5.7	Meta 9.....	57
3.5.8	Meta 10.....	58
3.5.9	Meta 11.....	58
4	A AVALIAÇÃO COGNITIVA NO BRASIL E A ALTERNATIVA SOCIOEMOCIONAL.....	59
4.1	A PROVA BRASIL, O ENEM E A ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO DO BRASIL.....	59
4.2	O IDEB E O SISTEMA DE METAS.....	61
4.3	A AVALIAÇÃO SOCIOEMOCIONAL.....	64
4.4	A AVALIAÇÃO NÃO COGNITIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	69
4.5	AS HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.....	72
4.6	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOEMOCIONAL.....	77
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
	REFERÊNCIAS.....	83

ANEXO A – QUESTIONÁRIO SOCIOEMOCIONAL.....	87
--	----

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas de qualidade da educação pública brasileira nos últimos anos têm focado no monitoramento e avaliação do desempenho dos alunos, através de instrumentos como a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Esse esforço se dá em um contexto no qual se debate se a universalização da oferta de ensino estaria prejudicando sua qualidade. Além disto, os objetivos da educação brasileira têm-se voltado em atingir, até 2022, as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), em especial a melhora do principal indicador da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) coloca como finalidade da educação o pleno desenvolvimento do educando, provendo sua qualificação para o trabalho e seu preparo para o exercício da cidadania. Além disso, reconhece que a educação é formada por processos desenvolvidos na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

O cumprimento das metas do PNE deveria contribuir, de fato, para o aumento da qualidade da educação, uma vez que se espera um maior índice de alfabetização e uma melhor qualificação profissional dos professores. Entretanto o modo pelo qual o PNE é operacionalizado pelas políticas educacionais se mostra insuficiente para atender o que a lei brasileira entende por educação, já que o modelo atual de educação brasileiro se ocupa principalmente do desenvolvimento das habilidades cognitivas dentro do ambiente escolar. Desta forma, se procura educar para atender a demanda do mercado de trabalho, ignorando capacitações fundamentais para o exercício da cidadania (e mesmo do próprio mercado). Muitas dessas são de natureza não cognitiva (socioemocional), e são capazes de contribuir, inclusive, para a formação das habilidades cognitivas. O somatório do sucesso destes dois tipos de habilidades que, no futuro, é determinante para definir os *status* sociais e econômicos em que estarão inseridos os indivíduos.

A hipótese central deste trabalho é que as propostas de políticas públicas devem contribuir tanto para o desenvolvimento de características cognitivas quanto para não cognitivas. Desta forma se podem atender as demandas do mercado de

trabalho sem ignorar os direitos a cidadania e sem prejudicar as expectativas de bem estar futuro.

Nussbaum (2010) ressalta a importância que a educação tem para a democracia, ao produzir indivíduos com pensamento crítico apurado, e como as matérias fundamentais a formação da cidadania vem perdendo espaço para outras de natureza técnica. Cunha e Heckman (2007) mostram que o desenvolvimento socioemocional é importante para se alcançar sucesso em diversos aspectos da vida. Sen (2000) colabora não apenas trazendo a abordagem das capacitações, mas incorporando no conceito de liberdades substanciais à liberdade política. Ainda discute, em outra obra, a importância da relação entre o sentimento (não cognitivo) e a racionalidade (cognitivo), através do pensamento de dois importantes filósofos:

Adam Smith, figura central no Iluminismo escocês (e muito influente no Iluminismo francês também), discutiu amplamente o papel central das emoções e das respostas psicológicas em sua obra Teoria dos sentimentos morais. Smith pode não ter ido tão longe quanto David Hume, que afirmou que “a razão e o sentimento concorrem para quase todas as determinações e conclusões morais”, mas ambos veem raciocinar e sentir como atividades profundamente ligadas (SEN, 2011).

Assim, o objetivo principal desse trabalho é mostrar que a melhora da qualidade da educação brasileira vem sendo prejudicada por ter adotado um modelo focado em aprimorar habilidades cognitivas, uma vez que as habilidades socioemocionais podem, também, contribuir para tal. Como objetivos secundários, visa mostrar a importância do desenvolvimento das habilidades não cognitivas para garantir melhores condições de vida das crianças e aplicar um instrumento para medição de competências socioemocionais para alunos do 5º e 6º anos do Ensino Fundamental da rede pública de educação municipal de Porto Alegre. A fundamentação teórica utilizada se baseia na abordagem de James Heckman da formação de habilidades cognitivas e, principalmente, não cognitivas. Também utiliza a perspectiva das capacitações de Martha Nussbaum.

O trabalho está estruturado em três capítulos: o primeiro examina as teorias sobre a formação de capital humano, do desenvolvimento das habilidades requeridas e da importância da educação para a democracia; o segundo faz uma revisão histórica da educação do Brasil e um relato das políticas atuais; e por último, trata da avaliação da qualidade da educação no Brasil, do método de avaliação socioemocional aplicado no Estado do Rio de Janeiro pelo Instituto Ayrton Senna,

em parceria com a OCDE e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, e da análise dos resultados da aplicação do questionário socioemocional para alunos do 5º e 6º ano do Ensino Fundamental de Porto Alegre baseado no estudo de Primi e Santos (2014).

É importante salientar que a medição de habilidades não cognitivas é recente, que estas características têm sido deixadas de lado nas avaliações e nas políticas públicas. Isto tem como consequência um menor número de informações sobre a natureza de seus dados e a metodologia para medi-las, reforçadas pelo número reduzido de estudos sobre o tema. Recentemente a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) publicou uma nota de repúdio<sup>1</sup> a iniciativa do Instituto Ayrton Senna, alegando, entre outras críticas, que este instrumento poderia rotular e estigmatizar os alunos.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/carta-aberta-sobre-avaliacao-em-larga-escala-de-habilidades-nao-cognitivas-de-criancas-e-jovens>

## 2 OBJETIVOS E FUNÇÃO DA EDUCAÇÃO

Os processos de educar e aprender são de incessante discussão na sociedade. No âmbito da economia se tem discutido há muito tempo as suas funções e seus objetivos. Este capítulo procura discutir algumas destas ideias, focando nas habilidades cognitivas e não cognitivas, para então concluir qual o escopo da análise deste trabalho.

### 2.1 TEORIA DO CAPITAL HUMANO

Na perspectiva da teoria do Capital Humano o processo de aprendizagem é a incorporação de recursos cognitivos nos indivíduos, de tal maneira que proporcionem o aumento de sua renda real futura. Ou seja, é o investimento em Capital Humano, como menciona Becker (1962). Não apenas a educação escolar é vista como investimento em Capital Humano, há outras maneiras, como treinamento profissional, cuidados médicos para uma boa saúde, consumo de vitaminas e adquirir informações sobre o sistema econômico. Ou seja, conta com tudo o que melhora as capacidades físicas e mentais das pessoas, aumentando o potencial futuro de seus rendimentos reais. Um declínio na taxa de mortalidade em idades de trabalho pode melhorar as perspectivas de ganho através do alargamento do período durante o qual os ganhos são recebidos; uma dieta melhor adiciona força e resistência, e assim, ganhando mais capacidade de trabalho; ou uma melhoria nas condições de trabalho - salários mais altos, *coffee breaks*, assim por diante - pode afetar a moral e a produtividade.

A partir dos estudos de Becker (1962) foi possível uma explicação unificada de uma ampla gama de fenômenos empíricos. Dentre estes estão os seguintes: (1) rendimentos normalmente aumentam com a idade a uma taxa decrescente; (2) taxas de desemprego tendem a ser negativamente relacionadas ao nível de habilidade; (3) as empresas em países subdesenvolvidos parecem ser mais "paternalistas" com os funcionários do que em países desenvolvidos; (4) pessoas jovens trocam de trabalho mais frequentemente e recebem mais educação e treinamento profissional do que pessoas mais velhas; (5) a distribuição de rendimentos é positivamente enviesada, especialmente entre profissionais e outros trabalhadores qualificados; (6) pessoas mais capazes recebem mais educação e outros tipos de treinamento do que outras

menos capazes; (7) a divisão do trabalho é limitada pela extensão do mercado; e (8) o investidor típico em capital humano é mais impetuoso e, portanto, mais propenso a errar do que o investidor típico em capital tangível.

Quando trata da educação escolar, Becker (1962) define a escola como uma instituição especializada em produzir treinamentos, diferente de uma empresa, em que o treinamento ocorre em conjunto com a produção de bens. Algumas escolas especializam-se no desenvolvimento de uma habilidade específica, como a escola de barbeiros, outras oferecem um conjunto grande e diferenciado de habilidades, como as universidades. Ao longo do tempo se observa um processo de transação do ensino de dentro das empresas para as instituições especializadas. Essa mudança pode ser percebida quando se observa o aprendizado assimilado dentro dos escritórios de advocacia passando para as escolas de direito, e as habilidades adquiridas em experiência de trabalho na área de engenharia migrando para as escolas de engenharia.

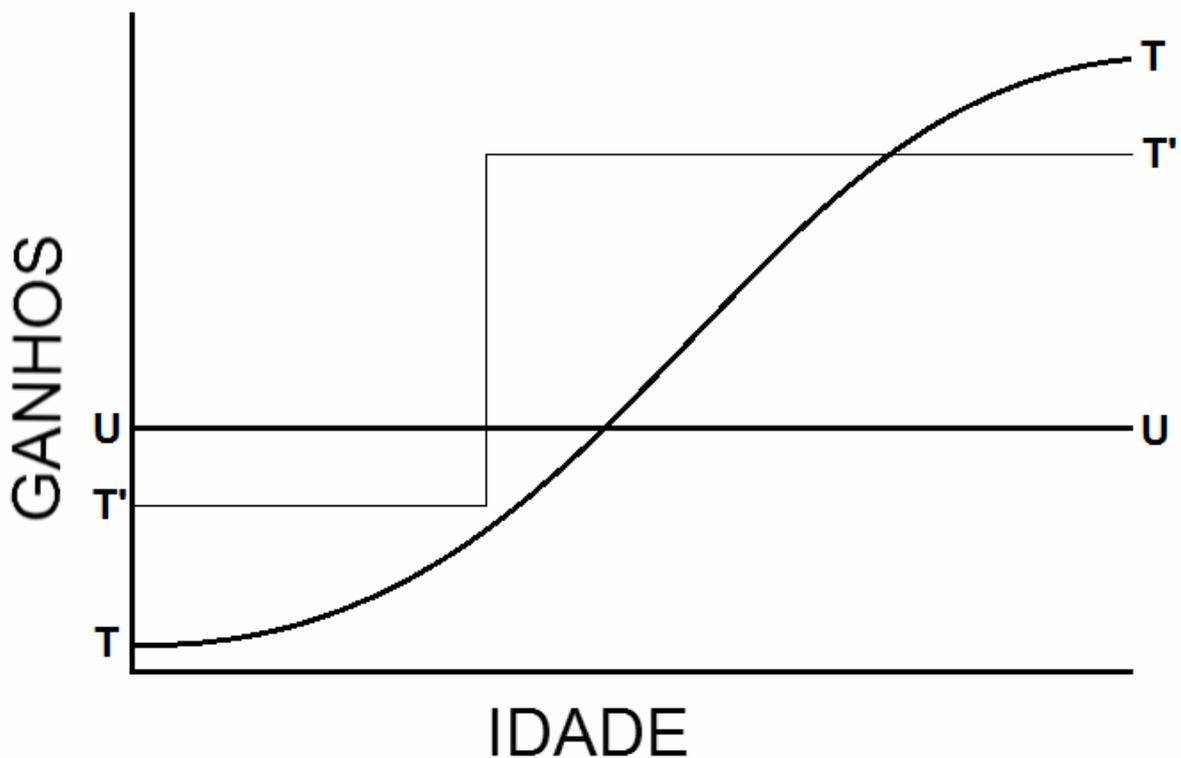
Existem complementaridades entre aprendizagem e trabalho e entre aprendizagem e tempo. A formação na indústria da construção é, ainda, melhor dada no trabalho, já a formação de cientistas requer especialização e experiência, e é adquirida tanto no trabalho quanto nas escolas. Essas complementaridades dependem da quantidade de conhecimento formal disponível. Determinado conhecimento pode ter sua teoria formalmente apresentada em um curso, mas a experiência prática pode requerer outras habilidades, como a coleta e o manuseio de dados (BECKER, 1962).

Na sua análise sobre o investimento em Capital Humano, Becker (1962) afirma que o treinamento profissional leva a resultados gerais aplicáveis à educação escolar e a outros tipos de investimento. Sendo assim, mostra similaridade nas relações entre o produto marginal e os custos entre a educação escolar e o treinamento profissional, afirmando Becker (1962, p.26):

These relations should be familiar since they are the same as those derived for general on-the-job training, which suggests that a sharp distinction between schools and firms is not always necessary: for some purposes schools can be treated as a special kind of firm and students as a special kind of trainee. Perhaps this is most apparent when a student works in an enterprise controlled by his school, which frequently occurs at many colleges.

O treinamento influencia na relação entre rendimentos e idade. Supondo-se que as pessoas não treinadas recebam o mesmo salário, independente da idade, conforme mostrado pela linha UU, no Gráfico 1. Durante o período do treinamento, as pessoas treinadas estariam recebendo menos, pois o treinamento estaria sendo pago. Mas em idades posteriores, o rendimento destes é mais elevado, pois é recebido o retorno do investimento anterior. Esse efeito, de pagar e receber pelo treinamento, é representado pela curva de ganhos por idade de pessoas treinadas, TT, que é mais inclinada que a das pessoas não treinadas. A diferença desta inclinação é maior conforme forem maiores o custo e o retorno do investimento em treinamento (BECKER, 1962).

**Gráfico 1 - Ganhos por idade de pessoas treinadas e não treinadas**



Fonte: Becker (1962).

O treinamento, além de tornar a curva de ganhos mais íngreme, a torna mais côncava. Desta maneira a taxa de aumento de salário é mais afetada nas idades mais jovens do que em idades mais avançadas. Supondo-se que o treinamento aumente a produtividade marginal das pessoas treinadas, mas não exerça efeito sobre a inclinação. Sendo os ganhos iguais ao produto marginal, TT seria paralela e acima de UU, sem inclinação e sem concavidade. Como no período de treinamento os ganhos são inferiores à produtividade marginal, e iguais depois, no final do

período de formação os ganhos sofreriam aumento acentuado e se estabilizariam, conforme a linha tracejada T'T'. Neste caso, se observaria uma concavidade extrema aparece. Em casos menos extremos, o princípio se mantém, com a concavidade mais contínua (BECKER, 1962).

Um importante custo à formação de Capital Humano, além dos gastos diretos, são os lucros cessantes (*foregone earnings*). Para os trabalhadores que recebem treinamento profissional todos os custos aparecem como lucros cessantes, uma vez que aparecem como salários mais baixos do que poderiam ser recebidos em outro lugar (BECKER, 1962).

Um estudante não trabalha para adquirir renda no período em que está na escola, embora possa fazê-lo nos períodos em que não está em aula. Como não pode trabalhar regularmente, seus ganhos são geralmente menores do que se não estivesse na escola. A diferença entre o que é de fato ganho e o que poderia ser recebido, no caso de trabalhar no lugar de ir à escola, representa um importante e indireto custo escolar. Existem outros custos mais diretos, como mensalidades, taxas, livros e material e transportes. Assim sendo, o lucro líquido é a diferença do salário real e os custos diretos da escola. Logo,

$$W = MP - k \tag{1}$$

onde,  $MP$  é o produto marginal atual (assumindo-se igual ao ganho) e  $k$  é o custo direto. Existindo um  $MP_0$ , que representa o produto marginal que seria recebido se o indivíduo optasse por trabalhar no lugar de frequentar a escola, a equação poderia ser reescrita como

$$W = MP_0 - (MP_0 - MP + k) = MP_0 - C \tag{2}$$

onde,  $C$  é a soma dos custos diretos e dos lucros cessantes, e o lucro líquido é a diferença entre os ganhos potenciais e os custos totais. Assim, a escolaridade inclina a curva idade-salário, de maneira similar ao que ocorre com o treinamento profissional, e os ganhos cognitivos por meio da educação tem potencial para se transformar em salários mais altos (BECKER, 1962).

O investimento em Capital Humano normalmente é feito em idades mais jovens, e aumenta a inclinação da curva idade-salário. Uma explicação para este

fenômeno é o fato de que o período de ganho é finito, tornando-se preferível fazer o investimento mais cedo e aumentar os ganhos brutos (BECKER, 1962).

A capacidade de cada pessoa também determina o montante investido em Capital Humano. Pessoas mais capazes recebem uma taxa marginal de retorno superior, e, desta maneira, tendem a investir mais em Capital Humano. Resultando em uma correlação positiva entre a capacidade e o investimento em Capital Humano. Desta forma, a diferença entre os rendimentos dos graduados na universidade e formados no ensino médio não reflete o efeito produzido pelo curso universitário, já que os universitários, por serem mais capazes, teriam ganhos maiores mesmo sem educação adicional. Entretanto é difícil diferenciar a “natureza e a criação” ou a habilidade da educação e outros fatores relativos ao ambiente, principalmente se tratando de ganhos mais elevados (BECKER, 1962).

### *2.1.1 A educação como sinalizador para o mercado de trabalho*

A falta de conhecimento sobre as reais capacidades de um indivíduo torna a decisão sobre a contratação deste uma decisão tomada sob condições de incerteza. De fato, o próprio tempo necessário para adquirir as habilidades requeridas no trabalho torna a contratação uma decisão de investimento (SPENCE, 1973). Os dados pessoais advindos das características e atributos observáveis de cada indivíduo (tais como educação, experiência profissional, cor ou raça<sup>2</sup>, sexo, antecedentes criminais, e outros dados), definem a loteria pessoal disponível para a avaliação do empregador, e também é o que definirá os salários oferecidos. Alguns atributos pessoais são imutáveis, como raça e sexo, estes são considerados índices. Outros, como a educação, pode-se investir, tornando-se alteráveis, estes são ditos sinais.

Não há muito que se possa fazer no que se diz respeito aos índices. Já os sinais, como foi visto, podem sofrer mutações, considerando-se alguns custos envolvidos, os custos de sinalização. Os indivíduos, então, selecionam sinais (em sua maior parte educação) de modo a maximizar a diferença entre os salários oferecidos e os custos de sinalização. Spence (1973) assume que os custos de sinalização são negativamente correlacionados com a capacidade produtiva, ou seja quanto maior a capacidade produtiva de um indivíduo mais fácil para ele ou para ela

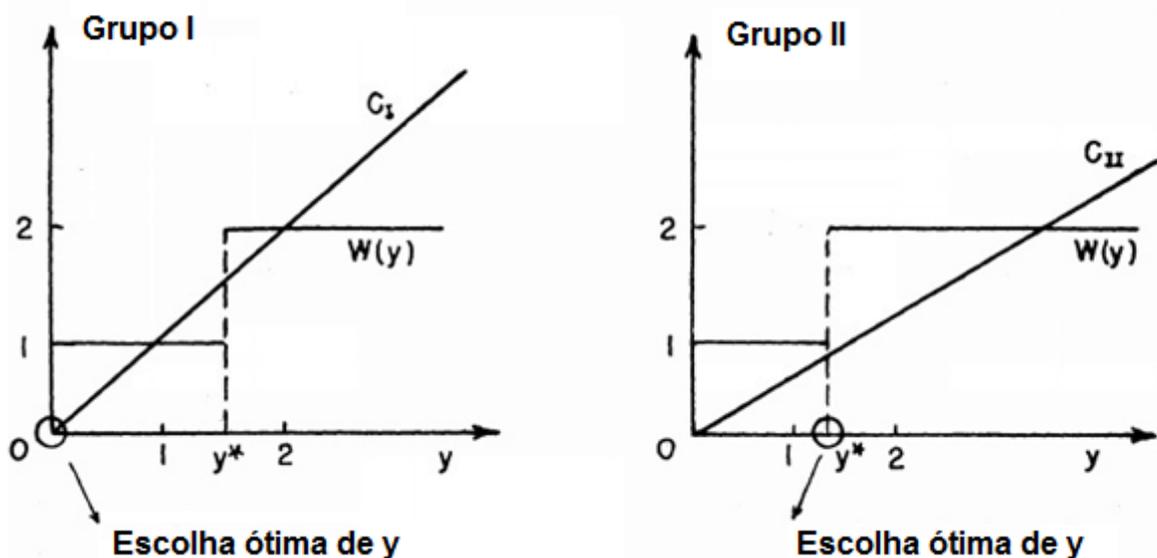
---

<sup>2</sup> Nomenclatura de acordo com a utilizada pelo IBGE.

sinalizar suas habilidades, pois é um pré-requisito para características alteráveis e observáveis serem sinais informativos em um mercado. Sendo assim, alguns sinais podem ser sinais pra alguns tipos de trabalhos, mas não o são para outros.

Se for dada uma tabela de salários oferecidos, os indivíduos podem selecionar os níveis ideais de educação que desejam adquirir. Considerando que, para um determinado grupo de indivíduos, o custo físico e monetário da educação represente  $y$ , e que para determinado empregador um determinado nível de educação  $y^*$  em que, se  $y < y^*$  a produtividade será menor do que quando  $y \geq y^*$ . Logo, o grupo em que  $y < y^*$  definirá seu nível de educação em  $y=0$ , pois a educação terá um custo muito alto, e não haverá benefício em aumentar  $y$ , dadas as crenças do empregador, como representado pelo Grupo I no Gráfico 2. Já os indivíduos em que  $y \geq y^*$ , investirão em educação até  $y=y^*$ , pois a partir deste ponto incorreria em custos sem benefícios, que é o caso do Grupo II no Gráfico 2. Dadas as escolhas de cada grupo, e confirmando-se as crenças dos empregadores, se encontra um equilíbrio de sinalização (SPENCE, 1973).

**Gráfico 2 - Escolha ótima de gastos com educação para dois grupos de indivíduos diferentes**



Fonte: Spence (1973)

Estando em equilíbrio, o empregador é capaz de fazer previsões corretas sobre a produtividade de cada indivíduo depois de ter observado seu nível de educação. O nível de educação  $y^*$  será o requisito para a entrada em cargos de altos salários. A educação, então, consiste como um sinal eficaz para alocar as pessoas certas para os lugares certos (SPENCE, 1973).

A eficiência da educação como sinalizador para o mercado pressupõe que os agentes estejam reagindo de maneira racional à situação de mercado, onde a informação é perfeita. Em outros casos, haverá variações aleatórias dos custos de sinalização, impedindo o empregador de distinguir perfeitamente os indivíduos de diferentes capacidades produtivas (SPENCE, 1973).

Os modelos de Becker e Spence (e toda a literatura que eles geraram) iluminam muito sobre a importância do desenvolvimento cognitivo dos indivíduos na promoção do capital humano e de seu impacto sobre o crescimento econômico. No entanto, contém uma versão muito limitada de ser humano e das diferentes habilidades importantes para o mercado e para a formação de cidadãos (SEN, 2000). Para que se possa avançar nessa direção é importante primeiro investigar perspectivas mais amplas, como o paradigma de desenvolvimento humano e seu significado para o entendimento de quais habilidades estão associadas ao florescimento dos indivíduos.

## 2.2 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

A ideia de maximização da renda como motor do desenvolvimento econômico carrega em si uma simplificação de que o aumento das facilidades econômicas é promotor automático dos benefícios gerados pelo desenvolvimento. Desta forma, o crescimento econômico seria o principal veículo para se atingir o desenvolvimento.

A perspectiva do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000) restringe as facilidades econômicas como um aspecto, embora muito importante, dentre outros necessários como meios do desenvolvimento. Desta forma, o desenvolvimento é resultado de processos adequados que permitam a liberdade de ações e decisões, bem como oportunidades proporcionadas aos indivíduos. Sendo assim, um conceito de desenvolvimento voltado à concentração da riqueza econômica e que desconsidera as demais privações de liberdade não seria o mais apropriado.

Essa abordagem vê *cada pessoa como um fim*, é focada na escolha ou liberdade, onde as sociedades devem proporcionar as pessoas uma série de oportunidades, ou liberdades substantivas, e cada indivíduo está apto a tomar uma ação à sua escolha. As liberdades ou oportunidades são criadas por uma

combinação de habilidades e do ambiente político, social e econômico. A abordagem permite uma avaliação da qualidade de vida e teorizar sobre justiça social básica. É pluralista em relação aos valores, defende a ideia de que a realização das capacitações que são fundamentais as pessoas são diferentes em qualidade, não apenas em quantidade. Por fim se preocupa com a injustiça social e a desigualdade enraizadas, especialmente as que são resultado de discriminação ou marginalização (NUSSBAUM, 2011).

Há duas razões fundamentais para se adotar uma perspectiva voltada às liberdades individuais como paradigma de desenvolvimento. Em primeiro lugar está a *avaliação* do êxito em que os indivíduos têm para aproveitar as liberdades substantivas da sociedade a qual estão inseridos. Segundo está a *eficácia* em tornar o indivíduo em um participante das ações econômicas, sociais e políticas. A liberdade é desta forma considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2000).

As liberdades individuais dependem do aumento das capacitações das pessoas, que pode vir por meio da política pública. O aumento das capacitações contribui para o aumento da participação do povo nas decisões políticas. A privação das capacitações individuais pode possuir certa relação com o baixo nível de renda, pois esta pode ser a causa principal do analfabetismo e de más condições de saúde. Bem como rendas mais altas podem significar tanto uma educação mais elevada quanto uma saúde melhor. Por outro lado deve se considerar que existem outras relações que influenciam as capacitações e liberdades individuais, pois existem encadeamentos das privações de renda e das privações de capacitações que nem sempre servem como explicação uns dos outros. A exemplo disto pode se considerar o desemprego, que não necessariamente significa uma privação de renda a ser compensada pelo Estado. Este pode representar exclusão social e perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica (SEN, 2000). Nussbaum (2011) coloca estas liberdades substantivas como *capacitações combinadas*, que é o total de oportunidades que a pessoa tem para escolher e agir em sua específica situação política, social e econômica. Já os estados da pessoa são as *capacitações internas*, características e habilidades desenvolvidas em interação com os ambientes políticos, sociais, familiares e econômicos. Uma sociedade pode ser eficiente em produzir capacitações internas, mas não fornece os

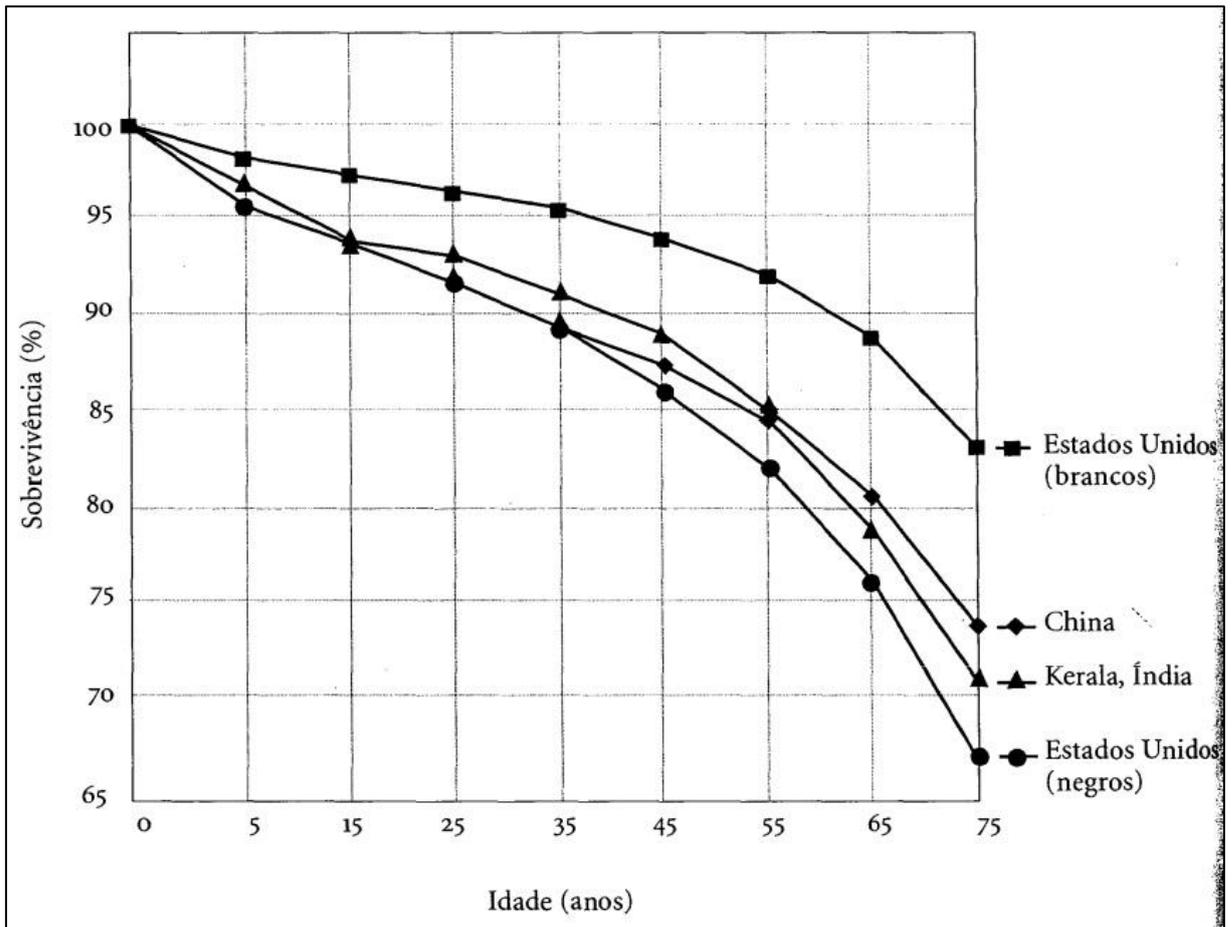
meios necessários para que as oportunidades funcionem de acordo com estas capacitações. Como ocorre em sociedades que a educação fornece a capacitação de liberdade de expressão no sentido político – internamente – mas nega a liberdade de expressão para a população. As capacitações combinadas, então, são definidas como as capacitações internas mais as condições sociais, políticas e econômicas que permitem o funcionamento da escolha. É o que acontece quando se cria o contexto para as escolhas, mas não se educa os cidadãos ou não se desenvolve as potencialidades de suas mentes<sup>3</sup>.

Sen (2000) mostra como a privação relativa em termos de renda nem sempre corresponde a uma privação absoluta, ao comparar a renda per capita e a taxa de sobrevivência dos americanos negros com os americanos brancos, os indianos da região do Kerala e os chineses. O Gráfico 3 mostra que a renda per capita dos homens americanos negros é consideravelmente mais baixa que a dos americanos brancos, e sua taxa de sobrevivência segue a mesma relação. O mesmo não ocorre com os indianos da região do Kelara e os Chineses, que são mais pobres, mas possuem uma taxa de sobrevivência mais elevada. Entre as mulheres, as afro-americanas superam as chinesas, mas mesmo assim possuem taxas de sobrevivência bem mais baixas que as mulheres do Kelara, que são bem mais pobres. A dicotomia apresentada entre as desigualdades de renda e de taxa de sobrevivência é explicada por diversas disposições sociais, dentre elas a educação, a saúde, a segurança etc.

---

<sup>3</sup> A capacitação é a liberdade substantiva que permite a combinação de funcionamentos. Os funcionamentos são tudo aquilo que os indivíduos valorizam para se fazer ou se ter. A realização efetiva de uma pessoa é a combinação de funcionamentos – ou vetor de funcionamento escolhido –, e a quantidade de cada funcionamento, que ela elege dentro de seu conjunto capacitário, que é a liberdade que ela possui para fazer suas escolhas. A diferença entre os conjuntos capacitários torna a natureza do vetor de funcionamento escolhido diferente entre os indivíduos. Um maior conjunto capacitário apresenta maior liberdade de escolha e menos privações. A oportunidade de escolher por já representa um funcionamento valioso: “Jejuar não é a mesma coisa que ser forçado a passar fome. Ter a opção de comer faz com que jejuar seja o que é: escolher não comer quando se poderia ter comido.” (SEN, 2000, p.106)

Gráfico 3 - Variação por região nas taxas de sobrevivência para o sexo masculino



Fonte: Sen (2010)

### 2.2.1 As liberdades e o desenvolvimento

O papel constitutivo da liberdade – ou a liberdade como fim primordial do desenvolvimento – trata das liberdades substantivas, as capacitações elementares da vida humana, como a alimentação, a participação política, a morbidez e as capacitações de saber ler e escrever. O papel instrumental – ou a liberdade como principal meio do desenvolvimento – diz respeito à maneira como os direitos, oportunidades e intitamentos promovem as liberdades em apoio ao desenvolvimento (SEN, 2000).

Quanto às liberdades instrumentais, Sen (2000) enfatiza cinco que considera como principais promotoras do desenvolvimento: as *liberdades políticas*, que são as oportunidades dos indivíduos de determinar seus governantes e as liberdades para fiscalizar e se expressar; as *facilidades econômicas*, que são as oportunidades de utilizar recursos econômicos para consumir, produzir ou trocar; as *oportunidades econômicas*, que são as disposições estabelecidas pelas sociedades sobre saúde,

educação, etc.; as *garantias de transparência*, que são as garantias de dessegredo e clareza que funcionam como inibidores da corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas; e a *segurança protetora*, que é necessária para à rede de segurança social, de forma a impedir a miséria, a fome e a morte.

As liberdades instrumentais funcionam de maneira a fomentar as capacitações dos indivíduos, e se reforçam através das inter-relações e complementaridades que apresentam. Desta forma, a garantia de liberdades instrumentais, como as liberdades políticas, contribuem para a formação das capacitações, mas também necessita de outras capacitações para ser efetiva, como a criticidade e a reflexão. Sen (2000) exemplifica através do crescimento econômico baseado na oportunidade social no Japão, através da educação básica, que apresentava taxas de alfabetização mais elevadas do que a Europa desde a restauração da era Meiji. Outro exemplo citado pelo autor é o contraste entre as condições estruturais entre China e Índia quando passaram a uma economia orientada ao mercado. Embora sem nenhuma relação entre o número de alfabetizados e as estruturas educacionais com o crescimento econômico, o aproveitamento frente à nova perspectiva econômica foi muito mais dinâmico na China, que já possuía uma população mais alfabetizada e estruturas educacionais superiores. Já a Índia se encontrava despreparada para a nova orientação econômica, visto que possuía um contingente populacional semialfabetizado. Entretanto o autor salienta as desvantagens da China quanto à ausência de liberdades democráticas, que prejudicam a flexibilidade econômica e a sensibilidade da ação pública às crises sociais e desastres imprevistos. O Brasil apresentou crescimento elevado do PNB, mas sempre mostrou um histórico de grave desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público.

O crescimento econômico não contribui apenas com o aumento das rendas individuais, mas também aumenta a capacidade de financiamento dos governos em serviços sociais. A necessidade de recursos aparece como justificativa para de postergar investimentos sociais importantes, pois os países mais pobres não encontrariam meios financeiros para bancar tais investimentos. Tal justificativa não está correta se levarmos em consideração os custos relativos, como mostra Sen (2000, p.70):

A viabilidade desse processo conduzido pelo custeio público depende do fato de que os serviços sociais relevantes (como os serviços de saúde e educação básica) são trabalho-intensivos e, portanto, relativamente baratos nas economias pobres – onde os salários são mais baixos. Uma economia pobre pode ter menos dinheiro para despende em serviços de saúde e educação, mas também precisa gastar menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços, que nos países mais ricos custariam muito mais.

A qualidade de vida, então, pode ser melhorada através de programas de serviços sociais sem esperar o enriquecimento do país. Se considerarmos o fato de que a educação e a saúde contribuem para o aumento crescimento, o argumento de que o investimento público nas economias mais pobres deve ser direcionado a estas áreas é reforçado. A formação das instituições promotoras das liberdades instrumentais não precisam necessariamente surgir do ímpeto do Estado, mas também da iniciativa privada e de estruturam mescladas, como organizações não governamentais e entidades cooperativas (SEN, 2000).

### 2.2.2 *A renda e as demais capacitações*

A natureza de algumas capacitações as torna difícil de mensurar. Uma vez que são definidoras das liberdades individuais também fazem parte da estratégia prática para se avaliar as políticas públicas. Conforme Sen (2000) existem três abordagens a serem consideradas na avaliação de políticas: a *abordagem direta*, que determina as vantagens das políticas através da comparação de vetores funcionamento ou capacitações; a *abordagem suplementar*, que tem sua avaliação focada na renda, mas também se utiliza das capacitações; e a *abordagem indireta*, que se utiliza unicamente da renda para avaliar, as demais capacitações servem apenas para o cálculo de “rendas ajustadas” a elas.

O fato descrito anteriormente, de que as rendas inferiores dos indianos do Kelara e dos chineses não significam uma taxa de mortalidade maior que a dos afro-americanos, corrobora a visão da pobreza como algo que vai além da visão tradicional de baixas rendas, ela está relacionada à privação de capacitações básicas. A renda é uma importante variável instrumental, mas deixa de fora privações que são intrinsecamente importantes para avaliação da pobreza, como a taxa de mortalidade. As capacitações são geradas por outros instrumentos além da renda, como a educação e a saúde. A variabilidade da relação instrumental entre a renda e a capacitação tem de ser considerada para a decisão de políticas públicas, variáveis como idade, sexo e localização podem influir sobre a avaliação da pobreza.

Pode existir um “acoplamento” de desvantagens, não apenas as desvantagens para se obter renda podem ser em decorrência de privações de capacitações, como idade e doença, mas também essas privações podem acarretar na dificuldade de transformar a renda em funcionamentos, no caso de um idoso que necessite de mais renda para tratamentos e medicamentos. As privações relativas de renda podem resultar em privações absolutas de capacitações. Em países mais ricos é necessário mais renda para se obter o mesmo funcionamento social, as pessoas nestes países podem ter de demandar determinados bens (televisores, computadores, *smartphones*, automóveis etc.) para participar da vida social a qual estão inseridos. E ainda, dentro do próprio ambiente familiar a renda pode ser usada em favorecimento de membros específicos, como ocorre em algumas localidades da Ásia e da África setentrional, onde há uma “preferência pelos meninos”. Estes apontamentos mostram que a “pobreza real” pode ser mais ampla do que pode captar o espectro da abordagem fundamentada nas rendas mais baixas como parâmetro de determinação da pobreza (SEN, 2000).

A renda é um meio de se obter capacitações, mas as capacitações são uma maneira de aumentar o potencial para auferir renda, quanto melhores forem a saúde e a educação destinadas a um indivíduo, maiores serão as probabilidades que este terá de superar as condições de pobreza. A região do Kerala, por exemplo, se baseou na expansão da educação básica, da saúde e da distribuição equitativa de terras para superar a miséria. A elaboração de políticas econômicas que visam diminuir a desigualdade de renda acaba por ignorar outras formas de se tratar da desigualdade e da equidade, como as liberdades participativas, que não apenas requerem o desenvolvimento cognitivo, mas também de capacitações não cognitivas que garantam que esta liberdade se efetive de maneira eficaz, contribuindo para a formação do espírito crítico e da reflexividade (SEN, 2000).

### 2.2.3 *As capacitações centrais*

As faculdades inatas de uma pessoa, que fazem o treinamento e desenvolvimento posterior possível, são chamadas de capacitações básicas. Elas não são meritocráticas, necessitam de auxílio para se desenvolver. A ideia de capacitações básicas justifica a intervenção, através da educação, em crianças com deficiências cognitivas e também do caráter compulsório da educação em crianças de uma maneira geral (NUSSBAUM, 2011).

Sen constrói uma teoria de justiça e democracia através das capacitações. O papel das capacitações em sua teoria tem foco na questão valorativa, através de um quadro de comparações. Ele usa as capacitações para definir uma noção de justiça básica que depende muito de dimensões não cognitivas, relacionadas a como os indivíduos se relacionam entre si e quais sentimentos morais nutrem em relação uns aos outros. A visão de Nussbaum (2011), também focada em dimensões não cognitivas, utiliza a noção de dignidade humana e uma vida merecedora dela. Um foco na dignidade se difere de um foco na satisfação. O foco na satisfação não faria que crianças com deficiência cognitiva recebessem a educação adequada<sup>4</sup>. O foco na dignidade determina escolhas políticas que protegem e apoiam os agentes. Desta maneira, a autora foca na proteção de liberdades centrais, que se removidas tornam a vida não merecedora de dignidade humana.

A proposta de Nussbaum (2011) é de que essas liberdades promovem uma ordem política decente, e são representadas por, pelo menos, dez Capacitações Centrais: (1) *vida*, a capacitação de viver uma vida de tamanho normal, sem morte prematura ou ter a vida tão reduzida que não valha a pena viver; (2) *saúde corporal*, ter boa saúde, incluindo reprodutiva, ter boa nutrição e abrigo adequado. Aqui se podem salientar alguns requisitos não cognitivos necessários, como o autorrespeito, a avaliação que o indivíduo faz de si, que podem interferir no interesse nos cuidados em relação a sua saúde; (3) *integridade física*, ser capaz de ir e vir livremente, ter segurança quanto à violência, incluindo violência sexual e doméstica, ter oportunidades de satisfação sexual e escolhas em matéria de reprodução. Valores como o perdão e a gentileza e a estabilidade emocional dos indivíduos são necessários para se ter uma sociedade pacífica; (4) *sentidos, imaginação e pensamento*, ser capaz de usar os sentidos para imaginar, pensar e raciocinar, de uma forma “verdadeiramente humana”, informada e cultivada por uma educação adequada, onde se trabalhe o desenvolvimento socioemocional, usar a imaginação e pensamento em conexão com experiências, trabalhos e eventos de escolha própria, religiosos, literários, musicais e assim por diante; (5) *emoções*, ser capaz de ter ligações com coisas e pessoas de fora de nós mesmos, amar aqueles que cuidam de nós, lamentar suas ausências. Para tanto, é preciso que o indivíduo

---

<sup>4</sup> A autora se baseia nos processos judiciais que abriram as escolas públicas para crianças com síndrome de Down, e se utilizou a dignidade como parâmetro para o desenvolvimento do “poder da mente” destas.

consiga demonstrar afeto, carinho e outros aspectos relacionados à amabilidade; (6) *razão prática*, ser capaz de formar uma concepção de bem e se envolver em uma reflexão crítica sobre o planejamento de sua vida, onde se requer, além da racionalidade, o desenvolvimento da capacidade de refletir; (7) *afiliação*, ser capaz de viver com e para com os outros, reconhecer e mostrar preocupação com os outros seres humanos, de se envolver em várias formas de interação social, para ser capaz de se imaginar na situação do outro, ter as bases sociais do autorrespeito e não humilhação, não discriminação com base em raça, sexo, orientação sexual, etnia, classe social, religião, origem nacional e espécie. Além do autorrespeito, diversas outras dimensões não cognitivas se fazem presente, tais como a sociabilidade, a reflexão e o sentido de cooperação; (8) *outras espécies*, ser capaz de viver em preocupação por e em relação aos animais, plantas e o mundo natural. Tanto o cognitivo como o não cognitivo são necessários, uma vez que o conhecimento da natureza e os valores inerentes dos indivíduos que determinam a importância que se dá a esta; (9) *brincar*, ser capaz de rir, brincar, aproveitar atividades recreativas. A brincadeira é fundamental para formar um indivíduo imaginativo e inventivo; e (10) *controle sobre seu ambiente*, tanto *político*, de ser capaz de participar das escolhas públicas que governam a sua vida, ter direito de participação política, proteções à liberdade de expressão e associação, como *material*, de ser capaz de manter a propriedade (bens e imóveis), ter direitos de propriedade sobre uma base de igualdade com os outros e ter direito a procurar emprego em igualdade de condições. Como já exposto, a participação política necessita de poder reflexivo e crítico do indivíduo, fazendo o controle do ambiente dependente de bases cognitivas e não cognitivas.

As capacitações centrais expõem o princípio de que cada pessoa é um fim, elas são a meta a ser alcançada para cada indivíduo. Elas apoiam umas as outras. Fazem parte de uma teoria parcial da justiça social, que não se propõe a resolver todos os problemas distributivos, mas apenas especificar um mínimo social. As políticas devem colocar as pessoas o mais próximo possível dos princípios das capacitações, da maneira correta, mesmo que não se consiga tê-los imediatamente. Por exemplo, priorizando o igual acesso para todos na educação primária, quando ainda não se consegue garantir o acesso universal a educação secundária (NUSSBAUM, 2011).

Existem duas, dentre as capacitações centrais, que apresentam um papel arquitetônico dentro da lista, organizando e permeando as demais. Estas são a afiliação e a razão prática. A razão prática permite escolher e ordenar os funcionamentos correspondentes das outras capacitações. A afiliação age de maneira similar, permeando as outras capacitações e disponibilizando-as no sentido da dignidade humana. Isto torna a afiliação um importante aspecto da política pública, uma vez que os relacionamentos de todos os tipos (familiares, de amizade, políticos) tem um papel estruturante na questão social (NUSSBAUM, 2011).

A versão de Nussbaum (2011) da abordagem das capacitações usa a lista de dez capacitações centrais como base para um núcleo de intitamentos políticos fundamentais, para uma justiça social mínima, e leis constitucionais. Estes intitamentos não pretendem ser limitadores das liberdades democráticas, eles agem de forma persuasiva. Fazem-se necessários, em primeiro lugar, porque algumas liberdades limitam outras. É o caso da liberdade dos ricos fazerem doações para campanhas políticas que limitam o valor de igualdade do direito a votar, e da liberdade das indústrias poluírem o meio ambiente limitando a liberdade da população de aproveitar um ambiente despoluído. O que importa é que algumas liberdades envolvem intitamentos sociais básicos, estão no cerne da justiça política, e outras não estão. Estes são essenciais para a segurança e devem ser protegidos.

Funcionamentos (ou capacitações) férteis são oportunidades que geram oportunidades. A educação provê acesso não apenas a opções de emprego e voz política, mas também aumenta poder de negociação nas famílias, e assim o poder de levantar por si mesmo, que é o caso das mulheres que sofrem opressão no lar. A independência proporcionada pelo crédito e a propriedade de terra tem grande importância para outras capacitações, como oportunidades de emprego e saúde corporal (NUSSBAUM, 2011).

Os políticos devem, então, direcionar os recursos escassos nas capacitações mais férteis, esperando melhoramentos em outras áreas. Mas também devem colocar seus esforços na remoção de desvantagens corrosivas, que são falhas de capacitação que geram falhas em outras áreas. Apesar de parecer ser exatamente o oposto das capacitações férteis, não se pode ter o mesmo entendimento. Discriminação racial e estigma são um tipo de desvantagem corrosivas que podem

não ser descobertas pelo simples estudo da noção de afiliação, embora seja, em alguns aspectos, uma falha desta capacitação. As sociedades devem identificar os tipos particulares de desvantagens que apresentam, destinando seus esforços e recursos de forma prioritária (NUSSBAUM, 2011).

### 2.3 A FORMAÇÃO DE MÚLTIPLAS HABILIDADES

As pessoas se diferenciam por uma gama diferente de habilidades, e essas habilidades são responsáveis, em parte, pelo seu sucesso socioeconômico. Existem hiatos de desenvolvimento em crianças de diferentes grupos socioeconômicos em idades precoces, antes de entrarem na escola. A família desempenha um papel importante na formação dessas habilidades, através da genética, investimentos e da escolha dos ambientes das crianças. Estes hiatos podem ser atenuados se tratados cedo o suficiente, sendo que a remediação parece ser mais efetiva onde complementa o ambiente familiar de crianças desfavorecidas. O modelo de formação de habilidades<sup>5</sup> de Cunha e Heckman (2007) organiza estas e outras evidências descritas nas literaturas em psicologia, educação e neurociência.

Este modelo reconhece que: (1) as influências dos pais são fatores fundamentais que regem o desenvolvimento da criança; (2) investimentos no início da infância devem ser distintos dos investimentos do final da infância; (3) um trade-off de equidade-eficiência existe para investimentos atrasados, mas não para investimentos antecipados; (4) habilidades podem ser criadas, não apenas herdadas, e são múltiplas na sua variedade; (5) a tradicional dicotomia capacidade-habilidade é enganosa, ambas são criadas; e (6) a distinção entre “a natureza e a criação” é obsoleta (CUNHA; HECKMAN, 2007).

Cunha e Heckman (2007) reconhecem que existem, dentro da análise do desenvolvimento humano, três observações empíricas bem estabelecidas sobre habilidades. A primeira está relacionada às *questões relativas às habilidades (ability matters)*, onde as capacidades cognitivas são fortes determinantes de salários,

---

<sup>5</sup> Heckman entende as capacitações como habilidades ou potenciais para realizações. Sua abordagem reside na do capital humano, e sua definição de capacitação é mais próxima à noção de capacitação interna do que de capacitação combinada. Em sua abordagem, as circunstâncias sociais externas, que permitem a escolha de funcionamentos, não fazem parte de uma determinada capacitação (NUSSBAUM, 2011).

escolaridade, participação em crimes e de vários aspectos sociais e econômicos. A segunda observação destaca o fato de que as *habilidades são múltiplas na natureza*, as habilidades não cognitivas (como perseverança, motivação, autoestima, confiabilidade e autocontrole) têm efeitos diretos nos salários, escolaridade, gravidez na adolescência, ser fumante, performance em testes de desempenho, e em vários aspectos socioeconômicos. Por fim, a discussão da dicotomia entre natureza e criação tornou-se obsoleta, segundo Cunha e Heckman (2007) por diversas razões, dentre elas: as habilidades são produzidas e os genes determinados pela condição do ambiente; as habilidades são suscetíveis à influência do ambiente, incluindo experiências “in útero”, e também tem componentes genéticos; a produção de comportamentos e habilidades tem tanto caráter genético como de ser adquirido; e tanto os genes como o ambiente não pode ser analisados de forma significativa por modelos lineares tradicionais.

A partir destas observações, o modelo procura explicar seis fatos da literatura recente: (1) *hiatos de habilidades entre indivíduos e entre grupos socioeconômicos iniciam em idades precoces, tanto por habilidades cognitivas quanto não cognitivas*. A qualidade de ensino e recursos das escolas tem efeitos relativamente pequenos sobre os déficits de habilidades e pouco efeito em testes de escore por idade em crianças de grupos socioeconômicos diferentes; (2) *tanto na espécie animal quanto na humana existem evidências de períodos críticos e sensíveis no desenvolvimento da criança*. Algumas habilidades ou características são mais facilmente adquiridas em certos estágios da infância. Por exemplo, se uma segunda língua for aprendida antes dos 12 anos, a criança aprende a falar sem sotaque. Se a sintaxe e a gramática não forem adquiridas cedo, a criança apresentará dificuldades de aprender posteriormente. O QI se estabiliza aos 10 anos, sendo estes primeiros anos um período sensível. Existem evidências de que as emoções e a autorregulação, beneficiados pela maleabilidade do córtex pré-frontal, se estabelecem no início dos 20 anos; (3) *apesar dos baixos retornos para intervenções direcionadas a adolescentes carentes, a literatura mostra retornos econômicos mais altos para investimentos em jovens crianças carentes*; (4) se os investimentos em crianças carentes não forem acompanhados por investimentos posteriores, seus efeitos serão, posteriormente, menores; (5) *os efeitos das restrições de crédito sobre os resultados de uma criança quando ela chega à idade adulta dependem da idade em que elas aparecem na família da criança*; e (6) *as habilidades socioemocionais*

(*não cognitivas*) produzem habilidades cognitivas e são um produto importante de famílias bem sucedidas e de intervenções bem sucedidas em famílias desfavorecidas. Ambientes emocionalmente bem desenvolvidos produzem alunos mais capazes (CUNHA; HECKMAN, 2007).

### 2.3.1 O modelo de formação de habilidades

Os agentes possuem um vetor de habilidades, cognitivas e não cognitivas, em cada idade. Desta forma, no modelo o processo de formação de habilidades é regido por uma tecnologia de multiestágio, onde cada estágio representa um período na vida da criança. Investimentos em cada estágio representam resultados em estágios posteriores. Investimentos qualitativamente diferentes podem ser utilizados em diferentes estágios, e as tecnologias podem ser diferentes em diferentes estágios do desenvolvimento infantil. Alguns estágios são mais produtivos para algumas capacidades do que outros estágios, estes são chamados de “períodos sensíveis” para estas capacidades. Quando um estágio sozinho é eficaz na produção de uma capacidade (ou habilidade) é chamado de “período crítico” (CUNHA; HECKMAN, 2007).

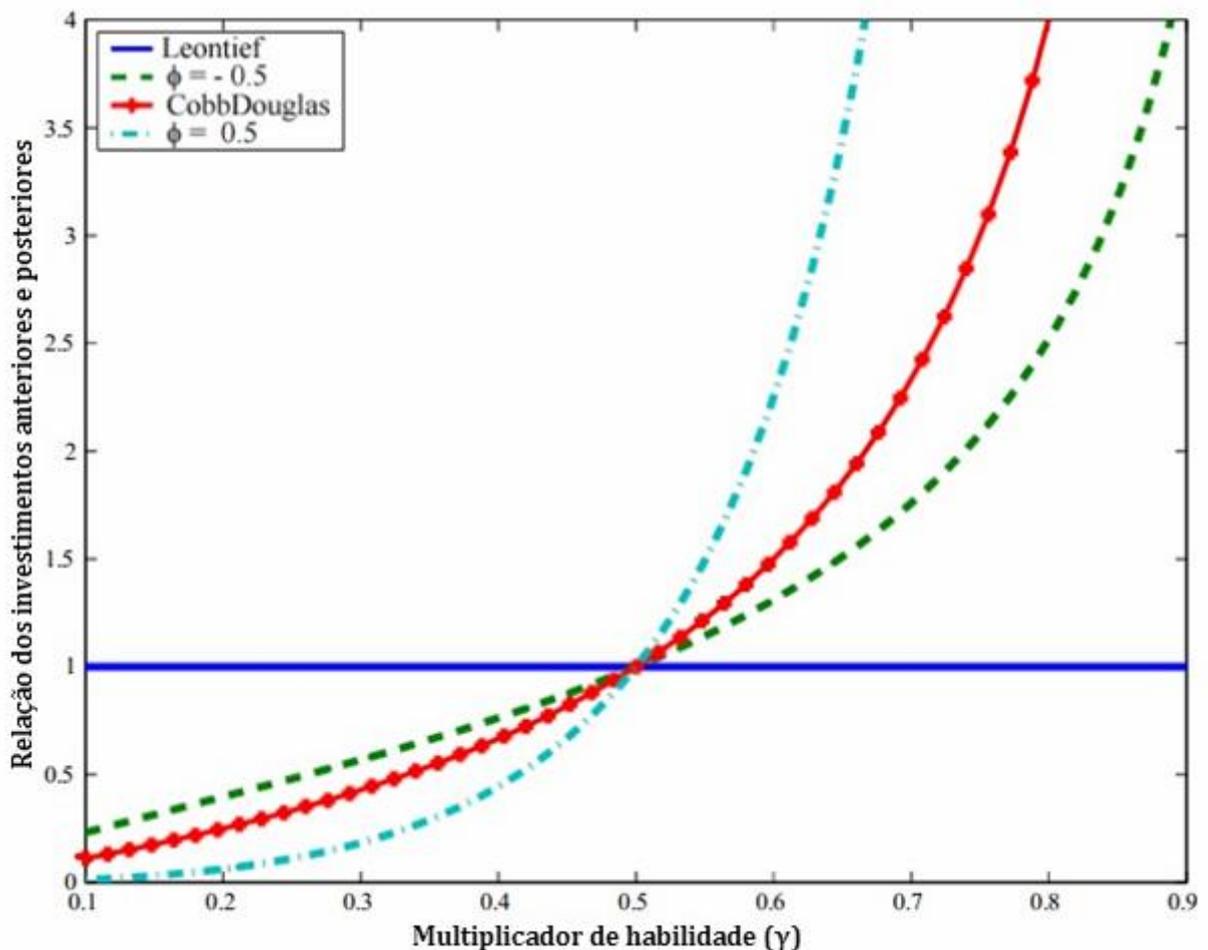
As habilidades são autorreforçáveis, ou seja, as habilidades produzidas em um estágio aumentam as habilidades alcançadas em estágios subsequentes. Este efeito é denominado *autoprodutividade*. Por exemplo, a segurança emocional promove um aprendizado mais vigoroso de habilidades cognitivas. Outro recurso importante na formação de habilidades é a *complementaridade dinâmica*, as habilidades produzidas em um estágio aumentam a produtividade dos investimentos posteriores. Isto implica no descrito anteriormente, que os investimentos anteriores devem ser reforçados por investimentos posteriores para serem produtivos. A complementaridade dinâmica e a autoprodutividade são mecanismos onde habilidades geram habilidades, implicando um trade-off equidade-eficiência onde nos investimentos na infância, mas não em investimentos posteriores. Na formulação de políticas públicas, elas mostram que os investimentos e remediações em idades mais avançadas, entre indivíduos em desvantagem socioeconômica, são baixos, enquanto os retornos dos investimentos em crianças em ambientes desfavorecidos são altos (CUNHA; HECKMAN, 2007).

O Gráfico 4 apresenta quatro casos entre a relação dos investimentos anteriores e posteriores no capital humano como função de um multiplicador de habilidade ( $\gamma$ ) para diferentes tipos de complementaridade ( $\phi$ ), de acordo com a equação

$$\frac{I_1}{I_2} = \left[ \frac{\gamma}{(1-\gamma)(1+r)} \right]^{\frac{1}{1-\phi}} \quad (3)$$

onde,  $I_1$  é o investimento feito em um primeiro estágio,  $I_2$  em um segundo e  $r$  é a taxa de juros em um ambiente estacionário. A complementaridade perfeita é dada através do “caso Leontief”, onde  $\phi \rightarrow -\infty$ , e não é sensível a mudanças no multiplicador habilidade. Quando a  $\phi = 0$ , as relações entre as competências de diferentes ciclos são explicadas por uma função Cobb-Douglas, neste caso a razão entre o primeiro e segundo investimentos para valores baixos de  $\gamma$  tende a zero, mas tende ao infinito quando  $\gamma$  se aproxima de um (CUNHA et al. 2006).

**Gráfico 4 - relação dos investimentos anteriores e posteriores no capital humano como função de um multiplicador de habilidade para diferentes tipos de complementaridade**



Fonte: Cunha et al. (2006)

Quando a complementaridade é alta, o multiplicador de habilidade  $\gamma$  desempenha um papel limitado na relação dos investimentos anteriores e posteriores. Um alto investimento deve ser precedido de um alto investimento posterior. Como o grau de complementaridade diminui, o papel do multiplicador de habilidade aumenta, e quanto maior o multiplicador, mais investimento devem ser concentrados nas idades precoces (CUNHA; HECKMAN, 2007).

## 2.4 EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA

Em *Not for Profit*, Nussbaum (2010) argumenta que existe no mundo uma “crise silenciosa”, que dispensa algumas habilidades frente à “sede pelo lucro nacional”. A democracia vem sendo prejudicada, principalmente pela redução da importância das artes e das humanidades na educação. A autora rompe a ideia de que a educação está a serviço do crescimento econômico, e de que apenas este pode propiciar uma melhor qualidade de vida. Negligenciar a importância das artes e das ciências humanas coloca em risco tanto a nossa qualidade de vida quanto a saúde da democracia. Persistindo esta tendência, as próximas gerações serão de máquinas úteis, no lugar de cidadãos completos, com autonomia de pensamento, tradição crítica e sem entender o significado dos sofrimentos e realizações alheias.

O quadro atual mostra que tanto as ciências humanas quanto as artes tem sido deixadas de lado tanto no ensino básico quanto no universitário, em praticamente quase todos os lugares do mundo. Os *policy makers* tendem a priorizar as matérias mais úteis à competitividade global, as humanidades e artes vão perdendo espaço nos currículos e importância para os pais e para as crianças. Os aspectos humanísticos da ciência e das ciências sociais, como os aspectos imaginativos, criativos e de pensamento crítico, tem perdido espaço na política pública para benefício de curto prazo de habilidades úteis e aplicáveis à obtenção de lucro (NUSSBAUM, 2010).

As habilidades necessárias à saúde da democracia e para a construção de uma cultura que aborde, de maneira construtiva, os problemas mais urgentes do mundo estão relacionados às humanidades e as artes: a habilidade de pensar criticamente; a habilidade de transcender os vínculos locais e abordar os problemas como um “cidadão do mundo”; e a habilidade de, simpaticamente, imaginar-se na

situação de outra pessoa. Não se pode desconsiderar, no entanto, a importância da ciência e das ciências sociais na educação dos cidadãos. As melhores práticas destas matérias tem infundido o espírito das humanidades: pensamento crítico, imaginação desafiadora, entendimento empático das experiências humanas de diferentes tipos e entendimento da complexidade do mundo em que vivemos (NUSSBAUM, 2010). De algum modo pode-se dizer que os elementos não cognitivos dos indivíduos são essenciais para a consolidação da democracia.

Nussbaum (2010) diz que as democracias modernas são sociedades onde os indivíduos se mostram constantemente em desacordo, seja por motivos religiosos ou visões seculares, divergindo quanto como os vários tipos de educação humanística servirão as suas metas particulares. Nas sociedades democráticas as pessoas são diferentes em diversos parâmetros, seja por etnia, religião, riqueza, classe, deficiência física, gênero ou sexualidade, e as escolhas dos eleitores tem impacto sobre aqueles que são diferentes de si. Desta maneira, a educação pode ser avaliada pela maneira como ela prepara os jovens para uma organização social e política com estas características, deixando claro que, sem cidadãos instruídos, a estabilidade da democracia fica comprometida.

Em favor da democracia lidar com os problemas contemporâneos, é fundamental promover a capacidade de pensar sobre uma ampla gama de culturas, grupos e nações da economia global e suas interações históricas em um mundo interdependente. A democracia moderna também exige uma economia forte e uma crescente cultura de negócios, e as artes e ciências humanas também são em favor destes interesses econômicos, na medida em que medida em que propiciam um clima de uma administração responsável e cuidadosa e, também, uma cultura de inovação criativa. Desta forma, a “educação para o crescimento econômico” necessita das mesmas habilidades que demanda a cidadania para atingir seus objetivos. Apesar de a cultura empresarial demandar pessoas imaginativas e críticas, não é certo requerer que todas as pessoas na nação tenham estas habilidades. A participação democrática tem demandas mais amplas (NUSSBAUM, 2010).

Os objetivos das nações, de acordo com o modelo de desenvolvimento atual, devem ser de crescimento econômico. As pré-condições para a estabilidade da democracia, a igualdade distributiva e social, as relações de raça e de gênero, e

outros aspectos dos seres humano não relacionados ao crescimento econômico tem ficado em segundo plano. Apesar desta linha de desenvolvimento ser rejeitada por uma série de pensadores contemporâneos do desenvolvimento, ela ainda domina as decisões políticas. Em contrapartida, se podem encontrar alguns exemplos que contrariam este modelo, como alguns estados indianos, que perseguem estratégias mais igualitárias, buscando proporcionar saúde e educação disponíveis a todos, construindo uma infraestrutura que serve a toda população e investimentos ligados à criação de empregos para os mais pobres (NUSSBAUM, 2010).

Costuma-se afirmar que uma série de bens como: saúde, educação e a redução das desigualdades econômicas e sociais são proporcionadas pelo crescimento econômico. Entretanto alguns destes objetivos, como a saúde e a educação, tem uma correlação imperfeita com o crescimento econômico. Exposto isto, pode-se concluir que produzir crescimento econômico não é o mesmo que produzir democracia, tampouco produzir uma população saudável, engajada e educada, onde uma melhor qualidade de vida está disponível a totalidade da sociedade (NUSSBAUM, 2010).

Mesmo no contexto do “velho paradigma”, o do crescimento econômico, a educação é vista como essencial ao desenvolvimento econômico. Na Europa se dá muita ênfase nas universidades técnicas, impondo-se severos cortes nas humanidades. Nos Estados Unidos, como discute Nussbaum, nunca se teve um modelo de crescimento direto pela educação, mas se tem um modelo de artes liberais da educação universitária. Ao entrar na universidade os estudantes tem que cursar nos dois primeiros anos uma ampla gama de cursos, incluindo alguns de humanidades. Outro aspecto que mostra que a educação norte-americana não vai ao encontro do modelo de crescimento direto, é a ênfase na participação ativa das crianças nas pesquisas e nos questionamentos. Esse modelo de aprendizado vem de uma longa tradição filosófica ocidental, se refere à educação como não apenas a assimilação passiva de fatos e tradições culturais, mas onde os desafios da mente se fazem presentes, para se tornar ativo, competente e com pensamento crítico. Este modelo superou um mais antigo, onde a criança ficava em sua mesa e simplesmente absorvia e reproduzia o conteúdo que lhe era passado (NUSSBAUM, 2010).

O velho modelo de desenvolvimento para o crescimento econômico demanda habilidades básicas, alfabetização e matemática. Também de algumas pessoas com algumas habilidades avançadas em ciências da computação e tecnologia. A igualdade no acesso não tem tanta importância, se pode ter crescimento mesmo com uma população rural analfabeta e sem conhecimentos de informática. A criação de PIB per capita por meio da educação técnica elitizada que torna a nação interessante ao investimento estrangeiro. Este é o grande problema do PIB per capita em relação à distribuição, é um indicador que dá altos valores a nações com graves desigualdades. A distribuição da educação pode não ser muito importante para o aumento do PIB, se a nação tiver uma elite de negócios competente e tecnologia eficiente. A disciplina de história, por exemplo, pode focar nas injustiças de classe, casta, gênero, étnicas e religiosas, mas os educadores, voltados ao crescimento econômico, mostram a ambição nacional, especialmente pela riqueza, como um grande bem, minimizando as questões de pobreza e responsabilidade global, reduzindo o pensamento crítico.

Os grandes inimigos da obtusidade gerada pela educação do crescimento econômico são as artes e os artistas, que não servem a nenhuma ideologia. A obtusidade moral é necessária ao desenvolvimento econômico que ignora a desigualdade. O paradigma do Desenvolvimento Humano traz outra perspectiva, em que as capacitações são o foco do desenvolvimento econômico, onde a dignidade humana deve ser buscada por meio das capacitações. Este modelo está comprometido com a democracia, por meio da garantia de direitos fundamentais – liberdades política, de expressão, de associação e de exercício religioso. Para produzir uma sociedade onde as pessoas sejam sensíveis a democracia, deve-se promover oportunidade para a vida, a liberdade e busca pela liberdade, Nussbaum (2010) propõe que as seguintes habilidades, relacionadas a valores não cognitivos como a reflexão, amabilidade, criticidade e imaginação, são cruciais: (1) a habilidade de pensar bem sobre as questões políticas que afetam a nação sem se deixar levar pela tradição ou pela autoridade; (2) a habilidade de reconhecer os outros cidadãos como iguais em termos de direitos, não importando a raça, religião, gênero ou sexualidade; (3) a habilidade de se preocupar com a vida dos outros, de maneira a entender que as políticas tem que gerar experiências e oportunidades para os diferentes tipos de pessoas; (4) a habilidade de imaginar a complexidade da diversidade de questões que interferem na história de uma vida humana: infância,

relações familiares, doença, morte, entre outros; (5) a habilidade de julgar, criticamente, líderes políticos; (6) a habilidade de pensar na nação como um todo, não apenas localmente; e (7) a habilidade de ver sua nação como parte de uma complicada ordem mundial, onde várias questões demandam uma deliberação transnacional inteligente para sua resolução.

As primeiras experiências humanas se alternam em felicidades completas, quando o mundo todo parece girar em torno de suas necessidades, e de sensações de desamparo, quando as coisas boas não chegam na hora desejada. É necessário entender esse turbilhão de sentimentos que se chocam: a estranha combinação de competência com desamparo; as nossas relações problemáticas com o desamparo, a mortalidade e a finitude; nosso desejo de transcender condições que são dolorosas para qualquer ser inteligente aceitar passado (NUSSBAUM, 2010).

Outros sentimentos, como o desgosto e o nojo a outras pessoas, comuns no pensamento racista, são de ordem puramente irracional. Esta é uma emoção suspeita, pois envolve o autorrepúdio e o deslocamento deste para outro grupo, que é apenas socialmente impotente, onde o indivíduo se projeta. Este pensamento vem da infância da criança narcisista, que vê o desejo de transformar seus pais em escravos completo pela criação de uma hierarquia social. Esta constante dinâmica prejudica a igualdade democrática. Assim como o racismo, o desgosto pode tomar a forma da discriminação de gênero. Os homens são levados a crer que o sucesso significa estarem acima de seu corpo e suas fragilidades, estes acabam por categorizar algumas subclasses, como mulheres e negros, que precisam ser dominadas. O fim da hierarquização social sofre influência de várias facetas da vida da criança, como a família e o restante da sociedade. Entretanto, a escola tem um papel importante na vida da criança, onde se podem monitorar melhor as mensagens que são passadas do que em outros meios.

Com o passar do tempo, se tudo correr bem, a criança narcisista passa a sentir gratidão e amor por aqueles que cuidam de suas necessidades, passando a ver a pessoa como um fim e não como um meio, e conseguindo imaginar o mundo pelo ponto de vista destas pessoas. Desta forma as crianças conseguem desenvolver os sentimentos de simpatia e compaixão, entendendo o que sua agressão faz ao próximo e se importando com isso. A empatia, em si, não é moralidade, mas é um dos ingredientes cruciais para tal (NUSSBAUM, 2010).

O que vimos até agora mostrou que as habilidades não cognitivas têm papel importante para a formação do indivíduo dentro da sociedade. Becker e Spence trazem a importância da educação para o bem estar do indivíduo, mas focam apenas no desenvolvimento cognitivo para o mercado de trabalho, quando valores como respeito, responsabilidade e organização também são requisitados pelos empregadores. Sen e Nussbaum mostram que a diversidade da vida humana necessita da superação da privação não apenas da renda, mas de outras capacitações para se garantir as liberdades individuais. Cunha e Heckman criam um modelo que mostra que a formação de habilidades é dependente tanto de variáveis cognitivas como não cognitivas, e que estas implicam nas condições socioeconômicas futuras do indivíduo. Por fim, tem-se a perspectiva da educação voltada a valores democráticos de Nussbaum, onde relata que o paradigma do crescimento econômico tem consolidado uma cultura tecnicista na educação, deixando de lado a importância de matérias como as artes e as ciências humanas, que carregam dimensões socioemocionais, como o pensamento crítico, a imaginação e a compaixão, que são fundamentais à democracia.

### 3 O CAMINHO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

As abordagens teóricas discutidas até o momento expõe como podem ser diferentes as noções de educação. Ao se tratar da qualidade de educação, bem como a educação como um todo, se devem observar os diferentes aspectos que influenciam o tema. Em Fonseca (2009, p.154) encontramos alguns destes aspectos a serem levados em consideração:

Uma reflexão acurada com respeito à qualidade da educação supõe apreendê-la no âmago da dinâmica socioeconômica e cultural de um país. Implica perceber como a política educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento, os quais, por sua vez, articulam-se, de forma mais ou menos autônoma, com as sucessivas mutações da economia mundial; supõe perceber a sua interlocução com os movimentos pedagógicos e metodológicos e, ainda, com as demandas da sociedade organizada, mais especificamente, aquelas que partem dos educadores, muitas vezes sustentando posições contrárias à política oficial. No seio dessa dinâmica, são produzidos valores que se traduzem em diferentes sentidos para a qualidade. Observada pela função social, a educação de qualidade se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. Supõe, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana; do ângulo puramente pragmático, a educação de qualidade se resume ao provimento de padrões aceitáveis de aprendizagem para inserir o indivíduo – como produtor-consumidor – na dinâmica do mercado.

O Estado, como responsável pela oferta de educação, garante a função equalizadora desta. O que pode ser visto como uma melhora na qualidade da educação, uma vez que a educação atinge as populações excluídas. Outra referência, além da função equalizadora, é o das políticas governamentais dirigidas ao sistema. Estas podem incluir avaliação externa, financiamento público, formação de quadros administrativos e docentes, entre outros. Fonseca (2009) utiliza os planos nacionais adotados a partir da década de 1960, não restringindo a ação educativa a estes planos. Os planos são valores a serem debatidos entre os responsáveis pela ação educativa, com participação dos profissionais da escola.

Oliveira e Duarte (2001<sup>6</sup> *apud* GALVANIN, 2005) destacam três períodos importantes para a educação brasileira: (1) a educação e desenvolvimento, dos anos 1950 aos anos 1970, onde a modernização da economia exigiu mais quesitos educacionais da classe trabalhadora; (2) a educação e democracia, dos anos 1970 até o final dos anos 1980, em que houve a ampliação do direito a educação, demandando uma maior estrutura educacional; e (3) a educação e equidade social,

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa. R. T. (orgs). **Política e trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 2ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

a partir dos anos 1990, que se trata de uma educação que responda as demandas do setor produtivo (gestão do trabalho) e, ao mesmo tempo, atenda as demandas da maioria (gestão da pobreza).

### 3.1 OS PRIMEIROS PLANOS EDUCACIONAIS BRASILEIROS

A educação já vinha sendo pensada desde a década de 1930 através dos educadores conhecidos como pioneiros, que, por meio da *Associação Brasileira de Educação* (ABE), tratavam das questões de universalização do acesso à escola e da igualdade de ensino a todos. Utilizavam-se de um viés metodológico que propunha um método ativo de aprendizagem, onde o indivíduo, através do exercício prático, estimularia sua atividade criadora livre e espontaneamente, abandonando o conceito estático de ensino. Durante a *Conferência Nacional de Educação da ABE* em 1931, criaram uma proposta de plano nacional de educação, o *Manifesto dos Pioneiros*, que, apesar de não ter sido instituído, serviu de base para a meta de ensino primário integral, gratuito, de frequência obrigatória e extensivo a adultos da Constituição de 1934 (FONSECA, 2009).

Com o surgimento do Estado Novo, a elaboração do plano educacional só foi possível em 1937, como projeto de lei. Entretanto não foi aprovada, devido ao fechamento do Congresso. O estilo centralizador do governo e as demandas sociais do período absteram as propostas dos educadores da ABE. A orientação do governo, fortemente apoiado por militares e católicos, foi na formação de valores como hierarquia e disciplinamento, implantando no nível básico de ensino a moral e cívica e o ensino religioso (FONSECA, 2009). A educação básica se organizava abertamente por meio de critérios socioeconômicos e de classes sociais, enfatizando a formação para o trabalho. A necessidade de um grande contingente de trabalhadores para compor o plano industrial do governo discriminou a educação para a elite, para as mulheres e para aqueles que serviriam aos propósitos da empresa industrial, tendo sua educação fora do sistema regular e com a simplificação dos conteúdos (SCHWARTZMAN<sup>7</sup> et al., 1984 *apud* FONSECA, 2009).

---

<sup>7</sup> SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena; COSTA, Vanda. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz & Terra, 1984.

Neste mesmo ano, a lei 378 criou o Instituto Nacional de Pedagogia, com o objetivo de realizar pesquisas referentes aos problemas do ensino. Mais tarde, ainda no período do Estado Novo, este instituto passaria a se chamar Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), mudando também seus objetivos, funcionando como centro de estudos para tratar das questões educacionais, conforme os trabalhos do Ministério da Educação e Saúde. Em 1953, quando o Ministério da Educação e Cultura se separou do Ministério da Saúde, é criado, dentro de sua estrutura, o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC), responsável pelos levantamentos estatísticos da educação e da cultura (HORTA NETO, 2007).

Durante os governos de 1956 a 1963, o *Programa de Metas* do governo contempla a educação, pela ótica da teoria do capital humano e do enfoque na mão de obra. As metas ajustavam-se as demandas do mercado de trabalho, com foco no perfil e na quantidade de trabalhadores, para com isso preparar os técnicos para a indústria de base (FONSECA, 2009). Em contraponto, o *Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB) propunha uma abordagem diferente à economicista adotada, onde a educação não deveria ser restringida a ser parte do projeto de desenvolvimento, mas o meio do educando perceber as condições políticas e ideológicas em que está inserido (BAIA HORTA<sup>8</sup>, 1982 *apud* FONSECA, 2009). Os educadores do Conselho Federal de Educação eram críticos a falta de adequação das metas internacionais as realidades socioeconômicas de cada país, como enfatizou Anísio Teixeira no plano de 1962: “A educação não é um bem acessório, mas uma condição *sine qua non* para que o brasileiro se torne um cidadão, possa exercer seus direitos políticos, seu poder econômico e viver decente e dignamente” (BRASIL<sup>9</sup>, 1962, p. 60 *apud* FONSECA, 2009).

Com o governo militar<sup>10</sup>, o Plano 1963-1965 foi revisto de acordo com o que entendia o novo regime como *realidade brasileira*, estabelecendo metas através do “estabelecimento de ações e de recursos financeiros para vencer os *déficits* de

---

<sup>8</sup> BAIA HORTA, José Silvério. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

<sup>9</sup> BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC, 1962.

<sup>10</sup> “A política educacional, no período que antecedeu ao golpe militar, foi expressa em três documentos elaborados com a assessoria do Conselho Federal de Educação: o Plano Nacional de Educação e o Programa de Emergência do Ministério da Educação e Cultura, para o ano de 1962. Em 1963, foi elaborado o plano definitivo (Plano Trienal de Educação), para o período 1963-1965. Com o governo militar, ele foi substituído pelo plano de 1965” (FONSECA, 2009).

educação plenamente justificáveis” (BRASIL<sup>11</sup>, 1965, p. 21 *apud* FONSECA, 2009). A reforma administrativa do setor público, promovida por este governo, caracterizou-se por: ênfase nos aspectos organizacionais; ações por projetos prioritários, criação de grupos-tarefa para gerir ações transitórias e descentralizadas; participação de empresas privadas e governamentais de consultoria, entre elas a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) (FONSECA, 2009).

Na década de 1970 os planos educacionais do Ministério da Educação seguiram os preceitos da Administração por Objetivos (APO<sup>12</sup>), como a prioridade para o desenvolvimento de recursos físicos, materiais e humano. Este preceito respeitava uma doutrina descentralizada e controladora, priorizando a organização formal e recusando os conflitos ideológicos e a intervenção de grupos informais nas instituições de educação. Uma das orientações da APO era a preparação de gerentes eficientes e eficazes, surgindo assim o I Plano Setorial de Educação (BRASIL<sup>13</sup>, 1971 *apud* FONSECA, 2009). Era composto por 33 projetos, entre eles a Carta Escolar, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e o Programa Intensivo de Mão-de-obra. Também foram criados distritos geoeducacionais e órgãos especiais de gerência, tais como o Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio (PRODEM) e o Programa de Desenvolvimento do Ensino (PREMEN), com sede fora do Distrito Federal.

O entendimento sobre qualidade educacional do I Plano Setorial era de “formar um cidadão capaz de participar eficazmente das atividades produtivas da nação”, e para isto “o saber que a escola democrática transmitirá terá de ser um saber das coisas e não um saber sobre as coisas, com que se contenta a escola tradicional” (BRASIL<sup>14</sup>, 1971, p. 15-16 *apud* FONSECA, 2009). Desta maneira as

---

<sup>11</sup> BRASIL. **Plano Nacional de Educação**; revisão de 1965. Brasília, DF: MEC, 1965.

<sup>12</sup> “APO é uma variante da teoria neoclássica, que tem como foco a ação e os seus resultados. Portanto, é pragmática e prescritiva, como mostram as suas próprias diretrizes: a) pauta-se pelo racionalismo ou comportamento segundo as prescrições do sistema; b) enfatiza os objetivos e os resultados, isto é, a parte instrumental da administração; c) planeja para a eficiência (custo-benefício) e a eficácia (resultados de impacto ou produto); d) descentraliza a ação para aumentar a eficiência” (FONSECA, 2009).

<sup>13</sup> BRASIL. **I Plano Setorial de Educação e Cultura 1972-74**. Brasília, DF: MEC, 1971.

<sup>14</sup> BRASIL. **I Plano Setorial de Educação e Cultura 1972-74**. Brasília, DF: MEC, 1971.

bases da educação brasileira estavam de acordo com a teoria do capital humano e do enfoque de mão de obra.

Os objetivos do governo se realizaram quanto ao eliminar os conflitos ideológicos, mas fracassou na eficácia das ações descentralizadas. Os projetos foram reduzidos a um conjunto de ações sem impacto educacional, e foram sucessivamente abandonados entre os governos militares. O sistema educacional, nos dez anos seguintes, foi moldado pela crescente demanda pela expansão de vagas e pelo atendimento às exigências do desenvolvimento do país: ampliação na oferta de educação pública em todos os níveis e ampliação do ensino fundamental para oito anos; substituição das disciplinas humanísticas por de conteúdos técnico-profissional; garantiu-se a continuidade para o ensino secundário, permitindo o acesso à universidade por meio do exame vestibular. Também houve influência de organismos internacionais de crédito e cooperação técnica, como o Banco Mundial, que no período de 1970-1990 intensificou seu financiamento à educação básica.

O II Plano Setorial (1975-1979) manteve os mesmos objetivos do I Plano e, também, o ideal de formação de homem útil ao país, o termo *mão de obra* foi substituído por *recursos humanos para o desenvolvimento*. O II Plano trouxe uma proposta de *Política Nacional de Educação Integrada*, nos moldes dos programas financiados pelo Banco Mundial para o Nordeste, os *Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado* (PDRI). Todo o ensino de primeiro grau e o programa de alfabetização em áreas rurais passou a funcionar de maneira a suprir as metas de qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho (FONSECA, 2009). Há ainda, ao final da década de 1970, um movimento em apoio à educação pública, gratuita e universal, em contraponto a dissociação entre o planejamento econômico e social (GALVANIN, 2010).

A “escola de melhor qualidade”, durante a passagem do governo militar para o civil, era considerada a escola particular, em especial os *cursinhos pré-vestibular*, devido à insuficiência do ensino profissionalizante público em garantir acesso ao nível superior. As demandas sociais resultaram no III Plano Setorial, de 1980 a 1985, através de um planejamento participativo, envolvendo entidades acadêmicas e representativas do setor educacional e dos técnicos das administrações estaduais e municipais. Assim, a profissionalização obrigatória foi substituída pela preparação para o trabalho, de caráter menos rígido. A diversificação do ensino, no entanto,

seguiu de acordo com o segundo com algumas adequações relativas aos grupos sociais, de forma que as escolas de áreas mais pobres deveriam antecipar a formação para o trabalho. Interessante assim observar que grande ênfase foi dada aos elementos cognitivos da educação, apesar do reconhecimento geral da importância dos fatores não cognitivos.

### 3.2 A EDUCAÇÃO NA NOVA REPÚBLICA

No período seguinte ao regime militar os debates focaram no ensino médio, surgindo o documento: *Subsídios para a elaboração de políticas para o ensino médio*<sup>15</sup>. Segundo o qual a educação de qualidade era: aquela que trabalha conteúdos significativos (científicos, tecnológicos, filosóficos e artísticos), que “permitem o desvelamento dos fundamentos das relações sociais e, sobretudo, das relações de produção”. O Plano Setorial de Educação e Cultura estava vinculado ao I Plano de Desenvolvimento da Nova República. Eram metas educacionais para superar o *déficit* educacional da população *alijada da escola*. O Banco Mundial financiou três projetos executados pelo MEC nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o EDUTECH para escolas técnicas industriais e agrícolas e o EDURURAL e Monhangara para o ensino fundamental. As propostas para educação fundamental estavam de acordo com os projetos internacionais, como a criação de um sistema de avaliação para medir o impacto dos programas do desempenho escolas das regiões em que foram implementados.

A América Latina, durante os anos 1980, se viu diante de série de reformas educacionais. Estas reformas trouxeram uma série de mudanças, como as prioridades educacionais, as formas de financiamento, o currículo e a avaliação educacional e, também foram responsáveis por trazer temas da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED) ao Banco Mundial e a setores empresariais (BONAMINO; FRANCO, 1999).

No final da década de 1980 o MEC negociava junto ao Banco Mundial um novo acordo para o desenvolvimento da educação fundamental no Nordeste. Dentre as propostas do Banco estava dar continuidade a avaliação externa, atingindo os

---

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Subsídios à elaboração de políticas para o ensino médio**. Brasília, DF: MEC; INEP, 1989.

alunos, os professores e a rede escolar, por fim contemplando todo o sistema educacional. Os projetos de avaliação viraram a principal referência para a qualidade da educação com foco na mensuração dos elementos cognitivos (FONSECA, 2009).

O governo Collor de Mello produziu uma série de documentos referentes aos princípios, às diretrizes e as metas para a educação. Comprometia-se com a qualidade social da educação, sendo elemento central para cidadania e para as demandas da modernidade. As políticas eram direcionadas ao fornecimento de insumos educacionais: recursos humanos e materiais; manutenção da rede física; medidas para neutralizar a repetência e evitar a evasão escolar; estabelecimento de conteúdos nacionais mínimos; implantação da avaliação permanente dos currículos e do desempenho escolar e dos alunos (BRASIL<sup>16</sup>, 1990a *apud* FONSECA, 2009). O debate sobre a qualidade educacional se deu em *ciclos de estudos*, entre educadores brasileiros, administradores do sistema de ensino e estudiosos em geral. Os estudos resultantes do simpósio nacional sobre “Qualidade, eficiência e equidade na educação básica”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e do Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), serviram para a reformulação do projeto de lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A qualidade da educação foi conceituada como expresso em Xavier, Plank e Amaral Sobrinho<sup>17</sup> (1992, *apud* FONSECA, 2009, p. 166):

Na definição da pauta mínima, deve o Ministério atuar com base em definições consensuais de satisfação de necessidades básicas de aprendizagem. Essas não podem mais ser referenciadas com categorias difíceis de serem identificadas e aferidas – como, por exemplo, a formação do espírito crítico –, mas por aspectos concretos que permitam o salto para a racionalidade tecnológica, que determinou mudanças produtivas nas ilhas da modernidade.

A qualidade da educação passou a ser vista pela mensuração de objetivos educacionais quantitativamente aferidos. Segundo Fonseca (2009), essa perspectiva ia ao encontro do novo modelo de Estado mínimo, de educação controlada por

---

<sup>16</sup> BRASIL. **Programa setorial de ação do Governo Collor na área de Educação**. Brasília, DF: MEC, 1990a.

<sup>17</sup> XAVIER, Antonio Carlos; PLANK, David; AMARAL SOBRINHO, José. Padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José (Org.). **Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica**. Brasília, p.71-97, 1992.

sistemas nacionais de avaliação e fiscalização e sem espaço para o debate ideológico. Desta forma, para ela, se trouxe a tona o utilitarismo da educação dos anos 1970, ausente de debate e voltado à formação para o mercado de trabalho. O conhecimento perdeu seu enfoque social, uma vez que não se preocupava com a construção do espírito crítico necessário a cidadania, mas sim com as habilidades requeridas para que o trabalhador se insira no mercado. Não precisamos concordar *ipsis litteris* com o diagnóstico de Fonseca para ver que muito do que se entende, ainda hoje, por qualidade da educação é definido dentro de um contexto de um marco avaliatório focado na promoção de habilidades cognitivas dos alunos.

Documentos como o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional desenhavam os objetivos deste governo para a educação. O PNAC procurava reduzir em 70% o analfabetismo no país em cinco anos, por intermédio da ação conjunta de órgãos governamentais e não governamentais. O *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação* trazia as ideias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade, conforme os princípios da Teoria do Capital Humano (YANAGUITA, 2011). Através da descentralização dos processos decisórios, o programa propunha uma gestão democrática com participação da sociedade na fiscalização das ações implementadas e utilização dos recursos (FRANÇA<sup>18</sup>, 2005 *apud* YANAGUITA, 2011). A Reforma do Estado baseada no setor privado, objetivada em *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional* colocava a educação como meio fundamental à reestruturação competitiva da economia, e previa a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE) e do Salário-Educação Quota Federal. Entretanto, apesar das propostas de empresas e organismos internacionais terem se articulado no governo Collor, elas só se efetivaram no governo seguinte (YANAGUITA, 2011).

Murílio Hingel, ministro da Educação durante o governo Itamar Franco, através do *Acordo Nacional da Educação* procurou traçar um *pacto de qualidade*. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) promoveu, no final do mandato de Hingel, a formulação do plano de educação para a década, dando origem, no Brasil, ao Plano Decenal de Educação para Todos. O

---

<sup>18</sup> FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

plano seguiu as metas quantitativas da Declaração Mundial de Educação para Todos – resultado da Conferência Internacional de Jomtien, em 1990 – como a ampliação do ensino fundamental e a implantação de um sistema de avaliação da educação básica.

O Plano contribuiu para o processo de descentralização, procurando o aumento da produtividade e competitividade das escolas públicas e lhes dando autonomia financeira, administrativa e pedagógica. A universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo seriam buscadas através do aumento da disposição de recursos financeiros para a qualidade da educação, e de instrumentos para o controle dos gastos destes recursos (YANAGUITA, 2011).

As políticas decorrentes do Plano deram origem ao SAEB, e também foram reforçadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e pelo Plano Nacional de Educação de 2001. Apesar disso, tanto os textos da LDB quanto do PNE indicavam a qualidade da educação como a construção conjunta de um projeto político-pedagógico, respeitando a autonomia, a participação, a cultura e a identidade escolar. De qualquer forma, a avaliação externa foi o parâmetro para moldar a qualidade educacional de acordo com padrões internacionais nos anos que se seguiram (FONSECA, 2009).

### 3.3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PELA AVALIAÇÃO EXTERNA

A *Reforma do Estado* do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) resultou na implementação de mudanças na educação, incluídas no plano plurianual do MEC. Estas mudanças previam a revisão curricular, a eficiência da gestão educacional e a competitividade através da avaliação externa. A ampliação do ensino fundamental foi a prioridade no primeiro mandato, após a reeleição o ensino médio passou a ter duas modalidades: o ensino médio, de conteúdos gerais e o ensino médio técnico-profissionalizante, para suprir as exigências do mercado em relação aos trabalhadores. A referência de qualidade educacional passou a ser a avaliação da educação básica, por intermédio da implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 pelo congresso, foi construído nesta época, como resultado de esforços paralelos do executivo, legislativo e de setores reivindicativos. Destes esforços veio a possibilidade da criação de planos estaduais e municipais de educação e da formulação de um instrumento de longo prazo, de tal maneira que as metas da educação não ficariam dependentes das diretrizes do orçamento e das políticas do Plano Plurianual de Governo (SENA <sup>19</sup>, 2000 *apud* FONSECA, 2009). As metas objetivavam a equalização de oportunidades, destacando-se a universalização do ensino fundamental e a expansão da educação infantil e do ensino médio e superior, juntamente com a implantação de fundos contábeis como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Entretanto a meta de se atingir padrões mínimos de aprendizagem não teve especificação relatada no plano e ficou a margem de outras metas, como implantação de planos de carreira para os trabalhadores do magistério e a criação do Sistema Nacional de Avaliação (FONSECA, 2009).

Medidas como a criação do FUNDEF destoavam do que propunha a Constituição Federal de 1988. Uma vez que foi necessária a Emenda Constitucional n. 14 para priorizar o Ensino Fundamental em detrimento do texto original, que determinava o amplo direito a educação, do nascimento à conclusão do Ensino Médio. Ademais, este Fundo condizia com a política de descentralização do governo, colocando a cargo dos estados e municípios as responsabilidades sobre os recursos (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Fonseca (2009), a obrigatoriedade do desenvolvimento e realização de um Projeto Político Pedagógico (PPP) constitui uma meta importante para representar o anseio de educadores comprometidos com a qualidade educacional, auxiliando a interação entre a escola, o campo científico e as instâncias de decisão política. Apesar do PPP representar o sustentáculo da qualidade da educação nesta época, o MEC acordou com o Banco Mundial o Fundo de Desenvolvimento da Escola Básica (FUNDESCOLA), para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, fundamentado em uma nova proposta de planejamento escolar, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Diferentemente do que propunha o PPP, a

---

<sup>19</sup> SENA, Paulo. O plano nacional de educação na Câmara dos Deputados: Por um PNE já. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 4, n. 10, p.64-72, abr. 2000.

qualidade do ensino passou a ser vista pela disponibilidade e gestão eficiente de insumos escolares e recursos. Com o término previsto para 2010, o FUNDESCOLA exerceu influência mesmo após o governo de Fernando Henrique Cardoso (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI<sup>20</sup>, 2004 *apud* FONSECA, 2009).

As reformas eram fundamentadas na carência de oferta de trabalhadores qualificados frente à modernização em voga no país, como as alterações curriculares, a criação de uma matriz de competências e o FUNDEF. Além do já mencionado SAEB, o sistema de avaliação nacional contou com novas modalidades de exames, da educação básica à superior, o Exame Nacional de Cursos (Provão, de 1996 a 2003) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por exemplo. Estas reformas, então, davam grande importância à gestão escolar, sendo o êxito das ações implementadas, em grande parte, responsabilidade dos atores da gestão escolar. Desta forma o Estado vai perdendo o seu papel de comprometimento direto com a educação pública, a direção indireta é substituída pela intervenção e a prescrição pela fixação de objetivos e mecanismos de prestação de contas, *accountability*<sup>21</sup> e comparações (OLIVEIRA, 2009).

Oliveira (2009) alerta para o que pode ser entendido como um *regime empresarial da educação* – estabelecimento de metas e objetivos que cada escola deve atingir por si só – que pode distanciar a escola de um contexto social e político amplo, enfraquecendo a noção de educação como bem público e universal, restringindo este contexto ao local da instituição escolar. Trata assim do velho problema do monitoramento versus autonomia, um dos problemas centrais da gestão por resultados. A autora coloca que a descentralização da implementação e a prática de novas formas de regulação baseada na fixação de objetivos e metas podem mudar noções de bem público para acomodar a redução de expectativas sobre a *accountability*, levando não apenas a diminuição das esperanças sobre o significado dos conteúdos dos serviços públicos e da infraestrutura, mas também as transformá-las. É importante destacar como parte desse debate sobre a qualidade

---

<sup>20</sup> FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: UCG, 2004.

<sup>21</sup> O termo *accountability* tem sido traduzido como transparência, responsabilização, rendição de contas e outros. Por falta de consenso sobre a tradução, o presente trabalho manterá o termo em inglês.

da educação, independente de quem esteja ‘certo’, é travado sobre a égide conceitual da dicotomia desenvolvimento cognitivo versus não cognitivo.

Os primeiros quatro anos do governo Lula foram caracterizados muito mais pela continuidade das políticas educacionais do governo anterior do que pela ruptura do modelo de política descentralizada. As medidas focavam grupos específicos, mais vulneráveis, tanto que somente no final de seu mandato que se regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – compreendendo o Ensino Infantil, Fundamental e Médio, com duração prevista de 14 anos – substituindo o FUNDEF, que abrangia apenas no Ensino Fundamental. Assim, o primeiro mandato tratou a política educacional conforme a retórica da inclusão social no lugar do direito universal a educação (OLIVEIRA, 2009).

O Bolsa-Escola, criado no governo FHC, e a sua reformulação e ampliação no governo Lula, o Bolsa-Família, aumentaram a renda e possibilitaram o acesso a serviços dos beneficiados, melhorando seus padrões de vida. Tanto o Bolsa-Família quanto programas como o Programa Nacional de Inclusão ao Jovem (ProJovem) e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), tem a educação como meio de implementar programas sociais voltados aos mais pobres e tem sua execução no âmbito local, descentralizada.

Em 2007 é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para servir como referência de qualidade da educação, medindo o desempenho do sistema em uma escala de zero a dez. Este instrumento possibilitou ao MEC oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios com índices insatisfatórios, por meio da adesão ao Compromisso Todos pela Educação – aderiram todos os 5.563 municípios – e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). A partir do PAR o Ministério da Educação traçou, até 2022, metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede, com a expectativa de nesse ano, 2022, chegar a um IDEB nacional superior a seis, compatível com países de primeiro mundo. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação prevê a colaboração entre União, estados e municípios e a participação das famílias e da comunidade, por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira.

Neste mesmo ano – 2007 – o MEC lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), composto por mais de 30 ações voltadas a educação, apresentando objetivos voltados à qualidade do ensino, a equidade e desenvolvimento das potencialidades. Este Plano foi fundamentado em seis pilares: (1) visão sistêmica da educação; (2) territorialidade; (3) desenvolvimento; (4) regime de colaboração; (5) responsabilização; e (6) mobilização social. Entretanto, este se sobrepôs ao Plano Nacional de Educação de 2001 e não revogou os vetos relacionados a questões de financiamento feitos a este PNE pelo ex-presidente Fernando Henrique. O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação, inicialmente previsto para o período de 2011-2020, foi apresentado ao Congresso em 2010, em cima do prazo de vencimento do PNE elaborado em 2001. O documento apresentado pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, com as diretrizes e estratégias de ação do PNE, tinha o intuito de estabelecer um Sistema Nacional de Educação (SNE), procurando distanciar a educação da política de governo em direção a uma política de Estado (SALERMO; KFOURI; LOPES, 2013).

### 3.4 O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Para viabilizar um Sistema Nacional de Educação o Ministério da Educação cria, em 2011, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), que procura implantar o regime de cooperação entre os entes federativos. O SNE deverá ser instituído dois anos após a publicação do novo PNE, que será o articulador do Sistema (MARQUES et al., 2013).

A criação do SNE é justificada pelo resgate a garantia do direito a educação nos moldes da Constituição Federal de 1988, de dever do estado, da família e da sociedade. A educação está, conforme a Constituição, vinculada a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, com pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e com garantia de padrão de qualidade. Neste sentido, os objetivos estabelecidos em 1988 ainda se encontram distantes, em muito pelas desigualdades de oferta e qualidade de ensino em que se encontra o Brasil, de responsabilidade, principalmente, de políticas descontínuas de governo. O SNE, então, procura estabelecer o Regime de Colaboração da Constituição de 1988, que

é alternativa a visão dicotômica de centralização e descentralização da educação (MARQUES et al., 2013).

Para garantir a continuidade das políticas e dos programas de governo o Regime de Colaboração carece de acordos federativos com princípios claros. É necessária a interdependência dos diversos sistemas como organização da gestão educacional brasileira, como forma de garantir os direitos do cidadão. No modelo de gestão com interdependência ao menos seis aspectos devem se fazer presentes: (1) o papel central da União na indução da qualidade na educação básica; (2) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos seus sistemas; (3) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade; (4) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo; (5) a valorização dos profissionais da educação; e (6) o alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação de aprendizagem (MARQUES et al., 2013). Se com isso se busca a garantia de direitos do cidadãos, esta é feita apenas pelo lado cognitivo, uma vez que é baseada em avaliações de desempenho e é insuficiente para garantir os direitos conforme descrito na LDB:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Com relação ao primeiro item do Regime de Colaboração cabe destacar que é papel da União coordenar os acordos entre as diferentes esferas do governo e prestar assistência técnica e financeira para mitigar as desigualdades. A partir dessas responsabilidades cabe o papel de indutor da qualidade da educação básica, entretanto ainda não está definido o padrão a ser alcançado. A Constituição de 1988 e a LDB já determinam obrigações aos estados e municípios, mas nem todos têm condições de cumpri-las. É necessário o reconhecimento e identificação dos sistemas insuficientes, para que possam ser alvo do investimento necessário ao seu desenvolvimento, reforçando a necessidade de se determinar um padrão de qualidade, e assim implantar um modelo de avaliação com base nesse padrão (MARQUES et al., 2013).

O planejamento decenal articulado entre as esferas do governo prevê o alinhamento obrigatório entre os Planos de Educação nacional, estaduais e municipais, articulando conjuntamente outros instrumentos de planejamento, como

os Planos Plurianuais, os Planos de Ações Articuladas e outros mecanismos de financiamento. Para se conseguir o padrão de qualidade requerido igualmente em todo território nacional é necessária a valorização dos profissionais da educação, oferecendo carreiras equilibradas e fazendo uma vinculação estreita entre os planos de carreira e o Piso Salarial Profissional Nacional, bem como o cumprimento do último. Também é preciso a melhoria nos concursos públicos e diretrizes nacionais para estágios probatórios para qualificar o ingresso na carreira e a melhoria das relações de trabalho por meio da pactuação de parâmetros de condições de trabalho adequadas (MARQUES et al., 2013).

Por fim se tem o consenso em relação ao conteúdo escolar através do alinhamento entre currículo, formação de professores e avaliação da aprendizagem. Apesar do Conselho Nacional de Educação definir as diretrizes curriculares nacionais para a educação básica, estas nem sempre são utilizadas pelas escolas, dando margem a criação “sistemas estruturados” que abrangem a capacitação dos professores, o monitoramento do trabalho nas escolas e o acompanhamento dos resultados de aprendizagem dos alunos. A existência de tais “sistemas” pode estar vinculada ao desalinhamento entre diretrizes curriculares, a formação de professores e os processos de avaliação nas políticas educacionais. Segundo Marques et al. (2013), uma melhor definição do papel da União na questão curricular pode ajudar a equilibrar as diretrizes curriculares e a avançar nas orientações para a formação de professores.

As atribuições do SNE foram descritas no documento-referência que serviu para as discussões do CONAE 2014:

A consolidação do SNE deve assegurar as políticas e mecanismos necessários à garantia de recursos públicos, exclusivamente para a educação pública, em todos os níveis, etapas e modalidades; melhoria dos indicadores de acesso e permanência com qualidade, pelo desenvolvimento da educação em todos os níveis, etapas e modalidades, em todos os sistemas de educação; universalização da educação de quatro a 17 anos, até 2016 (em suas etapas e modalidades); gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições educativas; reconhecimento e respeito à diversidade, por meio da promoção de uma educação antirracista, antissexista e anti-homofóbica; garantia das condições necessárias à inclusão escolar; valorização dos profissionais da educação básica e superior pública e privada (professores/as, técnicos/as, funcionários/as administrativos/as e de apoio) em sua formação inicial e continuada, carreira, salário e condições de trabalho (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 20).

Através dessas atribuições o SNE busca uma política nacional com vistas a alcançar um padrão de qualidade da educação, que entende ser fruto de uma educação emancipadora que promova o desenvolvimento das relações sociais (políticas, econômicas e culturais). A educação de qualidade deve contribuir para a formação dos alunos nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e político para se tornar um cidadão no mundo. O que é necessário para garantir esta educação de qualidade? O documento da Conferência Nacional de Educação (2013) considerada fundamental para se assegurar a qualidade da educação à avaliação da aprendizagem e dos fatores a ela relacionados, como políticas, programas e ações, relacionando o desenvolvimento institucional e profissional com indicadores de qualidade. Desta forma os Sistemas Nacionais de Avaliação da Educação Básica, Superior e de Pós-Graduação são políticas de Estado. Porém, se retomarmos as ideias de Nussbaum (2011), veremos que os requisitos necessário para a formação da cidadania necessita mais do que preveem os Sistemas Nacionais de Avaliação. Estes se utilizam de medidas baseadas em testes de cognição, mas não conseguem medir variáveis fundamentais para tanto, como a criticidade, a compaixão e a solidariedade.

### 3.5 O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Como já exposto, o novo Plano passa a ser o articulador do SNE, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009), e também passou a ser exigência constitucional. A metas do plano, de acordo com Aguiar et al. (2014), são no intuito de “enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais; e o exercício da cidadania”. Parece assim contemplar uma ampla gama de habilidades cognitivas e não cognitivas, mesmo não sendo muito específico sobre elas.

Para tanto, as 20 metas do PNE traçam objetivos distintos que podem ser classificados em grupos. O primeiro grupo trata de metas estruturantes, de natureza mais instrumental, para a garantia do direito à educação básica de qualidade (metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11). Este diz respeito à universalização da alfabetização e

ampliação da escolaridade e oportunidades educacionais. A educação infantil fica a cargo da gestão municipal com apoio do estado e da União no financiamento, aparelhagem da rede e formação de profissionais. Também se procura assegurar o acesso de crianças de 6 a 17 anos nos ensinos fundamental e médio, em colaboração das redes estaduais e municipais, incorporando, juntamente com a União, instrumentos de monitoramento e avaliação (AGUIAR et al., 2014).

O segundo grupo se refere à redução de desigualdades e à valorização da igualdade (metas 4 e 8). O terceiro, a valorização dos profissionais de educação (metas 15, 16, 17 e 18), estratégico para que se alcance as metas anteriores. O quarto grupo de metas está relacionado ao ensino superior (metas 12, 13 e 14), de responsabilidade estadual e federal. Por fim, o fortalecimento da gestão democrática por meio de leis específicas para cada rede de ensino, para se instituir o SNE, está previsto nas metas 19 e 20 (AGUIAR et al., 2014). Neste trabalho, focaremos nas metas referentes ao primeiro grupo, que trata da qualidade da educação básica.

Algumas destas metas assumem diretamente papel constitutivo, em especial as metas 5 e 9 que tratam da alfabetização. Outras possuem um caráter mais instrumental, como as três primeiras metas, que garantem oportunidades sociais através da universalização do ensino. Também não há muito espaço para o desenvolvimento não cognitivo dentro destas políticas, uma vez que estão vinculadas a um instrumento baseado em testes de desempenho. A estratégia mais clara neste sentido está na meta 6, relacionada ao ensino integral, que prevê acompanhamento pedagógico e atividades relacionadas à socialização, recreativas, esportivas e culturais.

### *3.5.1 Meta 1*

A primeira meta busca a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação de vagas em creches, visando ao atendimento de 50% das crianças de até três anos até o fim da vigência do PNE. A educação infantil passou a fazer parte da educação básica, podendo contar com o financiamento do FUNDEB desde 2007, além disto, foi estabelecida a sua obrigatoriedade juntamente com os ensinos fundamental e médio, desde a aprovação da EC nº 59/2009. Em 2013, de acordo com o IBGE, o atendimento em creches correspondia a 28% das crianças e a pré-escola 95,2%. Em 2010 o instituto mostrou que 36,3% das crianças atendidas em

creches pertenciam aos 20% mais ricos da população, enquanto os 20% mais pobres correspondiam a apenas 12,2% do atendimento (AGUIAR et al., 2014).

As principais estratégias para se atingir essa meta envolvem a definição de formas de expansão da educação infantil nas redes de ensino dos entes federativos, dadas suas peculiaridades, mas em regime de colaboração entre União, estados e municípios, considerando um padrão de qualidade a ser definido. O regime colaborativo prevê a manutenção e ampliação da rede e o levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, para o planejamento da oferta e atendimento. Também se recorrerá à estratégia de formação de educadores e do desenvolvimento de mecanismos de avaliação de aprendizagem (AGUIAR et al., 2014).

### 3.5.2 *Meta 2*

A meta 2 trata da universalização do ensino fundamental de nove anos – dos seis aos 14 anos – e que pelo menos 95% dos alunos conclua na idade recomendada até o final da vigência do PNE. Esta medida está baseada na evidência de que crianças ingressam na escola antes dos sete anos de idade tendem a obter resultados superiores em relação as que ingressam apenas aos sete anos. O ingresso aos seis anos de idade na instituição escolar é frequente nas classes média e alta, fazendo o ensino de nove anos benéfico principalmente às classes populares (AGUIAR et al., 2014).

Para atingir tal meta, o PNE conta com uma série de estratégias, entre elas: a criação de mecanismos de acompanhamento individual de cada aluno do ensino fundamental; o fortalecimento do acompanhamento e monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar; o desenvolvimento de tecnologias pedagógicas combinando a organização do tempo e das atividades didáticas entre escola e ambiente comunitário, considerando suas especificidades; promover a busca de crianças e adolescentes fora da escola.

### 3.5.3 *Meta 3*

A universalização do ensino médio está prevista na meta 3, através do atendimento para toda a população de 15 a 17 anos, bem como a alcance da taxa de matrículas no ensino médio em pelo menos 85% até o final do PNE. A aprovação

do FUNDEB e a EC nº 59/2009, aumentando a obrigatoriedade da oferta da educação básica dos quatro aos 17 anos, fizeram a universalização do ensino médio parte das políticas governamentais de modo efetivo. O Censo Escolar da Educação Básica de 2013 aponta que apenas 17,3% das matrículas das redes públicas de todas as esferas do governo pertencem ao ensino médio. Entre 2007 e 2011 o Censo Escolar de 2011 mostrou que o número de alunos no ensino médio na idade adequada era de 8,4 milhões, e aqueles entre 15 e 17 anos representavam 10,4 milhões.

Para mudar este quadro o PNE propõe, entre outras estratégias, a institucionalização do programa nacional de renovação do ensino médio, incentivando práticas pedagógicas interdisciplinares que relacionem a teoria e a prática, garantindo a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais.

#### *3.5.4 Meta 5*

O Censo Demográfico de 2010 mostrou que 15,2% dos estudantes do ensino fundamental com oito anos de idade eram analfabetos, sendo mais grave a situação das regiões Norte (27,3%) e Nordeste (25,4%). Em face destes dados, o PNE buscará, em sua quinta meta, a alfabetização de todas as crianças até o 3º ano do ensino fundamental. No Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação ficou determinado que a alfabetização de crianças de até oito anos de idade, constatado por exames periódicos específicos, fica sobre responsabilidade dos entes federativos. Desta maneira os três primeiros anos do ensino devem assegurar a alfabetização, o letramento e o desenvolvimento das diversas formas de expressão, como a Língua Portuguesa, a Literatura, as Artes, Educação Física, a Matemática, a Ciência, a História e a Geografia (AGUIAR et al., 2014).

A estruturação de processos pedagógicos nos anos iniciais, o desenvolvimento de tecnologias educacionais, assegurando a diversidade de métodos e propostas pedagógicos, e a instituição de instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos são medidas, dentre outras, que o novo PNE prevê para se alcançar a respectiva meta (AGUIAR et al., 2014).

#### *3.5.5 Meta 6*

A meta 6 objetiva alcançar educação integral em pelo menos 50% das escolas públicas, atendendo no mínimo 25% dos alunos da educação básica. O programa Mais Educação, iniciado em 2010, define a educação em tempo integral como a jornada escolar de duração de sete horas, onde o aluno deve permanecer na escola ou em atividades escolares em outros espaços. A garantia do tempo integral necessita mais do que a simples ampliação da jornada, mas também um novo projeto pedagógico, diferenciado, a formação de seus agentes, a infraestrutura e os meios para que ocorra. Atualmente um montante aproximado de 5,8 milhões de alunos estão matriculados no ensino integral, representando 11,6% de toda a educação básica (AGUIAR et al., 2014).

A ampliação virá da promoção da oferta da educação básica em tempo integral por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, da construção de escolas de arquitetura específica para o atendimento em tempo integral, adotar medidas para otimizar o tempo de permanência na escola, combinando o trabalho escolar com atividades recreativas, esportivas e culturais.

### *3.5.6 Meta 7*

A busca pela qualidade da educação estará vinculada ao IDEB, sendo que a meta 7 procura, ao final do PNE, elevar a média nacional do indicador para 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 nos anos finais do ensino fundamental e 5,2 no ensino médio. O IDEB, a partir de dados do Censo Escolar, do SAEB e da Prova Brasil, mostrou melhorias no acesso, cobertura e melhoria da aprendizagem. O PNE contará com 36 estratégias para atingir a meta. Fica assim materializada nessa meta o foco pedagógico nas dimensões cognitivas da educação, e suas implicações para as políticas educacionais, por ser o eixo principal do PNE e, por consequência, de todo Sistema Nacional de Educação.

### *3.5.7 Meta 9*

A meta 9 tem o objetivo de erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional até o final do PNE. E antes disso, elevar a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais para 93,5% até 2015. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram que em 2012 os analfabetos representavam 8,7% da população de 15 anos ou mais, e 30,6% eram de analfabetos funcionais. As ações que serão tomadas para se atingir

esta meta são, entre outras: assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos que não tiveram acesso à educação básica apropriada; implementar a alfabetização de jovens adultos com garantia de continuidade da educação básica; ofertar a educação de jovens adultos de ensino fundamental e médio em todos os estabelecimentos penais, com formação específica de professores (AGUIAR et al., 2014).

### *3.5.8 Meta 10*

A décima meta do PNE se justifica pela superação da dívida histórica com os indivíduos que não tiveram acesso a educação na idade certa e também para impedir que esse tipo de exclusão se repita. Para isso, ela consiste em ofertar 25% das matrículas da educação de jovens e adultos, tanto do ensino fundamental como do médio, de forma integrada à educação profissional. A PNAD 2012 relatou que 45,8 milhões de pessoas de 18 anos ou mais não frequentavam a escola e não tinham completado o ensino fundamental. Esse contingente pode ser atendido pela EJA. Entretanto o Censo da Educação Básica mostrou que em 2013 houve apenas 3,7 milhões de matrículas nesta modalidade. O PNE traz 11 estratégias para o cumprimento desta meta.

### *3.5.9 Meta 11*

A educação profissional é característica da divisão social do trabalho, que, como já visto, justificou a existência de duas redes de ensino médio: a de educação geral para um grupo privilegiado, e a profissional para os trabalhadores. A meta 11 trata da superação deste paradigma, procurando triplicar as matrículas da educação profissional de nível médio, assegurando a qualidade da oferta, não separando a educação geral da formação profissional, e no mínimo 50% da expansão no segmento público. O Censo da Educação Básica de 2013 mostrou o crescimento anual da participação da rede pública, onde no ano do estudo já representava 52,5% das matrículas. Assim sendo, a oferta pública de 50% tende a ser alcançada, e as ações se voltaram à garantia da oferta triplicada e de qualidade (AGUIAR et al., 2014).

## 4 A AVALIAÇÃO COGNITIVA NO BRASIL E A ALTERNATIVA SOCIOEMOCIONAL

As três principais inovações recentes da educação brasileira, introduzidas pelo PDE, foram: (1) a incorporação dos objetivos de *accountability*; (2) a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, que considere o desempenho dos estudantes por meio de exames padronizados e a progressão dos alunos no sistema; e (3) a definição de metas para o país, para cada sistema e cada escola (FERNANDES; GREMAUD, 2009)

Para monitorar a qualidade da educação básica foi desenvolvido o IDEB, combinando as notas das avaliações do INEP, a Prova Brasil/SAEB. Como já foi visto, este indicador será o responsável para estabelecer as metas até o final do PNE, de forma a atingir o nível de educação dos países desenvolvidos. Por essa razão é importante investigar a metodologia da avaliação empregada pelo IDEB no Brasil e suas implicações para a promoção da qualidade da educação. É dentro desse contexto que se explora uma diferente abordagem, baseada no desenvolvimento das habilidades não cognitivas, como forma alternativa ao modelo de avaliação cognitivo do INEP.

### 4.1 A PROVA BRASIL, O ENEM E A *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO DO BRASIL

O SAEB implantou a cultura da avaliação no país, permitindo a comparação entre os anos e as séries, focando nas matérias de português e matemática<sup>22</sup>. Entretanto era amostral, não compreendendo todas as instâncias educacionais, em decorrência, particularmente, da descentralização e municipalização da educação ocorrida nos anos anteriores a sua implementação. Na urgência de se aumentar a quantidade de informações da avaliação, de forma que os sistemas educacionais conseguissem se identificar nesta, que em 2005 foi criada a Prova Brasil. Além das novidades sobre o conteúdo informacional, a nova avaliação trouxe a noção de *accountability* para o sistema de avaliação. A principal diferença entre as duas

---

<sup>22</sup> Em alguns anos também fizeram parte da avaliação as matérias de ciências, história e geografia (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

avaliações, é que diferentemente do SAEB, a Prova Brasil é censitária, abrangendo as escolas públicas do 5º e 9º anos. .

No ano de 2005 foram aplicadas as duas avaliações separadamente, mas em 2007 ocorreu a unificação das avaliações, trazendo os elementos censitários da Prova Brasil e amostrais do SAEB em uma avaliação federal. Conforme explicam Fernandes e Gremaud (2009, p.11), “voltamos a ter uma única avaliação (o SAEB) e o que entendemos por Prova Brasil constitui-se, na verdade, em estratos censitários do SAEB”.

As avaliações são de adesão voluntária por parte das Secretarias de Educação. Por contar com uma ampla adesão das redes municipais e estaduais e pelos resultados da Prova Brasil ser amplamente divulgados, desde 2005 o Brasil passou a contar com, além do diagnóstico por meio de um sistema de avaliação, um programa de “*accountability* fraca”. Entretanto, como para o ensino médio o sistema de *accountability* da Prova Brasil/SAEB só atinge as redes estaduais de ensino, o Brasil se utiliza de outra avaliação, o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). Já existiam experiências neste sentido por iniciativas estaduais:

Deve-se ressaltar que existem experiências de sistemas de *accountability* efetuados por iniciativa de Secretarias Estaduais de Educação. Esse foi o caso, por exemplo, de experiências, já abandonadas, nos estados do Rio de Janeiro (projeto Nova Escola) e Paraná (Boletim da Escola). Há divulgação de resultados por escolas em Minas Gerais e, mais recentemente, no Ceará, São Paulo e Rio Grande do Sul (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p12)

O ENEM é voluntário, e quando foi criado, em 1998, permitia somente a comparação da média individual do participante com a média dos outros participantes. Desde então, várias instituições passaram a usar o ENEM como critério de seleção de ingresso, e em 2005 o exame virou critério para a concessão das bolsas do Programa Universidade Para Todos (ProUni). Neste mesmo ano, os resultados do exame passaram a ser divulgados por estado, sistema de ensino e por escola, virando instrumento de diagnóstico e *accountability*.

## 4.2 O IDEB E O SISTEMA DE METAS

Um programa de *accountability*, apesar de ter meios para aumentar o desempenho dos alunos, pode influenciar de maneira negativa as questões de repetência e evasão escolar. Uma política de aprimoramento do aprendizado pode elevar os resultados dos exames cognitivos e, ao mesmo tempo, diminuir a taxa de repetência. Todavia, nem sempre a diminuição da taxa de repetência pode ser obtida por meio do aprimoramento de dois indicadores, pode-se obter o mesmo resultado diminuindo o padrão de aprovação, reduzindo a proficiência média dos alunos. As escolas ou as redes de ensino podem optar aumentar o fluxo escola em detrimento de um melhor desempenho nas avaliações padronizadas, ou melhorar o resultado das avaliações apesar da evasão (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Para superar estes problemas do sistema do sistema de *accountability* tradicional foi formulado o IDEB, que combinou dois indicadores: (1) a média do score em exames padronizados dos alunos ao final de cada etapa da educação básica; e (2) a taxa média de aprovação nestas mesmas etapas. Desta forma, o indicador pondera a relação entre a pontuação média e a aprovação, dando margem para o aprimoramento de um ser resultado de um pior resultado no outro (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Fernandes (2007<sup>23</sup>, *apud* FERNANDES; GREMAUD, 2009) mostra que uma taxa de troca igual a “um” (onde um aumento percentual na taxa de reprovação é compensado por um aumento nas notas dos alunos) seria o suficiente para evitar as reprovações que impeçam os alunos de baixo rendimento de chegar ao fim do ciclo, no caso das escolas objetivarem melhorar o IDEB e o ganho do aluno reprovado não contribuísse para tanto. Para garantir esta taxa de troca, o IDEB é calculado pela multiplicação da proficiência média dos alunos da escola (N) e pela taxa média de aprovação (P):

$$IDEB = N \times P \quad (4)$$

A proficiência média, por meio das provas de português e matemática, é calculada para se situar entre zero e dez, e a taxa de aprovação entre zero e um, de maneira que o IDEB se situe entre zero e dez. O rendimento escolar está relacionado ao inverso do tempo médio de conclusão de cada etapa. Assim, se uma

<sup>23</sup> FERNANDES, Reynaldo. Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB). **Texto Para Discussão Inep**, [S. l.], n. 26, 2007.

escola que, por exemplo, tiver a média da Prova Brasil para o 5º ano igual a 5,0, mas o tempo médio de conclusão de cada série for de dois anos, terá o IDEB igual a  $2,5^{24}$ , já que o rendimento escolar será de  $\frac{1}{2}$ .

Desta maneira o IDEB deixou claro o objetivo que cada instituição e cada sistema de ensino devem buscar o maior valor possível do indicador. Como a maior parte destas instituições pertence às redes municipais e estaduais o governo criou o sistema de metas educacionais devido às restrições, as medidas que pode adotar e visando um maior comprometimento destas redes. Desta maneira buscou-se: (1) estabelecer metas factíveis para o IDEB; (2) o engajamento das redes com estas metas; e (3) criar metas intermediárias para fins de monitoramento. O indicador foi construído com a ideia de comparar o Brasil aos países membros da OCDE, de forma que foi feita a simulação do IDEB para estes países e estabelecida a meta de 6,0 pontos a ser alcançada, no 5º ano, ao final do PNE, em 2022 (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Para Saviani (2007<sup>25</sup>, *apud* PAZ; RAPHAEL, 2010) as ações previstas no Plano de Metas do PDE não possuem “encadeamento lógico”, estando justapostas, entretanto a repercussão positiva do plano se deve do PDE considerar como objetivo principal ações nacionais que buscam aumentar o nível da qualidade educacional. O autor considera três ações para o ensino fundamental: (1) a “Provinha Brasil”, que avalia a leitura e escrita de crianças de 6 a 8 anos, para verificar a alfabetização das crianças de até oito anos; (2) o “Programa Dinheiro Direto nas Escolas”, que acrescerá em 50% os recursos financeiros destinados às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e (3) o “Gosto de Ler”, que procura estimular o gosto pela leitura dos alunos do ensino fundamental utilizando-se da Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa.

A crítica à lógica do PDE é, na visão de Saviani (2007), que esta se traduz em uma “pedagogia de resultados”, onde os instrumentos de avaliação do governo obrigam o ajuste das políticas a esta demanda. Segundo ele, prevalece, então, a lógica de mercado, da “qualidade total”, onde os educadores seriam prestadores de serviço, os alunos clientes e a educação um produto a ser produzido, de qualidade

---

<sup>24</sup> IDEB =  $5,0 \times 0,5 = 2,5$ .

<sup>25</sup> SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

variável. Entretanto, o autor aponta que o verdadeiro cliente das instituições de ensino acaba sendo a empresa ou a sociedade, e os alunos são os produtos fornecidos. Na visão do autor – da pedagogia histórico-crítica – o Estado deveria fornecer a infraestrutura adequada às escolas e professores com formação de longa duração, e com salários de acordo com sua importância na sociedade. Desta forma o ambiente escolar se tornaria estimulante, em tempo integral, e o êxito dependeria do trabalho pedagógico dos profissionais da educação.

Há sem dúvida um forte componente ideológico na análise de vários autores que contrapõem o ‘estado’ versus o ‘mercado’ na categorização da política educacionais, mas que parece que trata, no fundo, de um debate invisível sobre a promoção de elementos cognitivos versus não cognitivos, uma vez que as críticas de modo concreto ao sistema de monitoramento da educação focam no modo pelo qual os resultados são obtidos através de testes que privilegiam unicamente elementos cognitivos. Desse modo, é importante ir além do marco desse debate do ‘estado’ versus ‘mercado’ para o conteúdo da qualidade de educação e da importância dos elementos não cognitivos na formação dos indivíduos.

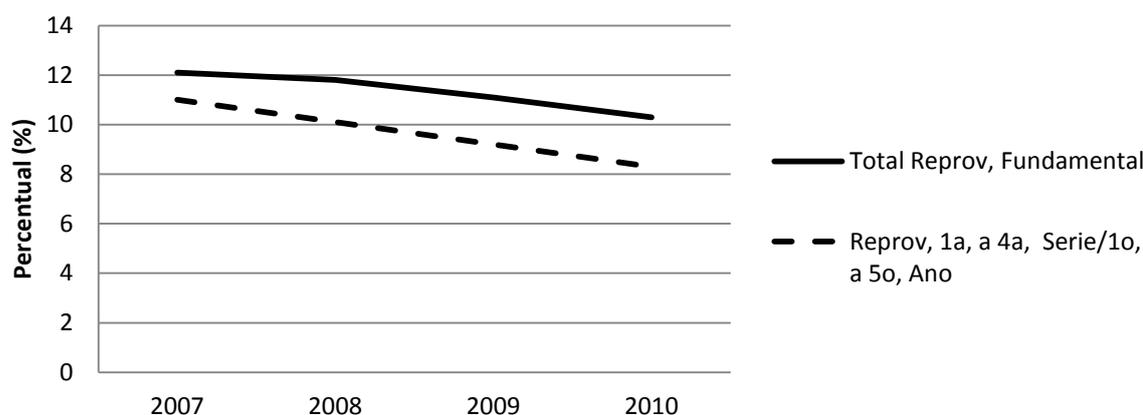
De fato, a escola pública ainda apresenta problemas antigos, como infraestrutura deficiente, professores mal remunerados, ensino de baixa qualidade e altos índices de evasão. O próprio IDEB na sua implantação, em 2005, apontou apenas 3,8 pontos nas séries iniciais do ensino fundamental, mostrando a precariedade da educação nacional. Além disso, a média de 4,2, apesar de acima da meta, mostra que os avanços na educação, verificados no IDEB, ocorrem de maneira vagarosa (PAZ; RAPHAEL, 2010). Entretanto cabe ressaltar que, se o crescimento de 0,2 pontos entre 2011 e 2013 se mantiver, a média nacional de 6,0 para 2021 será alcançada.

**Tabela 1 - Valores do IDEB e metas nacionais para os anos iniciais do ensino fundamental**

Ano	IDEB	Meta
2005	3,8	-
2007	4,2	3,9
2009	4,6	4,2
2011	5,0	4,6
2013	5,2	4,9
2021	-	6,0

Fonte: INEP<sup>26</sup> (2014)

Outra crítica, já mencionada, é que uma escola com baixo desempenho pode aprovar mais alunos para não prejudicar seu IDEB, o que ocasionaria o efeito oposto à melhora na qualidade da educação, de escolas com índices altos, mas com insuficiência na aprendizagem. A realidade brasileira mostra uma diminuição na taxa de reprovação, o que, segundo Paz e Raphael (2010), pode estar relacionado a políticas como a progressão continuada implementada no Estado de São Paulo.

**Gráfico 5 - Evolução da taxa de reprovação do Ensino Fundamental e do 1º ao 5º anos**

Fonte: IBGE<sup>27</sup> (2014)

### 4.3 A AVALIAÇÃO SOCIOEMOCIONAL

O desenvolvimento das competências requeridas para o sucesso na vida pessoal, acadêmica e profissional tem aumentado conforme também aumentam as exigências da sociedade. Além das competências encontradas comumente em avaliações de larga escala, relacionadas a letramento e numeramento, existem outra

<sup>26</sup> Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=2965516>. Acesso em: 10 nov. 2014.

<sup>27</sup> Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SEE31&t=reprovacao-serie-ensino-fundamental-8-9>. Acesso em: 10 nov. 2014.

que não são captadas por estes testes e, muitas vezes, não fazem parte do currículo escolar, mas são igualmente importantes para o desenvolvimento do indivíduo (PRIMI; SANTOS, 2014). O trabalho de Cunha e Heckman (2007) mostra que as habilidades não cognitivas tem influência direta em uma série de outros aspectos determinantes do bem-estar humano, como salários, tendência a entrar na criminalidade, escolaridade e, até mesmo, no desempenho de testes cognitivos.

Estudos recentes mostram que competências como persistência, responsabilidade e cooperação têm impacto relevante no desempenho escolar e social, sendo de igual importância para fatores da vida individual e coletiva, como saúde, escolaridade e emprego. Tais estudos mostram que os conteúdos escolares são melhores apreendidos por estudantes com melhores competências socioemocionais. Alunos mais organizados, focados e confiantes desenvolvem melhor o aprendizado, alunos mais persistentes e resilientes conseguem lidar melhor com objetivos de longo prazo, frustrações e conflitos. O aprendizado escolar envolve mais do que a memória e a rapidez de raciocínio, necessita paralelamente de motivação e de controle de emoções, como a ansiedade. E a criatividade, capaz de romper com as formas de pensar tradicionais, necessita de autoestima e confiança (PRIMI; SANTOS, 2014).

Apesar da consideração de que o desenvolvimento dos estudantes é multidimensional e envolve o domínio das habilidades “não cognitivas”, não é dada a devida atenção ao desenvolvimento intencional e nem a avaliação das iniciativas de promoção destas habilidades. Ainda existe uma carência de estudos no sentido das habilidades socioemocionais, em boa parte devido à restrição de se encontrar bases de dados sobre o assunto em conjunto a variáveis relacionadas ao aprendizado. A amplitude do conjunto de características socioemocionais é um dos principais motivos desta restrição, alia-se a isto, a novidade que representa a medição destas características em relação às habilidades cognitivas, o que também implica em um menor conhecimento sobre como fazer esta medição.

Existem duas abordagens principais que tratam do desenvolvimento socioemocional. A primeira é baseada nos debates teóricos sobre competências dos atores da educação, como partem da reflexão individual são beneficiadas pela abrangência das ideias, entretanto estão mais expostas ao equívoco e a cair no subjetivismo. A segunda se fundamenta na coleta e análise de dados empíricos

sobre as habilidades que influenciam o aprendizado, traz consigo o benefício do rigor, mas a escassez de dados citadas anteriormente se mostra como limitador a esta linha. Estas abordagens não são excludentes, na verdade se inter-relacionam em, ao menos, duas dimensões: o pensamento dos atores interessados na educação vai ao encontro, pelo menos em boa parte, do que apontam os estudos empíricos sobre a formação de novas competências necessárias ao bem-estar individual e coletivo; e que as evidências empíricas mostram que a escola, apesar de despreparada para as demandas modernas, contribui para o desenvolvimento socioemocional do indivíduo, necessário para seu sucesso.

O Relatório Delors, da UNESCO, lançou, em 1996, o que poderiam ser os quatro pilares fundadores do ensino: (1) Aprender a Conhecer; (2) Aprender a Fazer; (3) Aprender a Ser; e (4) Aprender a Conviver. A partir deste relatório, diversas iniciativas surgiram na direção de alcançar os quatro pilares. As iniciativas apresentaram algumas convergências, e as habilidades consideradas por elas estão relacionadas as ditas *soft skills* e como o conceito de Capital Social, que tratam de capacidades maleáveis e sensíveis à experiência e interação com outros indivíduos, em contraposição a outras menos maleáveis, como inteligência e conhecimento. Entre os psicólogos, nos últimos anos, manifestou-se o consenso de que a análise da personalidade humana poderia ser feita por meio de cinco grandes fatores, os Big Five: Abertura a Novas Experiências, Extroversão, Amabilidade, Conscienciosidade e Estabilidade Emocional. Através de questionários sobre comportamentos que denotam características de personalidade e de sua análise fatorial<sup>28</sup> se obtém construtos, os chamados *Big Five*. Aplicado em diferentes grupos, estes questionários resultaram na mesma estrutura dos construtos, indicando que os traços característicos de diferentes indivíduos se agrupam em cinco grandes grupos.

A Abertura a Novas Experiências é a tendência a ser aberto a novas experiências estéticas, culturais e intelectuais. O indivíduo beneficiado por este fator é caracterizado como imaginativo, artístico excitável, curioso, não convencional e com amplos interesses. Em diversos estudos este domínio consta como fortemente relacionado a indicadores como escolaridade final atingida, aproveitamento escolar e opção por cursos mais difíceis. No entanto, existe divergência quanto à causalidade

---

<sup>28</sup> Método estatístico que permite identificar, em um conjunto de múltiplas medições de resultados individuais, um vetor de menor dimensão de fatores que explica satisfatoriamente a variabilidade existente em tais resultados (PRIMI; SANTOS, 2014).

deste fator, devido à correlação com a inteligência. Segundo Primi e Santos (2014), não há clareza sobre se os resultados ocorrem devido à abertura, ou se a abertura é consequência de habilidades cognitivas mais elevadas.

A Conscienciosidade está relacionada à organização, esforço e responsabilidade. É característica de indivíduos eficientes, organizados, autônomos, disciplinados, não impulsivos e orientados para seus objetivos (batalhadores). Este fator é o mais associado ao sucesso escolar. Ao contrário da Inteligência e da Abertura, a relação da Conscienciosidade com o desempenho cognitivo não decai no decorrer do ciclo educacional, como seria o esperado em decorrência da homogeneização das turmas – que acontece pela retenção de alunos com pior desempenho – sugerindo que possa ser até mais influente que a inteligência, se este efeito fosse considerado. Outra evidência que aponta a importância do domínio é o estudo de Jacobs et al. (2002<sup>29</sup> *apud* PRIMI; SANTOS, 2014), que mostra que a autodisciplina é mais relevante para explicar o aumento da distância na proporção de mulheres em relação a homens fazendo faculdade do que a inteligência (PRIMI; SANTOS, 2014).

A orientação de interesses e energia em direção ao mundo externo e pessoas e coisas (ao invés da experiência subjetiva do mundo interno) está relacionada à Extroversão. É característico do indivíduo extrovertido ser amigável, sociável, autoconfiante, energético, aventureiro e entusiasmado. A análise estatística, entretanto, não consegue precisar os efeitos deste fator na sala de aula, já que nem sempre ter mais, ou menos, extroversão pode ser considerado positivo. Entretanto, ainda que para os resultados cognitivos não apresente grande importância, pode ser relevante quanto à permanência do aluno na escola (PRIMI; SANTOS, 2014).

A Amabilidade é a capacidade de agir de modo cooperativo e altruísta. O indivíduo é, então, tolerante, altruísta, modesto, simpático, não teimoso e objetivo (direto ao se dirigir a alguém). Esse fator tem impacto em atividades de grupo, por estar relacionado a características como agressividade, irritabilidade, disponibilidade e afabilidade. Durante o ensino fundamental apresenta correlação, em relação às

---

<sup>29</sup> JACOBS, Janis et al. Changes in children's self-competence and values: gender and domain differences across grades one through twelve. **Child Development**, [S. l.], v. 73, n. 2, p.509-527, mar./abr. 2002.

notas, similar ao da Conscienciosidade, mas no ciclo seguinte desaparece, provavelmente devido à homogeneização das turmas (PRIMI; SANTOS, 2014).

Já a Estabilidade Emocional (ou Neuroticismo) é a previsibilidade ou consistência de reações emocionais, sem mudanças bruscas de humor. A pessoa instável é preocupada, irritadiça, introspectiva, impulsiva, não autoconfiante, podendo ser depressiva e ansiosa. Este fator apresenta algumas facetas da Amabilidade, como a irritabilidade e a agressividade. Estudos mostram que o comportamento antissocial diminui as chances do estudante concluir o ensino médio. A Estabilidade Emocional e a Conscienciosidade são os únicos dois determinantes estatisticamente significantes. Se para os homens o segundo foi o mais associado aos anos de estudo totais, inclusive acima da Inteligência Fluida e Cristalizada<sup>30</sup>, para as mulheres a Estabilidade Emocional foi mais relevante, abaixo da Inteligência Cristalizada e acima da Conscienciosidade. Se por um lado a Estabilidade Emocional está fortemente ligada à permanência na instituição de ensino, por outro esta relação não se dá com o desempenho escolar (PRIMI; SANTOS, 2014).

Além dos construtos do Big Five, existem outros relacionados às habilidades conativas (à vontade), denominados Motivação e Crenças, associados ao esforço consciente e proativo de executar ações e comportamentos. Entre elas estão: (1) o autoconceito, o julgamento que o indivíduo tem de si baseado em seu desempenho em determinadas atividades; (2) a autoeficácia, a expectativa que a pessoa tem de executar uma tarefa, com sucesso, no futuro; (3) a autoestima, a avaliação emocional que o indivíduo tem de si, incorporando o autoconceito sobre seu estado emocional; e (4) o Locus de Controle, mostra o grau em que os indivíduos atribuem situações vividas a decisões e atitudes tomadas no passado (locus interno), ou ao acaso, ou ações e decisões tomadas por terceiros (locus externo). Muitas teorias psicológicas apontam o papel destes construtos no sucesso e bem-estar individuais, tanto pelo efeito nas decisões individuais como pelo efeito indireto sobre a motivação e interesses dos agentes. Além disto, Autoconceito e Autoeficácia tem forte correlação com o desempenho intelectual. Alguns autores consideram os construtos de Motivações e Crenças como facetas dos cinco grandes fatores (PRIMI; SANTOS, 2014).

---

<sup>30</sup> A Inteligência Fluida é a capacidade de interpretar e resolver problemas em situações novas, sem, necessariamente, se utilizar de conhecimento prévio. A Inteligência Cristalizada é a capacidade de utilizar o conhecimento e experiência adquiridos para resolver problemas (PRIMI; SANTOS, 2014).

#### 4.4 A AVALIAÇÃO NÃO COGNITIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Instituto Ayrton Senna (IAS), em parceria com a Secretaria de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou, em 2013, a aplicação de um instrumento de elaboração própria para medir as competências socioemocionais de alunos de escolas do estado do Rio de Janeiro. O estudo partiu da análise de instrumentos já conhecidos e difundidos, sendo oito selecionados, para a construção de um novo instrumento, capaz de identificar as cinco variáveis do *Big Five* e o Lócus de Controle a partir da análise fatorial exploratória dos itens. Ao todo foram avaliados 24.605 alunos de 14 regiões, 79 cidades, 431 escolas e 1062 turmas. Destes, 6% (1476 alunos) estavam do 5º ano do ensino fundamental, e 59% e 35% do 1º e 3º anos do ensino médio, respectivamente. Além dos dados socioemocionais, o estudo contou com questões referentes às características individuais dos estudantes (sexo, idade e raça), do ambiente familiar e do comportamento de seus pais. Por fim, ainda foram utilizados os resultados de português e matemática do teste realizado pelos estudantes no segundo semestre de 2013, o SAERJINHO<sup>31</sup> (PRIMI; SANTOS, 2014).

O instrumento reproduziu fatos já constatados na literatura internacional. Na questão de gênero mostrou que as meninas tem tendência a ser mais conscienciosas, extrovertidas e amáveis, mas apresentam menor Estabilidade Emocional. Todos os fatores apresentaram poucas diferenças de magnitude em ambos os sexos, a exceção da Estabilidade Emocional. A Conscienciosidade por idade decresce conforme e depois sobe entre pessoas de 10 e 20 anos. O nível educacional da mãe, visto como indicador da qualidade do ambiente familiar faz variar pouco todos os seis construtos, já os indicadores de hábitos e atitudes dos estudantes e de seus pais, como frequência de leitura e percepção dos alunos de receber incentivos dos pais a estudar, fazem variar bastante os grandes fatores. As características socioemocionais foram mais relevantes para o desempenho do que as características individuais e familiares, sendo ainda mais influente nas séries de menor faixa etária.

---

<sup>31</sup> O SAERJINHO é um sistema de avaliação bimestral realizado nas escolas da rede estadual do Rio de Janeiro, realizado pelos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e por todas as séries do ensino médio, com o conteúdo de diversas disciplinas.

A Conscienciosidade teve maior impacto no desempenho de matemática, resultando em 4,5, o que significa que se este fator for elevado, para um indivíduo no quartil correspondente ao menor valor deste atributo, até o quartil dos que possuem o maior valor do mesmo, o desempenho deste aluno aumentaria o equivalente a quatro meses e meio de aprendizado. O desempenho em português é mais impactado pela Abertura a Novas Experiências e pelo Locus de Controle. A Extroversão, entretanto, mostrou impacto negativo no desempenho das matérias, valendo destacar a dificuldade em se captar seu efeito em análises estatísticas. A Amabilidade e a Estabilidade Emocional não mostraram influência significativa no desempenho dos estudantes. Ao se avaliar somente o 5º ano, a Conscienciosidade mostrou-se importante para o desempenho em português, e a Extroversão não mostrou o impacto negativo dos alunos do ensino médio (PRIMI; SANTOS, 2014).

Entre as três séries que foram foco do estudo, a Conscienciosidade se mostrou constante e maior que os demais impactos não cognitivos no desempenho geral. Para o 5º ano, o Locus de Controle e a Extroversão também se mostraram importantes para o desempenho, e a Abertura a Novas Experiências começa a se tornar mais importante nas séries finais do ensino básico (PRIMI; SANTOS, 2014).

As habilidades socioemocionais mostraram ter ganhos maiores para os meninos. Se tratando da Abertura a Novas Experiências, por exemplo, o ganho dos meninos é de 5,5 em português (equivalente a cinco meses e meio de estudo, se o aluno passar dos 25% mais carentes no fator para os 25% mais beneficiados do mesmo), já para as meninas o impacto deste mesmo construto é de aproximadamente a metade. Mesmo o impacto negativo da Extroversão é relativamente maior para os meninos. No entanto, para o 5º ano, o desempenho em matemática é fortemente favorecido pela Extroversão para as meninas. Já os meninos desta série tem seu desempenho em português beneficiado pela Conscienciosidade e em matemática pelo Locus de Controle. A Abertura a Novas Experiências exerce mais influência no português nas idades menores para as meninas e nas maiores para os meninos (PRIMI; SANTOS, 2014).

O desempenho e as características socioemocionais mostraram, de maneira geral, o mesmo padrão para os economicamente vulneráveis e os que não se encontram nesta situação. Entretanto, apesar de ser importante nos dois casos, o

Lócus de Controle e a Abertura mostraram ter maior influência entre os economicamente vulneráveis (PRIMI; SANTOS, 2014).

Os meninos mostraram ter mais Abertura a Novas Experiências, mas também Lócus de Controle mais externo, o que representa que tendem a atribuir as situações vividas ao acaso, sorte ou decisões tomadas por terceiros. A Estabilidade Emocional foi muito maior entre eles. A idade, entre ambos os sexos, teve significância apenas para a Estabilidade Emocional e Lócus de Controle, sendo que para o último os mais velhos possuem um Lócus mais interno, ou seja, atribuem as situações vividas a decisões próprias, e maior Estabilidade Emocional. Em relação à idade cabe ressaltar que alunos retidos apresentam menor extroversão e amabilidade, menos autonomia (ter Lócus externo), menos abertura a novas experiências e internalizam mais suas emoções.

Quanto às características da família, mostra que curiosamente a Conscienciosidade decresce conforme aumentam a escolaridade da mãe e o nível socioeconômico da família. É comum se acreditar que famílias mais ricas e educadas tendem a incentivar mais os filhos a estudar, apresentam maior estrutura e outros determinantes que favorecem a Conscienciosidade. Por outro lado pode-se intuir que estas as crianças famílias necessitem de menor esforço para conseguir o que querem, produzindo este efeito negativo sobre a Conscienciosidade. De certa forma esta evidência aponta para o potencial da abordagem socioemocional alavancar o desempenho de alunos economicamente mais vulneráveis, já que os pais destas famílias parecem estar mais dispostos a ajudar seus filhos a desenvolverem esta habilidade. O incentivo dos pais ao estudo dos filhos esteve entre os dois principais determinantes da Conscienciosidade, internalização do Lócus de Controle, Amabilidade e Abertura a Novas Experiências. O número de livros disponíveis em casa (*proxy* para o valor dos pais em relação à educação) teve forte impacto sobre a Abertura as Novas Experiências, e em menor grau a Extroversão e Amabilidade. 40% da diferença entre jovens em relação à abertura poderia ser eliminada se o valor que os pais dão à educação fosse do mínimo para o máximo.

Quanto ao ambiente de aprendizagem, a base de dados do estudo foi insuficiente. Porém alguns resultados puderam ser constatados, como o impacto negativo do tamanho da classe sobre a Extroversão, Amabilidade e Abertura, talvez

pela necessidade de um menor espaço para se promover a individualidade. O percentual de meninos na classe mostrou impacto fortemente negativo na formação da Conscienciosidade e Extroversão, e positivo em relação à Estabilidade Emocional (PRIMI; SANTOS, 2014).

De maneira geral, o estudo foi ao encontro do que diz a literatura internacional sobre a mensuração das habilidades socioemocionais, principalmente em relação às variáveis sexo e idade. Pode-se concluir que não há diferenças significativas entre os principais atributos que impactam o aprendizado no Brasil e o verificado em estudos similares em outras partes do mundo. Dentre as competências, a que exerce maior influência no rendimento escolar é Conscienciosidade, sendo que o Locus de Controle e a Extroversão também tem papel importante para os alunos do 5º ano. Sendo assim, este instrumento se mostra consistente para ser usado como apoio à formulação de políticas públicas.

#### 4.5 AS HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Buscou-se neste trabalho analisar o impacto das características não cognitivas na rede de ensino municipal de Porto Alegre. Com o apoio da SMED foi aplicado o questionário socioemocional<sup>32</sup> de Primi e Santos (2014) em sete escolas de diferentes regiões da cidade, totalizando uma amostra de 511 alunos. Juntamente deste questionário, foi aplicado um questionário socioeconômico, com a finalidade de verificar causalidades entre estas variáveis com as variáveis não cognitivas.

Montada a base de dados, o primeiro passo foi a exclusão dos questionários que possuíam quatro ou mais questões da parte socioemocional não respondidas. Este procedimento diminuiu a base de dados para 465 observações<sup>33</sup>, o que está de acima do que sugere Hair Junior et al. (2006), de cinco amostras para cada variável. Considerando que o instrumento é composto por 70 questões, seriam necessários 350 questionários válidos aplicados.

---

<sup>32</sup> Ver Anexo A.

<sup>33</sup> Após isto, foram encontrados 310 itens não respondidos, que representaram 0,95% do total de itens.

A média de idade, tanto para o quinto quanto para o sexto anos, foi de 12 anos. O número de estudantes do quinto ano em que foram aplicados os questionários foi de 222, e 243 dos que responderam eram do sexto ano. De toda a amostra, 37,2% se declararam brancos, 29,2% pardos e 24,7% negros, e apenas 6,7% não moram com a mãe.

Em seguida, foram feitas algumas estatísticas descritivas sobre a base de dados socioemocional. Em uma escala que vai de um a cinco, onde um significa uma discordância total da afirmativa e cinco uma concordância total, a média de respostas se situou em 2,99. Com a inversão das escalas para as questões em que responder um contribuía mais para o fator do que responder cinco, esta média passou para 3,33, o que sugere que as crianças avaliadas têm, em média, uma avaliação mais positiva que negativa em relação aos atributos socioemocionais. O desvio padrão das questões se situou, após o ajuste, entre 1,63 e 0,81, e a variância entre 2,64 e 0,65, ficando, as estatísticas, na média em 1,31 e 1,73 respectivamente. Isto mostra que o padrão de respostas foi bem diverso, com algumas questões apresentando maior homogeneidade nas respostas e outras uma dispersão maior.

A questão que apresentou maior diversidade de respostas foi relativa a uma das questões iniciais do questionário, que mostrava o comportamento de determinada pessoa e o aluno deveria indicar o quão organizado é este aluno. Esta questão é preparatória, juntamente com mais duas, para se responder a uma segunda questão, onde a criança deveria identificar com quais das três situações expostas e avaliadas, mais se parecia. Estas questões apresentaram bastante confusão por parte dos estudantes na hora de responder, e como ela capta a percepção sobre determinada situação e não foi utilizada como critério para a análise fatorial, pode-se analisar a segunda questão com maior variabilidade. Esta é uma questão relativa ao *bullying*, ao quanto o aluno sente que pode fazer para impedir que um colega tenha um comportamento violento com ele. Esta questão está ligada ao Locus de Controle, e a sua variância ficou em 2,35, e sua média em 3,35. As duas questões com respostas mais homogêneas também se situaram nas preparatórias dos dois primeiros blocos de perguntas, exatamente nas questões centrais, onde a situação exposta era intermediária a anterior e a posterior. Estes blocos avaliaram a Conscienciosidade e a Extroversão. Excetuando estas duas, a questão de menor variabilidade questionava sobre a atenção em aula, com variância

de 1,12 e média de 3,55. Esta questão avaliou a Conscienciosidade, de maneira que a maior parte das respostas ficou próxima ao “mais ou menos”.

Então foram feitos os testes de análise da base de dados para verificar a viabilidade de se rodar a análise fatorial confirmatória dos itens. Primeiramente se verificou a distribuição normal das variáveis através do teste de normalidade Kolmogorov-Smirnov, este mostrou resultados positivos para todas as variáveis para um nível de significância de 5%. O próximo passo foi analisar a matriz de correlações de Pearson. De acordo com Hair Junior et al. (2006) é necessário um número substancial de correlações superiores a 0,3 para que se possa fazer a análise fatorial. Entretanto, em universo de mais de 2000 correlações, obtivemos apenas 57 adequadas. Ter uma grande quantidade de altas correlações é fundamental para a análise fatorial, pois, em geral, as variáveis com altos valores neste quesito compartilham o mesmo fator.

Apesar da correlação das variáveis não ser estatisticamente adequada à fatoração, prosseguimos com os testes. O próximo passo foi verificar o teste do critério de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). Este critério avalia a consistência dos dados com o modelo fatorial. Neste quesito obtivemos um valor de 0,796, que recomenda que se prossiga com a análise fatorial.

**Tabela 2 – Teste de KMO**

Teste de KMO e Bartlett		
Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,796
Teste de esfericidade de	Qui-quadrado aprox.	7744,413
Bartlett	df	2415
	Sig.	,000

Por fim foi feita a análise da matriz de correlação anti-imagem, a fim de se verificar quais variáveis necessitariam ser excluídas do modelo. Das 70 questões, apenas duas apresentaram valores inferiores a 0,5, critério para exclusão. Porém se optou mantê-las, pois seus valores estavam muito próximos do limite recomendado (0,489 e 0,481).

A extração dos fatores foi feita usando a metodologia de Primi e Santos (2014), a modelagem exploratória com equações estruturais ESEM (*Exploratory*

*Estructural Equation Modeling*), usando na estimação dos parâmetros o método dos mínimos quadrados ponderados WLSMV, através do software MPLUS<sup>34</sup>. Como o modelo exige a definição de quais variáveis são pertencentes a cada fator, foi preciso definir a natureza de cada questão em termos das dimensões não cognitivas que elas avaliam. Para isso, foram utilizados três dos questionários em que se baseou o estudo do Rio de Janeiro (*Big Five Inventory*, *Big Five for Children* e *Norwick-Strickland Locus of Control Scale*), as definições de cada fator e a matriz de correlações de Pearson.

Após rodar o modelo, foi feita a análise das estatísticas da análise fatorial. O índice RMSEA, que verifica se os parâmetros reproduzem a covariância populacional, é aceitável se for inferior a 0,05. Na análise das escolas de Porto Alegre, este índice ficou próximo, mas insuficiente, indicando que não se conseguiu ajustar o modelo. O CFI (*Comparative Fit Index*), que mede a melhora do modelo em relação a um modelo em que todas as covariâncias entre os parâmetros são zero, e o TLI (*Tucker-Lewis Index*), similar ao CFI, deveriam indicar valores superiores a 0,9 para o modelo ser considerado ajustado.

---

<sup>34</sup> Para fazer a análise fatorial utilizando o MPLUS, foi necessário transformar os itens não respondidos (tabulados como nr) em 0, pois o software não aceita variáveis não numéricas e nem ausência de variáveis (espaços vazios).

**Figura 1 - Estatísticas da análise fatorial ESEM dos questionários aplicados nas escolas municipais de Porto Alegre**

```

MODEL FIT INFORMATION

Number of Free Parameters                391

Chi-Square Test of Model Fit

      Value                4430.580*
Degrees of Freedom                1937
P-Value                0.0000

* The chi-square value for MLM, MLMV, MLR, ULSMV, WLSM and WLSMV cannot be used
  for chi-square difference testing in the regular way.  MLM, MLR and WLSM
  chi-square difference testing is described on the Mplus website.  MLMV, WLSMV,
  and ULSMV difference testing is done using the DIFFTEST option.

RMSEA (Root Mean Square Error Of Approximation)

      Estimate                0.053
90 Percent C.I.                0.051  0.055
Probability RMSEA <= .05                0.018

CFI/TLI

      CFI                0.668
      TLI                0.655

```

Tanto pelos indicadores insuficientes resultantes da extração dos fatores, como pela matriz de correlações de Pearson apresentar poucas covariâncias, se optou não prosseguir com a análise socioemocional baseada nos fatores extraídos.

Entretanto a base de dados permite tirar algumas conclusões sobre características do ambiente em que vivem as crianças e seus perfis socioeconômicos. 3,2% das mães (ou mulheres responsáveis) das crianças não sabem escrever. Quanto à escolaridade, apenas 8,6% destas completaram a graduação, 15,7% completaram o ensino básico, 15, 1% terminaram apenas o ensino fundamental, e 22,8% não conseguiram concluir o fundamental, sendo que destas, 31,1% nunca estudaram ou não chegaram a completar a 4ª série/5º ano (antigo primário). Entre os pais ou homens responsáveis pelas crianças, o analfabetismo esteve mais presente do que nas mães, 6,0% não sabem ler e escrever.

As regiões onde vivem as crianças apresentam carência de infraestrutura e de serviços públicos, um grande percentual declarou que a rua em que moram não é asfaltada ou não possui calçamento (36,3%), um percentual menor (16,1%) declarou não ter coleta de lixo em sua rua. A maior parte dos alunos (54,4%) tem alguém que

more junto e recebe bolsa família. De acordo com as respostas, a maioria dos lares apresenta um banheiro, uma geladeira, uma máquina de lavar e um aparelho de DVD. Quanto aos automóveis (carro/moto) os maiores percentuais ficaram entre nenhum e um respectivamente, assim como dicionário de língua portuguesa e/ou outras línguas. O número de livro nas residências destes estudantes é bastante reduzido, 53,5% tem de 1 a 20 livros em casa e, ainda, 30,8% afirmaram que não tem livros na sua residência.

Sobre o ambiente em que vivem as crianças do estudo, pode-se concluir que boa parte pertence a lares mais pobres, uma vez que mais da metade destas casas recebe bolsa família. Além disto, a maior parte das mães não chegou a completar todo o ensino básico (cerca de 60% das respostas excluindo as crianças que responderam não sei). Outro dado importante é o reduzido número de livros em casa, que de acordo com o relatório do Instituto Ayrton Senna pode ser uma *proxy* para o valor que os pais dão a educação e tem forte impacto na Abertura a Novas Experiências.

#### 4.6 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOEMOCIONAL

São escassas as iniciativas que buscam a análise do desenvolvimento das habilidades não cognitivas como promotor de bem-estar e sucesso individual e coletivo. Este tipo de iniciativa não tem despertado suficiente nos psicólogos, e os economistas recentemente começaram a introduzir esta perspectiva no desenvolvimento humano e a dominar os instrumentos desenvolvidos pelos psicólogos. Dos poucos estudos disponíveis, a maior parte está focada em programas de dimensões reduzidas, onde os grupos de tratamento e controle são fáceis de obter, o que gera problemas ao tentar se replicar estes em larga escala e a sua validade para a política pública. Apesar destas restrições existem alguns registros na literatura científica acerca de sucessos em intervenções no campo socioemocional (PRIMI; SANTOS, 2014).

O *High Scope/Perry Preschool Project* oferecia educação infantil de alta qualidade em crianças com risco de defasagem de desenvolvimento, na cidade de Ypsilanti, em Michigan nos Estado Unidos, no ano de 1962. As principais

características do programa são: (1) o currículo baseado na interatividade das crianças com os objetos estudados; (2) uma rotina pré-estabelecida de atividades; (3) um ambiente próprio para o aprendizado; (4) a escolha das atividades era compartilhada entre crianças e adultos, estimulando a resolução de problemas e a manifestação dos talentos das primeiras; (5) o progresso das crianças era acompanhado por indicadores de desenvolvimento; e (6) a resolução de conflitos possuía procedimento em etapas bem definido. O programa alcançou alguns resultados positivos, como aumento de um ano de escolaridade, menor incidência de gravidez precoce, menor proporção de crimes violentos e maiores salários (PRIMI; SANTOS, 2014).

O *Carolina Abecedarian* estendeu o *Perry Preschool* para crianças com menos de um ano de vida até os cinco anos, em classes extremamente reduzidas (de três a cinco alunos por professor), na cidade de Chaper Hill, em 1974. Os resultados nas variáveis não cognitivas foram similares, mas também obteve impacto permanente no QI das crianças. O Projeto Starr, feito no Tennessee, colocou, aleatoriamente, crianças em idade pré-escolar em classes de tamanhos diferentes. Se os ganhos cognitivos não foram tão representativos, similar ao Perry, os ganhos salariais na vida adulta e comportamentais nas 5ª e 8ª séries foram significativos, sugerindo que o impacto do tamanho da sala de aula interfere no rendimento do desenvolvimento das habilidades não cognitivas.

O currículo PATHS (*Promoting Alternative Thinking Strategies*) é uma das raras intervenções destinadas especificamente aos atributos socioemocionais. Parte do princípio que todos os sentimentos são aceitáveis, mas o comportamento em resposta a este sentimento nem sempre é. Os estudantes, então, criavam representações de possíveis sentimentos e determinavam respostas a estes, classificando-as entre “pare e se acalme”, “vá devagar” e “siga em frente com seu plano”. Depois de determinados eventos, os alunos reclassificavam as atitudes segundo o êxito que obtiveram. Melhoras quanto à agressão, comportamento pró-social, engajamento em atividades acadêmicas e mesmo nas notas estão entre os principais obtidos (PRIMI; SANTOS, 2014).

Também são incomuns intervenções em alunos de idades mais avançadas. A iniciativa Empresários pela Inclusão Social (EPIS) de Portugal procurou desenvolver competências não cognitivas em alunos das 7ª e 8ª séries, de forma a reduzir o

abandono e melhorar o rendimento. Esta iniciativa identificava os alunos em atraso e proporcionava atividades de acordo com suas dificuldades. Boa parte destas atividades era destinada ao desenvolvimento de atributos socioemocionais, conduzida por profissionais especializados em turmas reduzidas ou mesmo em atendimentos individuais. Estas atividades individuais se dividiam em discussões motivacionais, técnicas de autocontrole, resolução de problemas, entre outras. Em grupo, as dinâmicas propiciavam estudo e trabalho em equipe, treinamento das competências sociais e prática do controle da ansiedade e do excesso de críticas aos demais. Houve diminuição em 10% na reprovação, as notas apresentaram melhoras consideráveis e teve uma relação custo-benefício positiva (PRIMI; SANTOS, 2014).

Outro exemplo deste tipo de intervenção é o *National Guard Youth Challenge*, para adolescentes que evadiram da instituição de ensino. O programa consiste em 17 meses de aconselhamento e atividades relacionadas à disciplina e motivação. Em nove meses os alunos apresentaram melhoras, com perspectiva de completar o ensino médio, ter trabalho em tempo integral e menores chances de estar preso. Também contribuiu para maiores níveis de autoeficácia (expectativa de executar satisfatoriamente uma tarefa no futuro). Também se podem citar os estudos de James Heckman, que mostram o grande impacto do ensino formal em testes multidimensionais de inteligência (raciocínio aritmético, vocabulário, compreensão de texto, conhecimento de matemática e velocidade de programação), e que este é maior no *locus interno* e na autoestima. Para a autoestima, o ensino básico se mostrou mais importante, para o *locus de controle*, o impacto é crescente no decorrer do progresso educacional (PRIMI; SANTOS, 2014).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, entre as mais diversas linhas de pensamento, não se tem clareza sobre o conceito de qualidade da educação. Se, por um lado, ainda não se buscou um consenso sobre este conceito, por outro existe uma série de instrumentos e evidências que conseguem indicar os subsídios necessários para que cada indivíduo consiga viver bem e plenamente em todos os aspectos de suas vidas. Na educação brasileira tem-se conquistado importantes avanços baseados no que indica a literatura sobre educação, principalmente por meio do PNE, como o aumento do tempo em que as crianças permanecem nas escolas, a universalização do ensino e o objetivo de se alcançar escores em testes de desempenho. Essas políticas, entretanto, não têm como objetivo trabalhar um importante aspecto que influencia fortemente o sucesso escolar e o desempenho futuro em termos sociais e econômicos, o desenvolvimento das habilidades não cognitivas.

Os teóricos do Capital Humano tratam da educação como um investimento precoce que poderá trazer lucros futuros. Esta abordagem se volta ao mercado de trabalho e aos ganhos cognitivos necessários para o indivíduo sinalizar em que posição pode se situar dentro deste mercado. Esta visão, apesar da grande contribuição para se entender os aspectos cognitivos, não compreende todas as necessidades humanas, que são mais amplas do que pode fornecer a renda individual. Por outro lado, uma visão que onde “cada pessoa é fim” trata das capacitações necessárias para se mitigar as privações de liberdade e proporcionar a participação econômica, política e social. Algumas das liberdades promovidas por estas capacitações necessitam diretamente de habilidades não cognitivas, como a participação política, e algumas das capacitações centrais ao desenvolvimento humano estão intimamente relacionadas a conceitos como compaixão e estabilidade emocional.

A multiplicidade das habilidades faz o processo de desenvolvimento ser complexo, tendo períodos críticos e sensíveis, onde se deve focar no desenvolvimento de habilidades específicas, como é o caso da estabilidade emocional, que se estabiliza aos 20 anos. Além destas constatações, Cunha e Heckman (2007) mostram que enfoque no desenvolvimento não cognitivo é benéfico não apenas em termos socioeconômicos, mas também no desempenho escolar. Estas habilidades também são fundamentais para tornar as pessoas em “cidadãos

do mundo”, como prevê a LDB. Porém as políticas públicas tem levado a educação a dar mais importância a matérias que promovem o crescimento econômico, deixando de lado outras, necessárias à democracia e a cidadania, como as artes e as humanidades, que colaboram para a formação de indivíduos críticos e imaginativos. Além disto, o enfoque não cognitivo contribui para a formação da empatia, que é responsável por estabelecer a socialização.

No decorrer da história da educação brasileira, muito pouco se fez no sentido de se promover as habilidades socioemocionais. Desde o final dos anos 1930 até os anos 1970, a orientação da educação se voltou às demandas do mercado de trabalho da indústria, evoluindo, em meados dos anos 1970, a tentativa de universalização do ensino e da alfabetização, mas ainda devido ao aumento dos requisitos de mão de obra. Os financiamentos do Banco Mundial nos anos 1980 deram objetivos quantitativos à qualidade da educação, por meio de um Sistema Nacional de Avaliação, que nos anos 1990 evolui no SAEB, quando ainda se tratava da formulação do primeiro PNE. No início dos anos 2000 foi implantado o PNE, e se implantou a gestão empresarial das escolas, deixando a cargo dos estados e municípios a decisão sobre os recursos destinados a educação. Recentemente foi lançado um segundo PNE, estruturador de um Sistema Nacional de Educação. As metas deste Plano preveem pouco para o não cognitivo, na verdade são voltadas para as atribuições cognitivas, já que a qualidade da educação é determinada pelo IDEB.

Há de se destacar que houve progressos na educação graças ao monitoramento da educação por meio do IDEB, principalmente no que o indicador se propõe a medir, a taxa de aprovação e o escore em exames padronizados. Mas também é de conhecimento que atributos socioemocionais como organização, persistência e respeito influenciam diretamente no desempenho escolar. Apesar dos poucos estudos sobre estes efeitos, podemos destacar o estudo recente do Instituto Ayrton Senna em parceria com a OCDE que avaliou os cinco grandes construtos socioemocionais (Conscienciosidade, Extroversão, Estabilidade Emocional, Amabilidade e Abertura a Novas Experiências) e o Locus de Controle. Este estudo mostrou como atributos socioemocionais interferem no aprendizado das matérias costumeiramente utilizadas em testes de desempenho. A Conscienciosidade mostrou ter grande impacto no desempenho dos alunos em matemática, já a

Abertura a Novas Experiências e o Locus de Controle se mostraram fundamentais ao ensino de português. O estudo também constatou que os impactos não cognitivos no desempenho independem das condições socioeconômicas dos indivíduos.

Claramente se percebe que o não cognitivo é fundamental para se estabelecer um padrão de vida melhor aos indivíduos. Entretanto, são poucas as iniciativas pelo mundo voltadas ao desenvolvimento destas habilidades. Há ainda certas restrições sobre os efeitos de políticas com base em indicadores socioemocionais, como manifestado na carta de repúdio ao trabalho da IAS, elaborada pela ANPED. O debate sobre como se deve tratar a questão do desenvolvimento não cognitivo está aberto, mas a constatação de sua importância no desenvolvimento humano já é uma realidade.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Márcia Ângela da Silva et al. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. [Brasília]: Ministério da Educação, Secretaria de Articulação Com Os Sistemas de Ensino, 2014. 63 p. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.
- BECKER, Gary. Investment in human capital: a theoretical analysis. **The journal of political economy**, [S. l.], v. 70, p.9-49, out. 1962.
- BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p.101-130, nov. 1999. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/cp/n108/a05n108.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014.
- BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF,
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2ª. 2014, Brasília. **Documento-referência**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013. 96 p. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.
- CUNHA, Flavio et al. Interpreting the evidence on life cycle skill formation. **Handbook of the economics of education**. Amsterdam, p. 697-812. 2006.
- CUNHA, Flavio; HECKMAN, James. The technology of skill formation. **AEA papers and proceedings**, [S. l.], v. 97, n. 2, p.31-47, 2007.
- FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas**. 2009. Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo\\_paper.pdf](http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2013.

- FONSECA, Marília. **Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira:** entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2014.
- GALVANIN, Beatriz. Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos, e políticos. **Hórus Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas**, Ourinhos - SP, n. 3, 2005. Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/3708883/artigo-beatriz.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014.
- HAIR JUNIOR, Joseph et al. **Multivariate data analysis**. 6. ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2006.
- HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, Brasília, v. 5, n. 42, p.1-13, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.rioei.org/deloslectores/1533Horta.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014.
- MARQUES, Binho et al. **O Sistema Nacional de Educação:** em busca de consensos. 2013. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques\\_nogueira\\_lambertucci\\_grossi.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/marques_nogueira_lambertucci_grossi.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.
- NUSSBAUM, Martha. **Creating capabilities:** The human development approach. Cambridge, Massachusetts and London, England: The Belknap Press Of Harvard University Press, 2011. 256 p.
- \_\_\_\_\_. **Not for profit:** why democracy needs humanities. Princeton: Princeton University Press, 2010. 160 p.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da**

**Educação** (RBPAE), Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.197-209, maio/ago. 2009.  
Disponível em:

<<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19491/11317>>. Acesso em: 20 out. 2014.

PAZ, Fábio Mariano da; RAPHAEL, Hélia Sônia. O IDEB e a qualidade da educação no ensino fundamental: fundamentos, problemas e primeiras análises comparativas. **Omnia Humanas**, Adamantina, v. 3, n. 1, p.7-30, 2010.

Disponível em:

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAB&url=http://www.fai.com.br/portal/ojs/index.php/omniahumanas/article/download/81/pdf&ei=hGxnVJWJK-7asASupILADg&usq=AFQjCNE5DPyDTBcM902DKWyNOgGyoH5VXw&sig2=CcV0JXGUrKXQWE90imnYQQ>>. Acesso em: 26 out. 2014.

PRIMI, Ricardo; SANTOS, Daniel. **Desenvolvimento socioemocional e aprendizado escolar**: uma proposta de mensuração para apoiar políticas públicas. 2014. Disponível em: <<http://educacaoec21.org.br/wp-content/uploads/2013/07/RioReportAv13.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2014.

SALERMO, Soraia Kfoury; KFOURI, Samira Fayez; LOPES, Rosana Pereira. Plano Nacional de Educação: política de estado para a educação. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p.16-32, maio/ago. 2013. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v24i2.2477>>. Acesso em: 21 out. 2014.

SAVIANI, Demerval. O ensino de resultados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2007. Caderno “Mais”, p. 3. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs2904200704.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. 492 p. Tradução de: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução de: Laura Teixeira Motta.

SPENCE, Michael. Job market signaling. **The quarterly journal of economics**, [S. l.], v. 87, n. 3, p.355-374, ago. 1973.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990.**

In: SIMPÓSIO BRASILEIRO E 2º CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo.

2011. Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0004.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014.

## ANEXO A – QUESTIONÁRIO SOCIOEMOCIONAL

Nome da escola:

Nome do aluno:

Série:

Turma:

DATA DE NASCIMENTO DO ALUNO <input style="width: 20px; height: 20px; border: 1px solid black;" type="text"/> / <input style="width: 20px; height: 20px; border: 1px solid black;" type="text"/> / <input style="width: 20px; height: 20px; border: 1px solid black;" type="text"/>	ASSINATURA DO ALUNO
---	---------------------

Caros alunos e alunas,

Você está recebendo um questionário que vai nos ajudar a saber mais sobre você. Não existem respostas certas ou erradas. Você deve responder com a maior sinceridade possível, pois as suas respostas são importantes para nos ajudar a melhorar a educação oferecida a você e a seus colegas.

Obrigado pela sua participação!

INSTRUÇÕES
1 – Marque as respostas das questões utilizando caneta esferográfica com tinta na cor azulou preta, conforme mostra o exemplo abaixo: QUESTÃO X: <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
2 – O uso de corretivo não é permitido

Os itens abaixo descrevem o jeito de ser e o comportamento de algumas pessoas. Quanto você acha que elas são pessoas organizadas?	1 Nada Não tem nada a ver com a pessoa	2 Pouco Tem pouco a ver com a pessoa	3 Mais ou menos Às vezes tem, às vezes não tem a ver com a pessoa	4 Muito Tem muito a ver com a pessoa	5 Totalmente Tem tudo a ver com a pessoa
1. Aline costuma deixar todas as suas coisas baquçadas, odeia limpar a casa, deixa o dever de casa sem completar. Quanto você acha que Aline é organizada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Manuela tem noção de organização, mas às vezes deixa o seu quarto bagunçado. Tende a completar o dever de casa em cima da hora. Quanto você acha que Manuela é organizada?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Caio é bastante cuidadoso e dedicado. Gosta de limpar a casa, é caprichoso no dever de casa e sempre termina antes do prazo. Quanto você acha que Caio é organizado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pergunta	Aline	Manuela	Caio
4. Com qual dos três você se parece mais?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Os Itens abaixo descrevem o jeito de ser e o comportamento de algumas pessoas. Quanto você acha que elas são pessoas tímidas?	1 Nada Não tem nada a ver com a pessoa	2 Pouco Tem pouco a ver com a pessoa	3 Mais ou menos Às vezes tem, às vezes não tem a ver com a pessoa	4 Muito Tem muito a ver com a pessoa	5 Totalmente Tem tudo a ver com a pessoa
1. André é mais quieto e tem dificuldade para conversar com os colegas. Nas festas, tende a ficar isolado. Prefere jogar videogame sozinho. Quanto você acha que André é tímido?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Rodrigo é sociável, mas às vezes prefere ficar na dele. Não é de falar muito. Gosta de jogar videogame com os colegas. Quanto você acha que Rodrigo é tímido?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Juliana é falante, cheia de energia e tem facilidade para conversar e fazer novas amizades. Quanto você acha que Juliana é tímida?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pergunta	André	Rodrigo	Juliana
4. Com qual dos três você se parece mais?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Avalie na escala abaixo o quanto você consegue:	1 Nada	2 Pouco	3 Mais ou menos	4 Muito	5 Totalmente
1. Terminar o seu dever de casa.	<input type="checkbox"/>				
2. Se tornar amigo(a) de outras pessoas de sua idade.	<input type="checkbox"/>				
3. Estudar mesmo tendo outras coisas interessantes pra fazer.	<input type="checkbox"/>				
4. Contar uma coisa engraçada para um grupo de colegas.	<input type="checkbox"/>				
5. Controlar seus sentimentos.	<input type="checkbox"/>				
6. Prestar atenção nas aulas.	<input type="checkbox"/>				
7. Permanecer amigo(a) de pessoas de sua idade.	<input type="checkbox"/>				
8. Se acalmar depois de ficar muito assustado(a).	<input type="checkbox"/>				
9. Deixar seus pais satisfeitos com seu desempenho na escola.	<input type="checkbox"/>				
10. Bater um papo com uma pessoa desconhecida.	<input type="checkbox"/>				
11. Evitar pensamentos ruins.	<input type="checkbox"/>				
12. Ter bom desempenho em uma prova.	<input type="checkbox"/>				
13. Contar a um amigo que não se sente bem.	<input type="checkbox"/>				
14. Dizer a outras pessoas da sua idade que eles estão fazendo algo que você não gosta.	<input type="checkbox"/>				

Abaixo, mostramos algumas características pessoais que podem ou não ter a ver com você. Para responder às perguntas, pense em como você é/se sente/se comporta na maioria das situações.	1 Nada Não tem nada a ver com a pessoa	2 Pouco Tem pouco a ver com a pessoa	3 Mais ou menos Às vezes tem, às vezes não tem a ver com a pessoa	4 Muito Tem muito a ver com a pessoa	5 Totalmente Tem tudo a ver com a pessoa
1. Sou um(a) aluno(a) que se esforça.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Perco a cabeça com facilidade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Costumo acreditar que sou um fracasso.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Sou amável e legal com quase todo mundo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Tenho ideias novas e originais.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Sou um(a) aluno(a) cuidadoso(a) e dedicado(a).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. As outras pessoas me acusam de mentiroso(a).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Eu sou carinhoso com meus colegas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Sinto que é inútil me esforçar na escola porque a maioria dos alunos é mais inteligente do que eu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Tenho facilidade em perdoar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Fico nervoso(a) com facilidade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Sou frequentemente acusado(a) por coisas que não foram minha culpa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Eu me comporto gentilmente com os outros.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Não tenho paciência.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Quando algum colega decide me bater, sinto que posso fazer pouco para impedi-lo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Conheço vários tipos de obras de arte, música ou literatura.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Não ligo que outros usem minhas coisas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Mantenho meu material escolar sempre organizado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. De uma hora para outra eu fico triste.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. De maneira geral, estou satisfeito(a) comigo mesmo(a).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Gosto de colaborar com os outros.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Sinto que a melhor maneira de lidar com os problemas é apenas não pensar neles.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Desvio minha atenção com muita facilidade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. Sou calmo(a) e controlo bem meu estresse.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abaixo, mostramos algumas características pessoais que podem ou não ter a ver com você. Para responder às perguntas, pense em como você é/se sente/se comporta na maioria das situações.	1 Nada Não tem nada a ver com a pessoa	2 Pouco Tem pouco a ver com a pessoa	3 Mais ou menos Às vezes tem, às vezes não tem a ver com a pessoa	4 Muito Tem muito a ver com a pessoa	5 Totalmente Tem tudo a ver com a pessoa
25. Costumo ajudar meus colegas quando têm dificuldade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. Costumo ser preguiçoso(a).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. Sinto que os pais escutam o que os filhos têm a dizer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. Brigo com os outros e acabo conseguindo com que eles façam o que eu quero.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. Gosto de conhecer algo novo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. Eu me preocupo demais com tudo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31. Meus colegas pegam no meu pé.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
32. Sinto que muitas vezes não vale a pena me esforçar porque, de qualquer modo, as coisas nunca dão certo mesmo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
33. Começo bate-boca com os outros.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34. Sou uma pessoa feliz e ativa.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35. Quando faço alguma coisa errada, sinto que existe muito pouco que posso fazer para consertar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36. Eu tenho muita imaginação.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37. Costumo ser quieto(a).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38. Meus colegas gostam de mim.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39. Gosto de ver programas de TV que falam de ciência.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40. Sou cheio(a) de energia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41. Sou obediente. Faço o que me mandam.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42. Vários assuntos despertam minha curiosidade.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43. Sinto que tenho pouca influência em casa para decidir sobre o canal de TV.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44. Gosto mais de estar entre os adultos do que entre colegas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45. Consigo facilmente inventar jogos ou brincadeiras.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
46. Gosto de conversar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
47. Gostaria muito de viajar e conhecer o estilo de vida de outros povos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
48. Sou tímido(a), inibido(a).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

O quanto você concorda com essas afirmações sobre a aprendizagem da matemática?	1 Concordo bastante	2 Concordo pouco	3 Discordo pouco ou bastante
1. Eu gosto de aprender matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Eu desejaria não ter de estudar matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. A matemática é chata	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Eu aprendo muitas coisas interessantes em matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Eu gosto de matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

O quanto você concorda com essas afirmações sobre a matemática?	1 Concordo bastante	2 Concordo pouco	3 Discordo pouco ou bastante
1. Acho que o aprendizado de matemática vai ajudar no meu dia a dia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Eu preciso da matemática para aprender outras disciplinas na escola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Eu preciso ir bem em matemática para entrar na universidade de minha escolha	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Eu preciso ir bem em matemática para conseguir um bom emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Eu gostaria de uma profissão que envolveria o uso de matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. É importante ir bem em matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

O quanto você concorda com essas afirmações sobre a aprendizagem da matemática?	1 Concordo bastante	2 Concordo pouco	3 Discordo pouco ou bastante
1. Eu normalmente vou bem em matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. A matemática é mais difícil para mim do que para muitos dos meus colegas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Eu apenas não sou bom em matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Eu aprendo coisas rápidas em matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Eu sou bom em efetuar problemas difíceis de matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Minha professora diz que eu sou bom em matemática	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. A matemática é mais difícil para mim do que outras disciplinas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pergunta	1 Ensino Fundamental	2 Ensino Médio	3 Ensino Técnico	4 Graduação	5 Mestrado e/ou Doutorado
1. Qual nível educacional que você espera alcançar?	<input type="checkbox"/>				

Pergunta	Escreva abaixo apenas <u>UMA</u> profissão
1. Qual a profissão que você gostaria de ter no futuro?	
2. Qual a profissão que você <u>NÃO</u> gostaria de ter no futuro?	

Assinale apenas UMA ALTERNATIVA POR QUESTÃO!

**1. Qual é o seu sexo?**

- A) Masculino.
- B) Feminino.

**2. Como você se considera?**

- A) Branco(a).
- B) Pardo(a).
- C) Negro(a).
- D) Amarelo(a).
- E) Indígena.

**3. Qual é o mês do seu aniversário?**

- A) Janeiro
- B) Fevereiro
- C) Março
- D) Abril
- E) Maio
- F) Junho
- G) Julho
- H) Agosto
- I) Setembro
- J) Outubro
- K) Novembro
- L) Dezembro

**4. Qual é a sua idade?**

- A) 7 anos ou menos.
- B) 8 anos.
- C) 9 anos.
- D) 10 anos
- E) 11 anos.
- F) 12 anos.
- G) 13 anos.
- H) 14 anos ou mais.

**5. Você mora com sua mãe?**

- A) Sim.
- B) Não.
- C) Não. Moro com outra mulher responsável por mim.

**6. Sua mãe ou a mulher responsável por você saber ler e escrever?**

- A) Sim.
- B) Não.
- C) Não sei.

**7. Até que série/ano sua mãe ou a mulher responsável por você estudou?**

- A) Nunca estudou ou não completou a 4ª série/5º ano (antigo primário).
- B) Completou a 4ª série/5º ano, mas não completou a 8ª série/9º ano (antigo ginásio).
- C) Completou a 8ª série/9º ano, mas não completou o Ensino Médio (antigo 2º grau).
- D) Completou o Ensino Médio, mas não completou a Faculdade.
- E) Completou a Faculdade.
- F) Não sei.

**8. Seu pai ou homem responsável por você saber ler e escrever?**

- A) Sim.
- B) Não.
- C) Não sei.

Considerando onde você mora, responda as seguintes questões:	Sim	Não
9. Sua rua é asfaltada ou tem calçamento?	(A)	(B)
10. Sua residência tem energia elétrica?	(A)	(B)
11. Sua residência tem água na torneira?	(A)	(B)
12. Sua rua tem coleta de lixo?	(A)	(B)
13. Tem alguém que mora com você que recebe bolsa família?	(A)	(B)
14. Tem empregada doméstica na sua residência?	(A)	(B)

Quantos dos seguintes itens existem no local onde você mora?	Nenhum	1	2	3 ou +
15. Banheiro	(A)	(B)	(C)	(D)
16. Geladeira com freezer separado	(A)	(B)	(C)	(D)
17. Máquina de lavar roupa (não é tanquinho)	(A)	(B)	(C)	(D)
18. Aparelho de DVD	(A)	(B)	(C)	(D)
19. Automóvel (carro/moto)	(A)	(B)	(C)	(D)
20. Dicionário de língua portuguesa e/ou outras línguas	(A)	(B)	(C)	(D)

**21. Sem considerar livros escolares, jornais e revistas, quantos livros existem no local onde você mora?**

- A) Não tenho livros na minha residência.
- B) O bastante para encher uma prateleira (1 a 20 livros).
- C) O bastante para encher uma estante (21 a 100 livros).
- D) O bastante para encher várias prateleiras (mais de 100 livros).

**22. Com qual frequência você vê seus pais ou responsáveis lendo (jornais, revistas, livros etc.)?**

- A) Sempre.
- B) Às vezes.
- C) Raramente.
- D) Nunca.