

**35º Encontro Nacional da Anpocs
Caxambu, 24 a 28 de outubro de 2011**

GT 08 - Educação e Sociedade

**Pobreza, Descentralização da Educação e Desempenho Escolar no Brasil:
Uma Análise dos Resultados do IDEB e um Estudo de Caso**

**Christina W. Andrews
(Universidade Federal de São Paulo - Unifesp)**

Pobreza, Descentralização da Educação e Desempenho Escolar no Brasil: Uma Análise dos Resultados do IDEB e um Estudo de Caso *

Christina W. Andrews **

Resumo

Este artigo buscou verificar o impacto da pobreza sobre o desempenho escolar do ensino fundamental em mais de 5.500 municípios brasileiros a partir do contexto da municipalização do ensino fundamental iniciada pelo governo federal em 1997. Para tanto, foram analisados os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para escolas municipais e estaduais coletados em 2005, 2007 e 2009. Os resultados das regressões simples, em que o IDEB figurou como a variável dependente e a porcentagem de indivíduos pobres residentes no município representou a variável independente, mostram que o impacto da pobreza é maior nas escolas municipais ao final da 4^a série, embora a pobreza também tenha impacto significativo sobre o desempenho nas escolas estaduais. Esses resultados confirmam estudos que indicam ser o *background* socioeconômico das famílias o principal fator explicativo para o desempenho escolar. Para verificar se existiam municípios que estavam conseguindo superar o impacto da pobreza, foi realizada uma análise dos resíduos padronizados das regressões para as escolas municipais até a 4^a série. Apenas sete municípios apresentaram desempenho escolar acima do esperado de forma minimamente consistente, ou seja, em pelo menos duas ondas de dados. O artigo apresenta também um estudo de caso realizado em Barra do Chapéu (SP), um dos sete municípios que se destacaram pelo bom desempenho. O artigo discute as implicações dos resultados do estudo para as políticas educacionais, em especial as políticas de responsabilização.

Palavras-chave - Brasil, educação, pobreza, políticas educacionais.

* O presente artigo apresenta os resultados iniciais da pesquisa desenvolvida no âmbito do Centro de Estudos da Cultura Contemporânea - Cedec, com financiamento do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" - INEP, órgão vinculado ao Ministério da Educação.

** Professora Adjunta, Universidade Federal de São Paulo - Unifesp, Campus Guarulhos, São Paulo, Brasil (christina.andrews@unifesp.br).

1. Introdução

Desde os anos 50, as políticas educacionais — tanto no Brasil e como no resto do mundo — têm sido influenciadas pelas concepções da teoria do capital humano. Como observou Livingstone (1997), “a tese central da teoria do capital humano é que a capacidade de aprendizado das pessoas é comparável a outros recursos naturais envolvidos no processo produtivo” (p.9). Duas premissas estão contidas na teoria: a) o desenvolvimento econômico é promovido pela educação formal da população e b) a renda de um indivíduo será tanto maior quanto maior forem seus anos de escolaridade. Até os anos 90, essas premissas seguiram inquestionadas, pois pesquisas empíricas mostraram existir uma correlação entre crescimento econômico e ampliação no acesso à educação básica e entre rendimentos individuais e nível de escolaridade (Psacharopoulos, 1988; Psacharopoulos & Patrinos, 2004). No entanto, na medida em que o acesso ao ensino básico se universalizou nos países desenvolvidos e, mais recentemente, em grande parte dos países em desenvolvimento, as duas premissas passaram a ser questionadas. Não era mais possível associar o ritmo de crescimento econômico de um país com o nível de escolaridade de sua população. Além disso, o aumento de desemprego de pessoas qualificadas nos países desenvolvidos colocou em xeque a ideia do “retorno ao investimento em educação” (Livingstone, op. cit.). No entanto, apesar desses reveses, a teoria do capital humano não perdeu a sua capacidade de influenciar as políticas educacionais. Pelo contrário: a partir dos anos 90, especialmente nos países desenvolvidos, o argumento de que a capacidade de competição dos países em um mundo globalizado dependia do nível educacional da população voltou com força (Tomlinson, 2005). Uma vez que as premissas iniciais da teoria do capital humano estavam sendo questionadas, o argumento de seus defensores passou a ser que a questão central deixou de ser o acesso à educação e os anos de escolarização e passou a ser a *qualidade da educação*. Essa nova premissa teve um profundo impacto sobre as políticas educacionais, uma vez que essas passaram a dar centralidade à avaliação do desempenho escolar, desdobrando-se em políticas fundamentadas na responsabilização (*accountability*) dos educadores. No Reino Unido e EUA, as políticas educacionais associaram a responsabilização a mecanismos de mercado, um procedimento em levou escolas públicas a competir com instituições de ensino privadas por recursos governamentais (Tomlinson, 2005; Ravitch, 2010).

No entanto, nota-se no debate atual a falta de consideração ao impacto da pobreza sobre o desempenho escolar. Isso não deixa de causar surpresa, uma vez que esse impacto tornou-se bastante difundido entre os analistas de políticas educacionais a partir da publicação do “Relatório Coleman”, um detalhado estudo que investigou os fatores que afetavam o desempenho escolar nos EUA (Coleman et al., 1966). Seus autores concluíram que as características dos professores e da escola tinham um impacto muito pequeno sobre o desempenho dos alunos depois que o efeito das características socioeconômicas das famílias era descontado por meio de técnicas estatísticas. Ou seja, o *background* socioeconômico dos alunos mostrou ser o fator que melhor explicava o desempenho escolar, enquanto fatores como número de alunos por classe, qualificação de professores, equipamento escolar, etc. não se mostraram significativos. Desde então, foram realizados centenas de estudos analisando o impacto dos fatores pertinentes à escola sobre o desempenho escolar, mas os resultados foram inconclusivos (Hanushek, 2003; Lima & Barro, 2001; Hanushek, 1995). O efeito desses fatores sobre o desempenho escolar não se mostrou consistente, variando conforme o contexto em que os estudos foram realizados e o grau de agregação das variáveis consideradas. No Brasil, país que ainda tem uma considerável parcela de sua população vivendo em condições de pobreza, o impacto da pobreza sobre o desempenho escolar também tem recebido pouca atenção das autoridades educacionais.

Outra questão que tem implicações para o debate atual sobre políticas educacionais no Brasil é o papel da descentralização. Como visto acima, em países como o Reino Unido, reformas educacionais implicaram um maior controle sobre as escolas. O caso do Brasil apresenta características singulares nesse contexto. Em primeiro lugar, o Brasil tem há décadas uma tradição de forte regulamentação federal nas políticas educacionais. Em segundo lugar, o processo de universalização da educação foi promovido a partir de 1997 pela política do FUNDEF, que criou fortes incentivos para a municipalização do ensino fundamental (Brasil, 1996a, 1996b).¹ No entanto, o processo de descentralização pode ser entendido mais como uma expansão dos sistemas municipais; como veremos adiante, apesar do que determina a constituição (Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Bra-

¹ O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB em 2007, programa que passou a incluir subsídios para a educação infantil e para o segundo grau (Brasil, 2007).

sil, 1996c), a descentralização do nível estadual para o nível municipal ainda não se completou.² No que se refere ao debate internacional sobre a descentralização da educação, alguns analistas têm enfatizado suas supostas vantagens na promoção da qualidade da educação. Para eles, a descentralização pode aumentar a participação e o controle dos pais sobre os serviços educacionais, favorecendo a eficiência técnica e social da educação, especialmente quando combinada com mecanismos de mercado, tais como os programas dos *vouchers* educacionais (Hanushek, 2003; West, 1997; Winkler e Gershberg, 2000). Os críticos desta perspectiva argumentam que a descentralização da educação, especialmente no mundo em desenvolvimento, tem sido apenas um corolário dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo Banco Mundial e que muitas vezes conflitam com a declarada meta do banco de combater à pobreza (Bonal, 2004; Carnoy, 1997 ; Kamat, 2002).

Winkler e Gershberg (2000) acreditam que a descentralização pode aumentar a qualidade do ensino nos países em desenvolvimento, mas admitem que é difícil verificar se efetivamente há um impacto positivo. Essa dificuldade tem três razões: em primeiro lugar, os países em desenvolvimento frequentemente carecem de informações sobre o desempenho escolar e de indicadores sobre a qualidade da escola; em segundo lugar, os resultados das políticas educacionais aparecem lentamente em resposta às intervenções, e, finalmente, é difícil controlar os efeitos de “choques externos” (catástrofes naturais, greves de professores, crises financeiras, mudanças na liderança, etc.). Por essa razão, os autores decidiram avaliar o impacto da descentralização na educação observando os fatores que caracterizariam as escolas de alto desempenho, tais como uma liderança forte, professores altamente qualificados, dedicação dos funcionários e o foco em resultados. Essa abordagem indireta, no entanto, não é satisfatória, pois não existe consenso estabelecido sobre quais as características da escola têm um impacto significativo sobre a qualidade da educação.

Neste artigo, procuramos avaliar o impacto do processo de municipalização da educação promovido pelo FUNDEF e da pobreza no desempenho escolar nos municípios brasileiros. Para tanto, comparamos os resultados para o IDEB em escolas estaduais e municipais do ensino fundamental. Em seguida, usamos o método da análise de resíduos de regressões lineares simples entre os valores para o IDEB e os níveis de pobreza nos municípios para

² Sobre uma tipologia dos processos de descentralização, ver Rondinelli (1981).

identificar quais municípios estariam conseguindo superar as limitações impostas pela pobreza. Finalmente, incluímos um estudo de caso — o município de Barra do Chapéu (SP) — com o objetivo de identificar as estratégias educacionais que podem ser adotadas em outros municípios marcados pela pobreza.³

2. Descentralização, pobreza e desempenho escolar

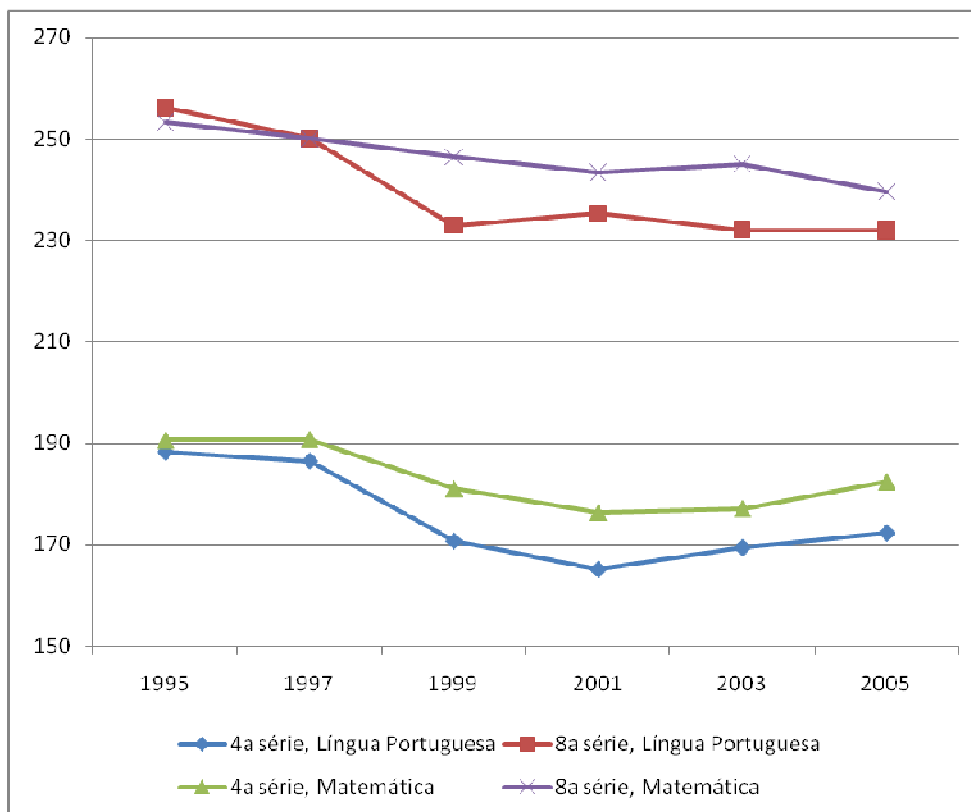
Implementado em 1997, o FUNDEF mostrou-se um eficiente mecanismo para promover a ampliação das matrículas no ensino fundamental. Em 1992, 86,6 por cento das crianças entre 7 a 14 anos estavam matriculadas na escola; em 2007, essa proporção aumentou para 97 por cento (Henriques et al, 2009; UNICEF, 2009). Na região Nordeste, a mais pobre do Brasil, as matrículas nessa faixa etária saltaram de 75% em 1991 para 96% em 2002 (de Mello e Hoppe, 2005). No entanto, apesar do Brasil ter quase alcançado a escolarização universal, estima-se que apenas 60% dos alunos matriculados na 1ª série concluem os oito anos do ensino fundamental (Henriques et al., 2009).

No entanto, no que se aplica ao rendimento dos alunos, não houve um impacto positivo, como mostram os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (ver Figura 2.1). Como se pode notar, o desempenho dos alunos que estão concluindo a 4ª e a 8ª série declinou após a implementação do FUNDEF. Uma vez que esse programa promoveu nos municípios menores e mais pobres um aumento das matrículas a uma taxa mais acelerada do que aquela observada nos municípios de médio e grande porte (De Mello e Hoppe, 2005), pode-se deduzir que a queda no desempenho escolar deve-se ao impacto da pobreza. A expansão das matrículas nos pequenos municípios trouxe milhões de crianças de famílias de baixa renda para a escola pela primeira vez. Em suma, a hipótese — e nossa análise mostrará que ela é, de fato, a mais plausível — é que a queda no rendimento escolar refletiu o impacto do *background* socioeconômico das famílias dos alunos, tal como a literatura internacional demonstrou para outros países (Ermisch & Francesconi, 2001; Lee e Barro, 2001; Hanushek, 1995; Coleman et al., 1966).

³ Essa fase da pesquisa, que é financiada pelo INEP/MEC, ainda está em andamento e, no total, envolverá oito municípios: sete que apresentam desempenho acima do esperado e um que apresenta desempenho abaixo do esperado.

Graças à disponibilidade dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o desempenho educacional já pode ser acessado em praticamente todos os municípios do Brasil. O IDEB é um índice composto, que pode variar de 0-10, e inclui dois

Figura 2.1. Desempenho médio no SAEB, 1995-2005.



Fonte: MEC/INEP, 2007

indicadores: a) as notas padronizadas para as provas de matemática e leitura (Prova Brasil); e b) a taxa média de aprovação para os períodos da 1ª à 4ª série e da 5ª à 8ª série (Fernandes, 2007). Ao articular esses dois componentes, o IDEB expressa um mecanismo de compensação entre o desempenho nos exames e a taxa de aprovação. Nesse sentido, para que a pontuação do IDEB permaneça a mesma, uma queda de 10% na taxa média de aprovação deve ser compensada por um aumento de 10% no desempenho médio nas provas.

A Tabela 2.1. apresenta os resultados do IDEB para o ensino fundamental no Brasil para 2005, 2007 e 2009. A meta do governo federal, a ser alcançada até 2021, é alcançar a

média nacional para o IDEB igual a 6,0 ao final da 4ª série igual, valor considerado equivalente ao desempenho médio dos estudantes nos países desenvolvidos medido pelo PISA (Fernandes, 2008). No que se refere ao processo de descentralização, como mostra a Tabela 2.2., embora a descentralização tenha avançado até a 4ª série, não avançou significativamente para a educação da 5ª à 8ª série. A maioria dos municípios continua a oferecer o ensino fundamental por meio de escolas municipais e estaduais. Para o ensino até a 4ª série, a descentralização foi concluída em quase 43 por cento dos municípios, no caso do ensino da 5ª à 8ª série, a descentralização foi concluída em apenas 13,5 por cento dos municípios.

Tabela 2.1. Resultados e projeções para o IDEB, 4ª e 8ª séries.

| Ano/Onda | IDEB 4ª série | | | IDEB 8ª série | | |
|-------------------|---------------|------|------|---------------|------|------|
| | 2005 | 2007 | 2009 | 2005 | 2007 | 2009 |
| Públicas | 3,6 | 4,0 | 4,4 | 3,2 | 3,5 | 3,7 |
| Estaduais | 3,9 | 4,3 | 4,9 | 3,3 | 3,6 | 3,8 |
| Municipais | 3,4 | 4,0 | 4,4 | 3,1 | 3,4 | 3,6 |
| Privadas | 5,9 | 6 | 6,4 | 5,8 | 5,8 | 5,9 |
| TOTAL | 3,8 | 4,2 | 4,6 | 3,5 | 3,8 | 4,0 |

Fonte: INEP, 2010 (<http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>)

Para verificar o impacto da pobreza no desempenho escolar, realizamos análises de regressão simples nas quais os valores do IDEB corresponderam à variável dependente e o nível de pobreza no município, medido pela percentagem de residentes nos municípios vivendo com renda inferior a meio salário mínimo, como a variável independente.⁴

Tabela 2.2. Número de municípios e tipos de escolas no banco dados do MEC/INEP.

| 1ª a 4ª série | 5ª a 8ª série |
|---------------|---------------|
|---------------|---------------|

⁴ Antes de selecionarmos esse indicador como a variável independente, testamos outros fatores sociais que poderiam ter um impacto no desempenho escolar. Realizamos uma análise de componentes principais para 13 variáveis sociais, além do nível de pobreza nos municípios. Essa análise resultou em dois fatores: o primeiro corresponde às variáveis que expressam a riqueza/pobreza, enquanto que o segundo corresponde ao índice de desigualdade de Theil. No entanto, não existe uma clara correlação linear entre os valores IDEB e os valores para o índice de Theil. Isso é explicado pelo fato de que milhares de municípios brasileiros apresentam baixa desigualdade, por serem homogeneamente pobres.

| Apenas escolas municipais | Apenas escolas estaduais | Escolas municipais e estaduais | Apenas escolas municipais | Apenas escolas estaduais | Escolas municipais e estaduais |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------------|
| 2.246 | 487 | 2.505 | 744 | 2.339 | 2.450 |
| 42,9% | 9,3% | 47,8% | 13,5% | 42,3% | 44,2% |
| Total: 5.238 | | | Total: 5.533 | | |

Obs.: O IBGE registra um total de 5.564 no Brasil

Fonte: MEC/INEP, 2008.

Podemos expressar o impacto da pobreza sobre o desempenho escolar por meio da seguinte equação:

$$IDEB_i(m_4, m_8, e_4, e_8) = + \beta_0 \beta_1 P_i(m_4, m_8, e_4, e_8) + \varepsilon_i$$

onde:

- $IDEB_i(m_4, m_8, e_4, e_8)$ é o valor previsto para o IDEB para os dois tipos de escola (m = municipal e e = estadual) e duas séries consideradas (4^a e 8^a);
- $P_i(m_4, m_8, e_4, e_8)$ é a percentagem de indivíduos pobres em cada município;
- β_0 é o valor da constante correspondendo ao intercepto da reta;
- β_1 é o coeficiente que expressa o gradiente da regressão linear; e
- ε_i é o erro estimado.

A Tabela 2.3. apresenta os valores de R^2 , Beta (coeficiente padronizado), e os valores de t para a regressão linear simples correspondente a cada tipo de escola e série de dados do IDEB coletados em 2005, 2007 e 2009.⁵ Podemos notar que, para todos os casos, há uma associação linear negativa e significativa entre os escores do IDEB e o nível de pobreza nos municípios, ou seja, quanto maior o número de indivíduos vivendo abaixo no nível de pobreza no município, menor é o desempenho escolar. Os valores de R^2 e Beta mostram que o maior impacto da pobreza no desempenho escolar acontece nas escolas municipais até a 4^a série. Embora esse impacto tenha diminuído a partir de 2005, ele ainda permanece forte em 2009. A análise de regressão também mostra que as escolas municipais são mais afetadas pela pobreza do que as escolas estaduais. Esse resultado corrobora a hipótese de que a queda no desempenho escolar a partir de 1997 (ver Figura 2.1.) ocorreu devido à expansão das ma-

⁵ Os dados de pobreza foram coletados em 2000, sendo que utilizamos a base de dados disponibilizada pelo IPEA (2009).

trículas nas escolas municipais, o que promoveu a incorporação de alunos das famílias mais pobres no sistema educacional.

Tabela 2.3. Resultados para R^2 , Beta e t para regressões lineares simples : IDEB (variável dependente) e % de indivíduos pobres residentes no municípios (variável independente)

| | | 4ª série | | | | 8ª série | | | |
|--------------------|------|----------------|--------|----------|-------|----------------|--------|----------|-------|
| Year | | R ² | Beta | t | N** | R ² | Beta | t | N** |
| Escolas Municipais | 2005 | 0,606 | -0,779 | -81,563* | 4.326 | 0,447 | -0,669 | -44,396* | 2.439 |
| | 2007 | 0,582 | -0,763 | -82,962* | 4.948 | 0,452 | -0,672 | -50,775 | 3.129 |
| | 2009 | 0,543 | -0,737 | -76,499* | 4.922 | 0,444 | -0,666 | -49,522* | 3.075 |
| Escolas Estaduais | 2005 | 0,461 | -0,679 | -48,061* | 2.706 | 0,384 | -0,62 | -52,303* | 4.394 |
| | 2007 | 0,441 | -0,664 | -49,072* | 3.055 | 0,36 | -0,6 | -52,352* | 4.699 |
| | 2009 | 0,343 | -0,585 | -37,367* | 2.681 | 0,305 | -0,553 | -44,568* | 4.522 |

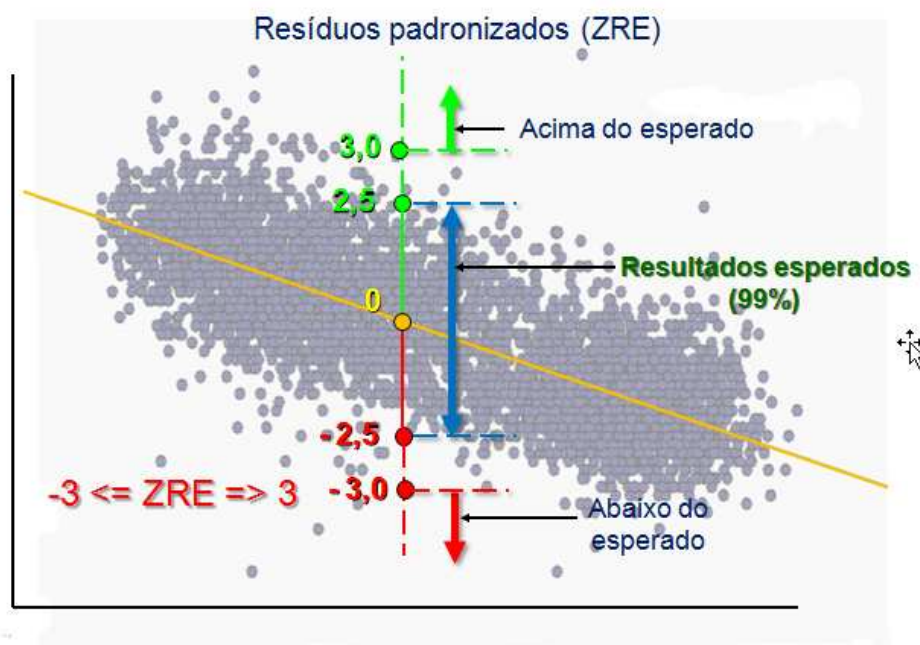
*p < 0.0001; **N = n° de municípios incluídos na análise.

Seriam os municípios capazes de superar as limitações impostas pela pobreza sobre o desempenho escolar? Com o objetivo de abordar esta questão, analisamos os resíduos da regressão linear para as escolas municipais, usando os resultados do IDEB correspondentes à 4ª série. Os resíduos das regressões podem ser usados para identificar os casos com desempenho acima ou abaixo do esperado em dado contexto social (De Vries, 2009; De Vries e Lako, 2009). Em uma população normalmente distribuída, 99% dos resíduos padronizados (ZRE) estão situados entre os valores de 2,5 e -2,5. Portanto, dentro desta faixa, as variações são consideradas aleatórias; casos com resíduos padronizados acima de 3 e abaixo de -3 são considerados *outliners*, os primeiros correspondendo a um desempenho acima do esperado e os segundos a um desempenho abaixo do esperado (ver Figura 2.2.).

Os resultados mostram que poucos municípios têm um desempenho consistentemente bom ou ruim. Em 2005, 16 municípios apresentaram ZREs acima de 3, enquanto nove apresentavam ZREs abaixo de -3; em 2007, 35 municípios tiveram um desempenho acima do valor previsto, com ZREs acima de 3, e apenas quatro apresentaram ZREs abaixo de -3; finalmente, em 2009, 31 municípios apresentaram ZREs acima de 3, e três municípios ZREs abaixo de -3. No entanto, a maioria destes *outliners* não aparece mais de uma vez quando são consideradas as três ondas de dados. No total, oito municípios apresentaram alguma con-

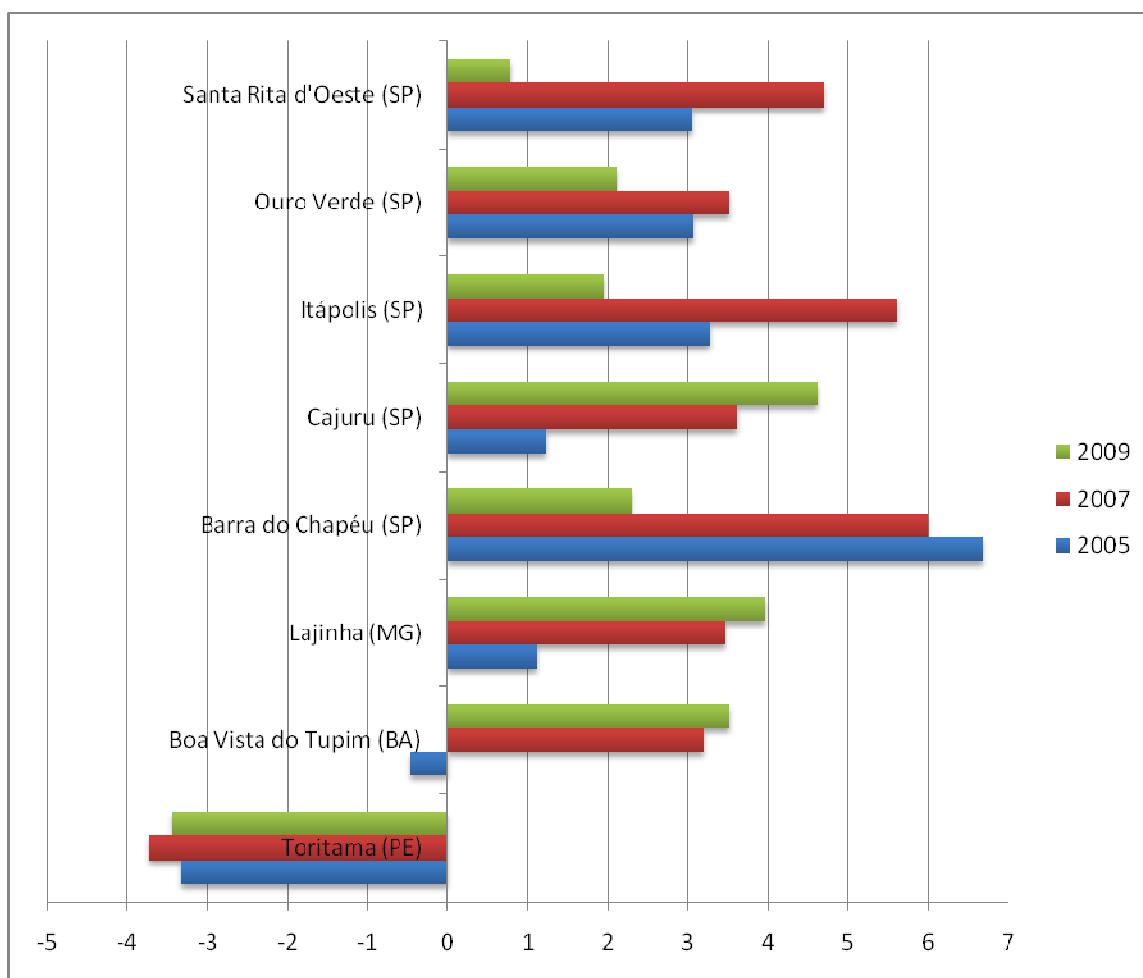
sistência no desempenho (ver Figura 3.2). Desses, apenas um município — Toritama (PE), com baixo desempenho — apareceu como *outliner* em todas as três ondas de dados; os outros sete municípios apresentaram ZREs acima de 3 para duas ondas de dados, mas não para todas as três. Seis dos sete municípios considerados *outperformers* consistentes estão localizados na região mais desenvolvida do Brasil, o Sudeste, que inclui os estados de São Paulo (SP) e Minas Gerais (MG); um *outperformer* e o único *underperformer* estão localizados em

Figura 2.2. Resíduos padronizados como critério para identificação do desempenho de municípios.



Nordeste, a região mais pobre do Brasil. Com exceção dos municípios de Barra do Chapéu (SP) e Boa Vista do Tupim (BA), todos os demais municípios com desempenho acima do esperado têm menos de 36% de seus residentes considerados pobres; todos os municípios com desempenho acima do esperado são muito pequenos ou pequenos (ver Tabela 2.4.). O nível relativamente baixo de pobreza encontrado nos municípios que apresentaram bom desempenho escolar sugere que, de fato, esse fator é muito importante na determinação do desempenho escolar.

Figura 3.2. Resíduos padrão (ZRE) para municípios com desempenho consistente



A falta de um número maior de municípios apresentando um desempenho consistente — seja para melhor ou para pior — indica que os valores do IDEB estão sujeitos às flutuações temporárias observadas em testes de desempenho realizados em outros países. Kane e Staiger (2002), tendo como foco os resultados do desempenho escolar nos EUA, argumentam que, além da flutuação de variação amostral, os resultados de testes escolares têm diversas outras fontes de variação, observando que essas variações “[...] podem gerar flutuações temporárias no desempenho para uma escola inteira, como um cachorro latindo no estacionamento da escola, o mau tempo no dia do exame ou diferenças curriculares que interagem de modo diferente com os tipos de exames usados” (p. 95). Como quase 55% dos municípios no Brasil não têm mais do que três escolas municipais, as flutuações temporárias em apenas uma escola podem afetar o valor do IDEB para todo o município.

Os resultados de nossa análise também indicam que o efeito da pobreza sobre o desempenho escolar é significativo a ponto impedir um possível efeito da qualificação dos professores. Os resultados das correlações parciais entre os valores do IDEB e os percentuais de professores do ensino fundamental com diploma universitário, controlando-se estatisticamente para o efeito da pobreza, são apresentados na Tabela 2.5. Como se pode notar, a qualificação dos professores explica menos de 1% da variação nos valores do IDEB quando o efeito da pobreza é controlado.

Esse resultado sugere que a expansão da educação no Brasil a partir de 1997 levou o país para além do limiar onde a qualidade da escola poderia mostrar um efeito significativo, segundo sugerem Heyneman e Loxley (1983). Esses autores, usando dados coletados em 1970, constataram que a qualidade das escolas era mais importante para explicar o desempenho dos alunos em países de baixa renda do que nos países de renda alta. Segundo segue o argumento, nos países de baixa renda o efeito das condições socioeconômicas das famílias

Tabela 2.4. Municípios com desempenho escolar acima do esperado (escolas municipais; resultados para a 4ª série do ensino fundamental)

| Estado | Município | IDEB 2005* | IDEB 2007* | IDEB 2009* | Pobreza** | Nº Hab.*** |
|--------|--------------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| SP | Barra do Chapéu | 6,8 | 6,9 | 5,4 | 65,47 | 5.244 |
| SP | Cajuru | 5,2 | 7 | 8,6 | 15,93 | 23.371 |
| SP | Itápolis | 5,3 | 5 | 5,9 | 18,31 | 40.051 |
| SP | Ouro Verde | 5,7 | 6,4 | 6,3 | 33,82 | 7.800 |
| SP | Santa Rita d'Oeste | 5,8 | 7,2 | 5,5 | 30,38 | 2.543 |
| MG | Lajinha | 4,5 | 6,3 | 7,5 | 35,94 | 19.609 |
| BA | Boa Vista do Tupim | 2,2 | 4,8 | 5,8 | 80,25 | 17.991 |

* Fonte: INEP/MEC . Obs.: a média nacional para o IDEB para as escolas municipais até a 4ª série foram: 2005 = 3,4; 2007 = 4 ; 2009 = 4,4.

**Fonte: IPEA - Percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

***Fonte: IBGE, Censo 2010.

seria parcialmente compensado pelos fatores de qualidade da escola. Dessa forma, o chamado efeito “Heyneman-Loxley” seria típico de países menos desenvolvidos e poderia ser explicado pela escassez relativa na oferta de educação: se a educação é um serviço com baixa oferta, os alunos seriam mais motivados para estudar, independentemente do nível socioeconômico. Baker et al. (2002), utilizando um *mix* de países de alta e baixa renda semelhante ao

utilizado no estudo de Heyneman e Loxley, buscaram verificar se as conclusões desses últimos ainda eram válidas na década de 1990. Seus resultados mostraram que o efeito Heyneman-Loxley havia desaparecido e o efeito da origem familiar no desempenho escolar foi semelhante ao já observado no estudo clássico de Coleman et al. (1966). Os autores observaram que “para todos os países incluídos na amostra, as variáveis pertinentes à situação socioeconômica das famílias são muito mais significativas ao prever o desempenho escolar do que as variáveis pertinentes aos recursos da escola” (p. 303-304). Além disso, os autores observaram que o efeito observado na década de 1970 provavelmente refletia a desigualdade no acesso à educação. Como o estudo de Heyneman e Loxley não fez uma diferenciação entre escolas públicas e privadas, o suposto efeito da qualidade das escolas no desempenho escolar provavelmente refletiu o fato de que as elites nos países de baixa renda têm acesso à escola privada. Seria também o caso de considerar o efeito geral da escassez no acesso à educação, em especial a baixa oferta de vagas nas escolas públicas. Não se trata de descartar o efeito de fatores que indicam qualidade da educação — número de alunos por turma, qualificação de professores, infraestrutura, etc. No entanto, uma vez que o acesso universal ao ensino fundamental é alcançado, o *background* socioeconômico passa a ser o fator mais importante na determinação do desempenho escolar. Essa interpretação explica a situação encontrada no Brasil anteriormente à expansão do ensino fundamental, quando havia escassez de vagas e o ensino público era considerado bom. Também explica o desempenho atual das escolas de aplicação ligadas a universidades públicas, que estão sempre entre as melhores escolas do país. Nessas escolas dois fatores atuam para explicar o bom desempenho: a origem socioeconômica dos alunos acima da média observada em outras escolas públicas (pois os alunos são filhos de funcionários e professores da universidade) e há escassez de vagas, que são disputadas no interior desse mesmo grupo. Em suma, a partir de agora, será provavelmente muito mais difícil melhorar o desempenho escolar no Brasil do que foi alcançar a universalização do acesso ao ensino fundamental, pois o efeito positivo das características da escola tem que superar o efeito negativo da pobreza.

Tabela 2.5. Correlações parciais para valores do IDEB e porcentagem de professores do ensino fundamental com diploma universitário (controlando para a variável pobreza); Municípios até 50.000 habitantes.

| | 4ª série | 8ª série |
|--|----------|----------|
|--|----------|----------|

| | Year | R parcial | R ² | R parcial | R ² |
|--------------------|------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|
| Escolas municipais | 2005 | 0,077 ^c | 0,006 | 0,080 ^c | 0,006 |
| | 2007 | 0,091 ^c | 0,008 | n.s. | — |
| | 2009 | 0,088 ^c | 0,008 | 0,063 ^b | 0,004 |
| Escolas estaduais | 2005 | 0,054 ^a | 0,003 | 0,040 ^a | 0,002 |
| | 2007 | 0,065 ^b | 0,004 | 0,052 ^b | 0,003 |
| | 2009 | 0,069 ^b | 0,005 | 0,086 ^c | 0,007 |

(a) $p < 0.05$; (b) $p = 0.001$; (c) $p < 0.0001$; (n.s.) não significante.

4. Um estudo de caso: Barra do Chapéu (SP)

Com o objetivo de identificar práticas capazes de explicar o desempenho acima do esperado, na segunda etapa da pesquisa iniciamos uma série de estudos de caso nos sete municípios identificados na etapa anterior.⁶ O primeiro estudo de caso foi realizado no município de Barra do Chapéu. Como mencionado acima, esse município tem mais de 50 por cento de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza. Ainda assim, obteve para os anos de 2005, 2007 e 2009, valores para o IDEB 100, 72,5, e 25 por cento maiores do que a média nacional, respectivamente (ver tabela 2.4). A tabela 4.1. apresenta informações adicionais sobre o município. Como pode ser observado, a município possui um número bastante expressivo de famílias cadastradas no programa Bolsa Família, comprovando assim a situação de pobreza que atinge a maioria da sua população. Também se pode ter uma ideia da situação orçamentária do município com base no percentual do orçamento que é proveniente do Fundo da Participação dos Municípios, que corresponde quase à metade do orçamento total. A íntegra do relatório do estudo de

Tabela 4.1. Informações gerais sobre o município de Barra do Chapéu (SP)

| | |
|---|-------|
| População | 5.236 |
| Área territorial (km ²) | 406 |
| Família atendidas pelo Bolsa Família | 685 |
| Matrículas na rede pública municipal (ensino fundamental) | 555 |
| Matrículas na rede pública estadual, ensino fundamental | 478 |
| Percentual do Fundo de Participação dos municípios no orçamento municipal realizado | 48,23 |
| Percentual de indivíduos pobres residentes no município | 65,47 |

⁶ Também será desenvolvido um estudo de caso em Toritama (PE), município que apresentou desempenho abaixo do esperado nas três ondas de dados do IDEB, de forma a termo um contraponto com os municípios com bom desempenho.

caso está no Anexo. A seguir, discutiremos algumas características das práticas educacionais adotadas em Barra do Chapéu.

A primeira característica a chamar a atenção em Barra do Chapéu é a dedicação dos educadores aos alunos. Essa dedicação é expressa nas iniciativas para buscar serviços e recursos financeiros para a educação do município, pela integração com equipes de outros serviços sociais (como buscar informações sobre a situação das famílias dos alunos com as equipes da saúde da família), pela criação de práticas de ensino simples e criativas. Nas entrevistas realizadas — em especial com a coordenadora de ensino de uma escola rural e com a diretora da creche e da escola de educação infantil — ficou evidente que os educadores se sentem orgulhosos do trabalho que fazem. É possível inferir que eles constituem a elite intelectual e moral do município. Naturalmente, essa situação é natural em um município pequeno e pobre como Barra do Chapéu. Essa situação social inexistente em municípios maiores e mais ricos, mas ainda assim é um fator que deveria ser considerado na elaboração de políticas educacionais. No que se refere a esse aspecto político mais amplo, é importante notar que o município adotou a prática de eleição para os coordenadores de ensino. Com isso os coordenadores têm legitimidade para coordenar — as atividades dos professores.

No que se referem às práticas pedagógicas, algumas atividades desenvolvidas em Barra do Chapéu se destacam pela criatividade. Os professores da 1^a à 4^a série adotam um portfólio de avaliação durante todo o primeiro ciclo do ensino fundamental. Na pasta de cada aluno, os professores anotam suas observações sobre o progresso no aprendizado, assim como suas necessidades especiais, como atendimento por um oculista ou fonoaudiólogo. Para incentivar a leitura, são organizadas gincanas e os professores das escolas rurais levam livros para empréstimo até os alunos que não têm condições de vir até a biblioteca da escola. Outro destaque se refere à atenção dada ao Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo - HTPC. No bairro rural de Ponte Alta, a atividade é levada a sério e os professores são continuamente incentivados a desenvolver projetos em que diversos conteúdos disciplinares são trabalhados de forma integrada. Os entrevistados relataram que os alunos que tiveram o mesmo professor nos três anos iniciais do ensino fundamental tiveram um desempenho acadêmico superior do que os demais alunos.

Em relação à gestão de recursos humanos, algumas práticas também merecem ser consideradas por outros municípios. O absentéismo é combatido adotando-se um procedimento firme (verificação de atestados médicos e recusa de abono de faltas sem justificativa). Na ocasião da visita ao município, estava em discussão uma proposta de pagamento de um bônus equivalente a 30 por cento do salário para os professores que se dedicarem à alfabetização. Os professores são incentivados a buscar cursos de aperfeiçoamento (vários recorrem a cursos à distância) e a transmitir o aprendizado que adquiriram em curso realizados fora da cidade para os demais professores.

No que se refere à infraestrutura e outros serviços de apoio ao ensino, os entrevistados mencionaram uma melhora e uma dificuldade. A melhora se refere à merenda escolar, que recebeu a orientação de uma nutricionista e passou a incluir verduras e frutas no cardápio. A dificuldade se refere ao transporte escolar. O secretário de educação do município disse que o transporte escolar é fundamental para combater a evasão escolar, mas que o município tem dificuldade de levar transporte aos alunos na época de chuvas, pois as estradas rurais ficam intransitáveis.⁷ Quanto ao apoio técnico-pedagógico, os educadores do município contam com uma especialista em educação, contratada pela prefeitura de Barra do Chapéu, que também atua em outros municípios do Vale do Ribeira. Os coordenadores de ensino recorrem à especialista para obter informações sobre questões pedagógicas e para esclarecer aspectos da legislação federal e estadual. Uma vez que Barra do Chapéu e outros municípios da região têm que contratar a uma especialista para esses serviços, é evidente que a estrutura da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo não atende a essa necessidade dos municípios.

Finalmente, cabe mencionar a atenção dos educadores para a questão emocional dos alunos. Os educadores entrevistados observaram que os alunos manifestam “carência afetiva” e relacionaram essa condição à situação de extrema pobreza de algumas famílias, em que os pais trabalham em condições precárias e por longas horas, não tendo, obviamente, condição de dar atenção afetiva aos filhos. A compreensão dessa necessidade emocional dos alunos, como a experiência de Barra do Chapéu indica, pode fazer uma diferença significativa na atitude dos professores para com a prática do ensino, uma vez que nesse caso o aprendi-

⁷ Barra do Chapéu tem apenas uma estrada asfaltada, que leva ao município de Apiaí.

zado não é entendido apenas como uma questão de correta aplicação de técnicas pedagógicas, mas como um processo que envolve questões emocionais e sociais.

Embora as práticas aqui relatadas possam ter um impacto positivo no desempenho escolar do ensino fundamental em outros municípios impactados pela pobreza, ainda será necessário aprofundar as investigações. Esperamos que os estudos de caso a serem desenvolvidos nos demais municípios identificados nesse estudo possam apontar características comuns a todos eles. Como isso, a replicação de práticas pedagógicas e de gestão estaria assentada sobre terreno mais firme.

5. Implicações para políticas educacionais

Diante desse quadro, em que se alcançou a universalização no acesso ao ensino fundamental e a nova meta é melhorar o desempenho escolar, o que governos deveriam fazer? Em geral, as propostas de políticas educacionais que se podem observar tanto no Brasil como em outros países têm ignorado o impacto da pobreza no desempenho escolar. O que predomina são as concepções que advogam a aplicação de princípios de mercado nas políticas educacionais. Hanushek e Wößmann (2007), por exemplo, propõem que as políticas que buscam melhorar a qualidade da educação devem combinar três estratégias inter-relacionadas: a) favorecer uma maior concorrência entre as escolas; b) dar autonomia às escolas e c) instalar um sistema de responsabilização. Não é possível apresentar aqui uma revisão exaustiva da atual polêmica sobre o uso de mecanismos de mercado em políticas educacionais; para nossos propósitos, basta apontar para dois aspectos do argumento que sustentam essa proposta de política educacional. Em primeiro lugar, se não há evidência empírica de que as características da escola podem melhorar o desempenho escolar — aliás, essa é a conclusão de uma extensa revisão de pesquisas feita pelo próprio Hanushek (2003). Aqui se coloca a incoerência lógica da proposta: para que a concorrência faça sentido é preciso pressupor que algumas escolas tenham características superiores que outras e que essas características estejam sob controle das escolas; no entanto, sabemos que a equação não é simples assim. Em segundo lugar, no caso do Brasil e de outros grandes países de renda média que têm milhares de municípios pequenos e pobres, a promoção da concorrência entre as escolas é simplesmente inviável. O argumento de concorrência também não leva em consideração os

custos de oportunidade que a adoção dessa estratégia implica. No Brasil, 54,7 por cento dos municípios têm até três escolas municipais. É evidente que esses municípios não têm recursos — humanos, financeiros, administrativos — suficientes para promover a concorrência das escolas por recursos públicos. Quanto às outras duas recomendações feitas por Hanushek e Wößmann — a autonomia e a criação de sistema de responsabilização — é difícil argumentar contra as mesmas, pois os termos adquiriram um sentido positivo para o público que torna difícil apontar as limitações que essas propostas implicam. No que se refere à autonomia, na proposta de Hanushek e Wößmann, ela significa apenas que a escola tem autonomia para competir com outras escolas e atrair mais alunos e com isso receber recursos públicos. Nesse caso, não se trata de autonomia para adotar práticas de ensino e conteúdos curriculares adequados ao contexto social onde se localiza a escola. Na proposta fundamentada em mecanismos de mercado, a autonomia pressupõe a própria concorrência, pois só existe para que “vença o melhor”.

Quanto à responsabilização, o debate tem se desenvolvido especialmente em torno do programa norte-americano *No Child Left Behind* (NCLB), que têm condicionado recursos federais ao desempenho escolar, responsabilizando escolas e professores. Ravitch (2010) argumenta que uma das consequências dessa política — fundamentada em indicadores de desempenho escolar e na responsabilização de escolas e professores — foi o estreitamento dos conteúdos curriculares. Como as avaliações de desempenho escolar têm focado nas competências em leitura e matemática, observou-se que as escolas reduziram a carga horária de outras disciplinas, como estudos sociais e ciências, para incluir aulas de treinamento para a realização de exames de avaliação estaduais e federais. Outra consequência foi a ocorrência de fraudes nos exames de avaliação. No NCLB, as consequências para o baixo desempenho incluem desde a perda de recursos federais até o fechamento de escolas e demissão de professores, um fenômeno que passou a ser denominado de *high stakes testing*, que se tornou um incentivo para as fraudes. Segundo Ravitch (2010), nas manipulações de resultados em provas de desempenho incluíram desde a recusa em matricular alunos de família com baixos indicadores socioeconômicos, a seleção prévia dos alunos que fariam as provas de avaliação, até a pura e simples fraude. Recentemente, a revista *The Economist* relatou o caso de fraude na realização de exames de avaliação em escolas em Atlanta, estado da Georgia (EUA):

“Alguns professores deram as respostas aos alunos. Alguns preencheram as folhas de respostas. Alguns apontaram as respostas enquanto estavam junto às carteiras dos alunos. Alguns deixaram que alunos com baixo desempenho sentassem junto de alunos com alto desempenho para que copiassem as respostas deles. Um grupo de professores organizou uma festa no fim-de-semana para mudar as respostas.” (Atlanta’s, 2011, p. 32). Isso se tornou um problema para a própria credibilidade dos indicadores, como sugere a “Lei de Campbell”: “Quanto mais qualquer indicador social quantitativo for adotado para a tomada de decisão em políticas públicas, tanto maiores serão as pressões de corrupção e tanto mais o indicador será utilizado para distorcer e corromper os processos sociais que ele deveria monitorar.” (Campbell, 1975, citado por Ravitch, 2010, location 2947-2955).

No Brasil, as políticas educacionais têm buscado a estratégia da responsabilização, ainda que não tenham recorrido às estratégias mais radicais presentes na NCLB. Ainda não se avanta a possibilidade de ser punir as escolas de baixo desempenho com a retirada de recursos federais, estaduais ou municipais. No entanto, os indicadores já estão sendo usados para distribuir incentivos monetários a professores e funcionários, como é o caso da Bonificação por Resultados, implementada no estado de São Paulo (São Paulo, 2008). Tal política baseia-se em dois pressupostos não corroborados pelas pesquisas empíricas sobre desempenho escolar. Em primeiro lugar, supõe que os indicadores de desempenho são um reflexo direto da atividade dos professores e, em segundo lugar, supõe que a escola controla todos os fatores que afetam o desempenho escolar. Anualmente, cada escola no estado de São Paulo recebe uma meta a ser alcançada, que é calculada a partir do nível de desempenho esperado para 2030 (SEE-SP, 2011). Assim sendo, as escolas que sofrem o maior impacto da pobreza são justamente que terão que mostrar um progresso anual mais acentuado, pois estão atualmente mais distantes da meta.⁸ O programa de Bonificação por Resultados desconsidera o impacto da pobreza e a volatilidade dos resultados de provas de avaliação e, por isso, con-

⁸ Cabe observar que o impacto da pobreza é sentido mesmo dentro de um mesmo município: as escolas estaduais localizadas em bairros pobres do município de São Paulo têm desempenho menor quando comparadas às escolas localizadas em bairros de classe média (Balmant, 2011).

funde o corpo docente, desincentivando a adoção práticas pedagógicas que só poderão dar resultados no longo prazo.⁹

No que se refere às políticas federais, também se pode notar a desconsideração do impacto da pobreza no desempenho escolar. O Ministério da Educação também estabeleceu metas de desempenho no longo prazo e está investindo em fatores pertinentes à escola, aparentemente acreditando que isso terá reflexo direto no desempenho escolar. O governo federal se comprometeu a investir R\$ 1 bilhão por ano em um programa que vai oferecer cursos à distância para professores do ensino fundamental (MEC, 2009). Comparativamente, em 2009, o Ministério da Educação gastou R\$ 577,6 milhões em livros e R\$ 112,8 milhões para distribuí-los a todas as escolas públicas no Brasil (MEC/FNDE, 2010). O PNLD foi iniciado em 1929, sendo o mais antigo programa voltado para a melhoria do desempenho escolar no Brasil. Pouco se sabe sobre o impacto desse programa no desempenho dos alunos no Brasil, mas há evidências de estudos realizados em outros países sugerindo que a disponibilidade de livros é um fator importante para o desempenho escolar (Heymenman et al., 1981). Entretanto, as regras do PNLD exigem que os alunos — exceto os matriculados na primeira série do ensino fundamental — devolvam os livros usados ao final do ano letivo; depois de três anos, a escola está autorizada a comprar livros novos e os velhos são descartados. Talvez o desempenho escolar pudesse ser melhorado caso os alunos ficassem com os livros didáticos que usam durante o ano letivo. Esse é o tipo de política que poderia ser testada em pequena escala e, caso apresentasse resultados positivos, poderia ser ampliada. No entanto, as políticas educacionais no Brasil seguem o padrão do “ou tudo ou nada”. Raramente a implantação de políticas educacionais é precedida de “projetos piloto” para testar o impacto de políticas específicas.

Cabe mencionar no contexto da discussão sobre o efeito da pobreza no desempenho escolar os programas Condicionais de Transferência de Renda (CTR), que passaram a se

⁹ Uma professora da 5ª série da rede estadual de educação do estado de São Paulo informou-nos que em 2010 ela recebeu como bônus pelo desempenho de sua escola mais de R\$ 3.000, mas que em 2011 o valor do bônus caiu para R\$ 35. Ela ou seus colegas não alteraram suas práticas pedagógicas de 2010 para 2011, mesmo porque o que estavam fazendo foi recompensado inicialmente com o bônus. Então, como explicar uma queda tão acentuada no desempenho escolar? A mensagem da política de bônus anuais é altamente dúbia. O quê os professores devem fazer agora? Continuar com suas atuais práticas pedagógicas, que foram premiadas em 2010? Ou mudar tudo o que faziam antes, porque “fracassaram” em 2011?

disseminar pelo país em meados dos anos 1990 (cf. Andrews, 2004). O Bolsa Família, lançado em 2003, é atualmente o maior programa de transferência de renda do mundo, fornecendo subsídios monetários a mais de 12,5 milhões de famílias (MDS, 2010). Segundo as normas do programa, seus beneficiários devem manter seus filhos de até 15 anos de idade frequentando a escola, além de atenderem a outras exigências relativas aos cuidados com a saúde. Poucos estudos foram feitos para avaliar o impacto do Bolsa Família na educação, mas Glewwe e Kassouf (2008) desenvolveram recentemente um estudo que fornece informações importantes. Os autores observaram que, considerando-se o impacto global, o Bolsa Família representou uma diminuição de 0,5 pontos percentuais nas taxas de evasão escolar nos primeiros quatro anos do ensino fundamental e de 0,4 pontos percentuais nos últimos quatro anos. Os autores argumentam que o efeito do programa sobre a evasão escolar de crianças das famílias beneficiárias seria até três vezes maior do que o impacto global observado, uma vez que apenas um terço das crianças brasileiras são atendidas pelo programa. Ainda assim, o Bolsa Família teria um impacto pequeno sobre a taxa de evasão escolar, de 1,5 pontos percentuais para a 4^a série e de 1,2 para a 8^a série. Isto sugere que os municípios não estariam fiscalizando o cumprimento do atendimento das condicionalidades do programa, como requer o governo federal. O Bolsa Família tem sido considerado altamente eficaz na redução da pobreza e da desigualdade, alcançando resultados expressivos principalmente na região Nordeste (Hoffmann, 2006). No entanto, mesmo se uma melhoria na fiscalização do programa provocasse uma queda significativa nas taxas de evasão escolar, não se pode esperar um impacto semelhante no desempenho escolar medido por provas padronizadas. Programas CTR são destinados a aliviar a pobreza, em especial a pobreza extrema, mas não têm por objetivo promover as famílias pobres para a classe média. No entanto, tais programas podem ter um impacto positivo no longo prazo, pois se espera que o aumento na escolaridade corresponda a uma melhoria nas condições de vida e de trabalho da população, o que, por sua vez, favorece a melhoria do desempenho educacional, gerando um “círculo virtuoso”. De todo o modo, a pobreza em si mesma permanece como um obstáculo para a melhoria do desempenho educacional.

Como mostram os dados do IDEB, o desempenho das escolas municipais tem melhorado desde 2005, e algumas das metas estabelecidas para 2009 foram alcançadas antes do

esperado. Algumas hipóteses podem ser formuladas para esses resultados. De 2003 a 2009, a pobreza no Brasil diminuiu 45%, principalmente devido à expansão do emprego formal (Neri citado por Dantas, 2010). Assim sendo, uma primeira hipótese é que a diminuição da pobreza teve um impacto relativamente rápido no desempenho educacional. No entanto, uma vez que essa redução da pobreza foi verificada com base em dados para as regiões metropolitanas (Neri, 2008, 2009), não se sabe ainda qual foi a diminuição da pobreza nos pequenos municípios.¹⁰ De todo o modo, o aumento no consumo da população provavelmente inclui um aumento no consumo de bens culturais, o que pode ter se refletido no desempenho educacional. Outra hipótese capaz de explicar a melhoria do desempenho escolar medido pelo IDEB é que as escolas já se familiarizaram com a estrutura da Prova Brasil (testes de múltipla escolha) e estão treinando os alunos antes da aplicação das provas. Uma terceira hipótese é que algumas escolas estão simplesmente adulterando os resultados das provas. Esse tipo de comportamento foi observado nas escolas os EUA após a implantação do programa NCLB, como foi mencionado na introdução deste artigo. Ainda que a prática do *high stakes testing* não tenha atingido o mesmo patamar observado nos EUA, não se pode descartar a presença de manipulação de resultados também no Brasil. Finalmente, temos a hipótese de que a qualidade do ensino está de fato melhorando e que isso tem se refletido nos resultados das avaliações do desempenho escolar. É razoável supor que todas as quatro hipóteses sejam parcialmente verdadeiras, mas não sabemos qual delas teve o maior impacto nos resultados observados. Sem estudos adicionais para identificar as razões por trás das melhorias observadas nos últimos anos, a interpretação dos resultados do IDEB e de outros exames padronizados tornar-se-á cada vez mais difícil. A criação do IDEB e sua divulgação para quase todas as escolas no Brasil se mostrou muito útil para subsidiar a elaboração de políticas educacionais, mas as autoridades educacionais devem ficar alertas para as limitações e perigos inerentes aos usos de indicadores na formulação de políticas públicas.

Quanto à adoção de melhores práticas, aqui ilustradas pelo estudo de caso realizado no município de Barra do Chapéu, será necessário completar o estudo para se chegar a um conjunto de práticas que possam ser disseminadas. De todo o modo, a identificação de apenas sete municípios com desempenho acima do esperado mostra que o impacto da pobreza é

¹⁰ Segundo dados do IBGE, 88,9% dos municípios brasileiros têm até 50.000 habitantes.

profundo e que as políticas que podem superar essa situação parecem depender de condições especiais no município, como uma população pequena, uma rede municipal com poucas escolas e o envolvimento do corpo na educação, inclusive com poder de interferência na formulação de políticas educacionais. Mais uma vez, seria recomendável que práticas educacionais com potencial para aumentar o desempenho escolar fossem implementadas inicialmente como “projetos piloto” e, se apresentarem os resultados desejados, poderiam então ser disseminadas em larga escala.

5. Conclusões e considerações finais

Neste trabalho analisamos o impacto da pobreza no desempenho escolar dos municípios brasileiros, considerando o contexto de descentralização da educação fundamental no Brasil a partir da implementação do FUNDEF. A análise mostrou que as escolas municipais, que responderam pela maior parte da expansão das matrículas no ensino fundamental no período considerado, são mais afetadas pela pobreza do que as escolas estaduais. Esse resultado não deve ser atribuído a características das escolas municipais, mas ao fato de que o FUNDEF criou incentivos para que os municípios abrissem novas escolas, aumentando o número de matrículas e trazendo as crianças das famílias mais pobres para dentro do sistema escolar. Após a criação do FUNDEF, as matrículas na primeira série do ensino fundamental alcançaram um patamar quase universal para a faixa etária pertinente. A partir de então, a melhoria do desempenho escolar tornou-se o principal foco das políticas educacionais. As análises realizadas aqui mostraram que a pobreza é o principal empecilho para a melhoria do desempenho escolar no Brasil.

Nos últimos 30 anos, boa parte da literatura acadêmica sobre o desenvolvimento sustentou o argumento de que a falta de uma educação de massa é a principal causa da pobreza nos países periféricos (cf. Easterlin, 1981). Com a universalização do ensino fundamental na maioria dos países em desenvolvimento, a ênfase mudou para a questão da qualidade do ensino, que passou a ser considerada a chave para o crescimento econômico (cf. Hanushek & Wößmann, 2007). Como consequência dessa mudança de perspectiva, muitos estudos sobre as políticas educacionais adotaram o modelo de “função de produção”, em que fatores pertinentes à escola poderiam levar a um melhor desempenho educacional. As investigações

empíricas sobre o impacto dos chamados “fatores de *input*” apresentaram resultados contraditórios. Alguns estudos mostraram que fatores como a qualificação de professores, tamanho das classes, infraestrutura da escola, etc., têm um impacto positivo, mas os resultados variam de acordo com o contexto e o nível de agregação de dados (Hanushek, 1995, 2003). Nossa análise indicou que a qualificação de professores — ao menos no que se refere à formação universitária — tem um impacto pequeno sobre o desempenho escolar no Brasil.

Diante desses resultados, podemos perceber a importância das conclusões do relatório Coleman (Coleman et al., 1966) para o Brasil e para outras economias emergentes. O Brasil não pode mais ser considerado um país “em desenvolvimento” e o novo termo “emergente” também é pouco esclarecedor. O que sabemos é que hoje o contexto socioeconômico brasileiro está mais próximo daquele que pode ser encontrado nos EUA e outros países desenvolvidos, mesmo porque esses se tornaram mais desiguais nas últimas décadas. Em suma, assim como nos EUA dos anos 60, o *background* socioeconômico é o fator que melhor explica o desempenho escolar.

Esses resultados representam um grande desafio para os governantes brasileiros. Por um lado, permanece a expectativa de que as políticas educacionais baseadas nos fatores de *input* devem ter continuidade; por outro lado, melhorias no desempenho escolar a partir dessas políticas tendem a se tornar cada vez mais difíceis de serem alcançadas. Sem a consideração a questões socioeconômicas mais amplas, as políticas educacionais no Brasil correm o risco de aderir a práticas típicas da “política simbólica”, ou seja, são elaboradas mais com base nas expectativas do público do que com base em fundamentos objetivos da realidade social (De Vries, 2010). Isso tende a limitar as alternativas políticas. Programas de desenvolvimento econômico local possivelmente teriam maior impacto no desempenho escolar do que políticas educacionais baseadas em fatores de *input*, como incentivos à qualificação dos professores, aumento da carga horária, a diminuição do número de alunos por classe, investimentos em infraestrutura, introdução de equipamentos de informática, pagamento por desempenho, etc.. A ausência de resultados que se expressem nos indicadores de desempenho no curto prazo pode enviar a mensagem errada, induzindo governantes a descartar as políticas educacionais em vigor e para começar tudo de novo, introduzindo novas ideias, que na maioria das situações não são realmente novas, mas apenas “recicladas”. No devido tempo, essas

“novas” políticas também se mostrarão ineficazes na promoção de melhorias no desempenho escolar e o ciclo recomeçará.

A melhoria do desempenho escolar é um objetivo desejável, não há dúvida, mas os governantes brasileiros devem ter em mente que a pobreza é o principal obstáculo para que esse objetivo seja alcançado. Talvez o que falta é considerar a educação efetivamente, além da retórica, como um direito social. Todo estudante brasileiro deveria ter direito a professores qualificados e acesso a livros didáticos, a estudar em um ambiente agradável e a usufruir de outras características associadas às boas escolas. Essas características devem ser promovidas pelos governantes como uma forma de dar oportunidades a cada criança e jovem, e não como insumos de uma função de produção que visa apenas promover o desempenho escolar. Educar é uma atividade complexa e não pode ser levada adiante somente por meio da manipulação de meia dúzia de fatores de *input* da escola. Em síntese, a educação é muito mais do que “desempenho”. Os indicadores de desempenho escolar são o que o termo sugere: indicadores. Não devem ser encarados com um fim em si mesmos.

6. Referência Bibliográficas:

- ANDREWS, Christina W. (2004). Anti-poverty policies in Brazil: Reviewing the past ten years. *International Review of Administrative Sciences*, 70(3): 477-488.
- ANDREWS, Christina W. (2010). Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: Breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp.
- ANDREWS, Christina W. ; DE VRIES, Michiel S. (2007). High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia, and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*, v. 73, p. 425-451.
- ATLANTA'S Public schools: Low marks all round. *The Economist*, July 16th-22nd, 2001, p. 32.
- BAKER, David P.; GOESLING, Brian; LETENDRE, Gerald K. (2002). Socioeconomic Status, School Quality, and National Economic Development: A Cross-National Analysis of the "Heyneman-Loxley Effect" on Mathematics and Science Achievement. *Comparative Education Review*, 46(3): 291-312.
- BALMANT, Ocimara. Escolas da Zona Leste têm pior desempenho. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1º abr. 2001. Vida, p. A17.
- BONAL, Xavier (2004). Is the World Bank education policy adequate for fighting poverty? Some evidence from Latin America. *International Journal of Educational Development*, 24: 649-666.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.
- BRASIL. Emenda constitucional Nº 14, de 12 setembro de 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. *Diário Oficial*, September 13th, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

- BRASIL. Lei Nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011
- BRASIL. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996c. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.
- BRASIL. Lei Nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 21 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.
- CARNOY, Martin (1997). Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West. *The World Bank Research Observer*, 2(1), 105-115
- COLEMAN, James Samuel et alli (1966). *Equality of educational opportunity - Summary report*. Washington, DC: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education.
- DANTAS, Fernando (2010). 'Demos os pobres ao mercado. É hora de dar o mercado aos pobres'. Interview with Marcelo Neri. *O Estado de S.Paulo*, September 27, 2010. Retrieved September 28, 2010 from http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100927/not_imp615802,0.php.
- DE MELLO, Luiz, & Hoppe, Mombert (2005). *Education attainment in Brazil: The experience of FUNDEF*. Paris: OECD Publishing (OECD Economics Department Working Papers, No. 424). Retrieved April 12, 2010 from <http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/workingpaper/556807485718>.

- DE VRIES, Michiel S. (2009). Performance measurement and the search for best practices. Paper presented at the 5th International Specialised Conference of the International Institute of Administrative Sciences – IIAS. Helsinki, 7 to 11 of July, 2009.
- DE VRIES, Michiel S. (2010). Between symbolic and evidence-based policies: The Brazilian efforts to increase the quality of basic education. Paper presented at the IIAS- IASIA Congress, Bali, July 2010.
- DE VRIES, Michiel S.; LAKO, Christiaan J. (2009). *Journal of Regional Studies and Development*, 18(1): 29-57.
- DI GROPELLO, Emanuela (2004). *Education decentralization and accountability relationships in Latin America* (World Bank Policy Research Working Paper 3453). Washington, DC: The World Bank.
- EASTERLIN, Richard A. (1981). Why isn't the whole world developed? *The Journal of Economic History*, XLI (1): 1-19.
- ERMISCH, John; FRANCESCONI, Marco (2001). Family matters: impacts of family background on educational attainments. *Economica*, 68: 137-156.
- FERNANDES, Reynaldo (2007). *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)*. Brasília: INEP. (Textos para Discussão n. 26). Retrieved March 3, 2009, from [http://www. publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4121#](http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4121#).
- FERNANDES, Reynaldo (2008). *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas*. Brasília: INEP. Retrieved May 8, 2008, from [http://www.inep.gov.br/ download/Ideb/Artigo_ projecoes.pdf](http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Artigo_projecoes.pdf).
- GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lucia (2008). The impact of the Bolsa Escola/Família Conditional Cash Transfer Program on enrollment, grade promotion and drop-out rates in Brazil. Paper presented at the 36^o Encontro Nacional da ANPEC. Retrieved 10 June 2010, from <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211140170-.pdf>.
- HANUSHEK, Eric A. (1995). Interpreting recent research on schooling in developing countries. *World Bank Research Observer*, 10 (2), 227-246.

- HANUSHEK, Eric A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, 133: F64-F98.
- HANUSHECK, Eric A., & Wößmann, Ludger (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. World Bank Policy Research Working Paper 4122. Retrieved Sept. 15 2009, from <http://library1.nida.ac.th/worldbank/fulltext/wps04122.pdf>.
- HENRIQUES, Ricardo, Giambiagi, Fábio, & Veloso, Fernando (2009). *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. São Paulo: Campus.
- HEYNEMAN, Stephen, & Loxley, William A. (1983). The effect of primary-school quality on academic achievement across twenty-nine high- and low-income countries. *American Journal of Sociology*, 88(6), 1162-1194.
- HEYNEMAN, Stephan; FARREL, Joseph; SEPULVEDA-STUARDO, Manuel (1981). Textbooks and achievement in developing countries: what we know. *Journal of Curriculum Studies*, 13(3): 226-246.
- HOFFMANN, Rodolfo (2006). Transferência de renda e redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, 8(1): 55-81.
- IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2009). *Ipeadata*. Retrieved Sept. 15 2009, from <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?79786359>.
- KAMAT, Sangeeta (2002). Deconstructing the rhetoric of decentralization: The state in education reform. *Current Issues in Comparative Education*, 2(2), 110-119.
- KANE, Thomas J.; Staiger, Douglas O. (2002). The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 91-114, 2002.
- LEAL, Telma Ferraz; ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia de; MORAIS, Artur Gomes de. Avaliação e aprendizagem na escola: a prática pedagógica como eixo da reflexão. In: BEAUCHAMP, Jeanete; PAGEL, Sandra Denise; NASCIMENTO, Aricélia Ribeiro do. *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis a anos de idade*. Brasília: MEC, Diretoria de Políticas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, 2006.
- LEE, Jong-Wha; BARRO, Robert J. (2001). Schooling quality in a cross-section of countries. *Economica*, 68 (272), 465-488.

- LIVINGSTONE, D.W. The limits of human capital theory: expanding knowledge, informal learning and underemployment. *Policy Options*, July/August, p. 9-13, 1997.
- MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. *Relatórios e estatística - Sistema de Informações da SENARC*. Retrieved Jun. 1st 2010, from <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.
- MEC, Ministério da Educação (2009). Plano Nacional de Formação de Professores. Retrieved Sept. 18 2009, from http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13583&Itemid=970.
- MEC, Ministério da Educação. (2010a). *Programa Nacional do Livro Didático - PNLD*. Retrieved May 31 from <http://portal.mec.gov.br/index.php>.
- MEC/FNDE, Ministério da Educação/Fundação para o Desenvolvimento da Educação. *Programas Livro-Didático*. Retrieved May 31 2010, from <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-livro-didatico>.
- MEC/INEP, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (2007). *SAEB 2005 - Primeiros resultados: médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada*. Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Retrieved Apr. 12, 2009, from: http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995_2005.pdf.
- MEC/INEP, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (2008). *IDEB – Índice da Educação Básica*. Brasília: INEP. Available in: <http://portalideb.inep.gov.br/>. Retrieved in: April 10 2009.
- NERI, Marcelo (2008). *A nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS. Retrieved Jun 1st, from http://www3.fgv.br/ibrecps/M3/M3_ANovaClasseMedia_Port_2.pdf.
- ____ (2009). *Crônica de uma crise anunciada: choques externos e a nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS. Retrieved Jun. 1st, 2010, from: http://www3.fgv.br/ibrecps/C2008/C2008_CronicaTexto2.0Fim.pdf.
- PORTAL APRENDIZ (2007). *Governadores criticam Lula por divisão do Fundeb*. Retrieved Apr. 12 2010, from: <http://aprendiz.uol.com.br/content/prefrihoui.mmp>.

- PSACHAROPOULOS, George. Education and development: A review. *The World Bank Research Observer*, v.3, n.1, p. 99-116, 1988.
- _____; PATRINOS, Harry A. Returns to investment in education: A further update. *Education Economics*, v.12, n.2, p. 111-134, 2004.
- RAVITCH, Diane (2010). *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. New York: Basic books (Kindle edition).
- RONDINELLI, Dennis A. Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, v.47, n.2, p. 133-145, 1981.
- SÃO PAULO. Lei complementar Nº 1078 de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, v.118, n.239, seção I, p. 1, 17 dez., 2008.
- SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SEE-SP. Bonificação por resultado - Escolas públicas do estado de São Paulo: Premiar quem alcança as metas definidas para a melhoria da qualidade de ensino. São Paulo: SEE-SP (Arquivo eletrônico), 2011.
- TOMLINSON, Sally. *Education in a post-welfare society*. 2nd ed. Buckingham: Open University Press, 2005.
- UNICEF, United Nations Children's Fund. (2009). O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades. [coordenação geral Maria de Saete Silva e Pedro Ivo Alcântara]. Brasília, DF: UNICEF.
- WEST, Edwin G. (1997). Education vouchers in principle and practice: a survey. *The World Bank Research Observer*, 12(1), 83-103.
- WINKLER, Donald (1989). *Decentralization in Education: An economic perspective* (Working Paper Series 143). Washington, DC: The World Bank, Department of Policy, Planning, and Research, Division of Education and Employment.
- WINKLER, Donald R.; GERSHBERG, Alec Ian. (2000). Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling. In Shahid J. Burki, Florence Eid, Maria Emilia Freire, Victor Vergara & Guillermo E. Perry (Eds.) (2000). *Annual*

*World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean - 1999
Proceedings: Decentralization and accountability of the public sector. Washington,
DC: World Bank. p. 203-225.*

ANEXO A - RELATÓRIO ESTUDO DE CASO - BARRA DO CHAPÉU - SP

O primeiro contato realizado no município pela equipe de pesquisa¹ foi com o prefeito Eduardo Fillietaz, que foi eleito pelo PMDB em 2008 após três administrações de prefeitos vinculados ao PSDB. Ele falou sobre as perspectivas econômicas e das políticas educacionais do município. No que se refere à base econômica do município, disse que é fundamentalmente a agropecuária, mas recentemente começou a operar uma pequena fábrica de confecções. Destacou que a principal mudança que sua administração introduziu na área educacional foi a melhoria da merenda escolar. Atualmente, a elaboração da merenda conta com a orientação de uma nutricionista e tem um cardápio variado, que inclui verduras e frutas. Quanto ao uso de uniforme, o prefeito informou que os novos uniformes ainda não foram adquiridos pela atual administração devido a problemas administrativos, mas que havia planos para dar continuidade ao fornecimento de uniformes. Quanto ao futuro, disse que tinha interesse em introduzir o sistema de ensino apostilado no município. Para tanto, já havia feito contatos com a empresa educacional COC. Acreditava que isso poderia melhorar a qualidade de ensino, pois considerava que sua experiência de estudo com o sistema apostilado do colégio Anglo foi muito positiva.

Em seguida foram entrevistados o secretário da Educação, Luiz, e a vice-prefeita, Fabíola. O secretário, que é também professor de uma escola estadual e não é nativo do município, disse que conhecia o estado de São Paulo como “a palma da mão” e que nunca tinha visto tanta pobreza como a que existe em Barra do Chapéu, especialmente nos bairros rurais. Para ilustrar sua observação, disse que há muitos casebres que são revestidos com caixas recicladas do tipo “longavida”. Ele considera que o transporte escolar é um elemento importante para combater a evasão escolar, pois muitos alunos moram em bairros distantes das escolas não têm condições de vir às aulas se não tiverem acesso ao transporte. O município fornece atualmente transporte para os alunos que moram nos bairros rurais, mas na época de chuva o transporte não consegue chegar até as comunidades mais pobres (com exceção da estrada Apiaí-Barra do Chapéu, todas as demais estradas do município são de terra). Segundo relataram, o modo de sobrevivência das famílias dos alunos varia conforme o bairro. Em Morro Agudo, os residentes têm um modo de vida mais estável, enquanto em Ponte Alta se caracteriza pelo trabalho rural sazonal, o que faz com

¹ Além da autora, participaram da visita a Barra do Chapéu as pesquisadoras Simone Resende e Maria Encarnación Moya Arrecio.

que as crianças mudem constantemente de escola, migrando de município em município, uma vez que os pais se deslocam dentro da própria região em busca de trabalho. O trabalho sazonal também se reflete na relação entre o poder público e os munícipes. O Prof. Luiz observou que o assistencialismo é muito forte na região. Durante a entressafra, muitos munícipes ficam sem trabalho, e é a prefeitura paga contas de luz e gás para os munícipes que solicitam a ajuda, além de distribuir cestas básicas. Devido às condições de pobreza no município, as famílias lamentam o período de férias escolares, uma vez que as crianças não recebem a merenda nesse período.

O sistema municipal de ensino em Barra do Chapéu inclui creche, educação infantil e ensino fundamental até a 5^a série; da 6^a série em diante, as escolas são estaduais. As escolas na zona rural incluem classes multisseriadas e algumas escolas municipais funcionam em prédios de escolas estaduais, em turnos alternados. Em 2010, o sistema de ensino incluiu 702 alunos até a 5^a série e 26 professores. A prefeitura, atendendo às diretrizes nacionais curriculares, ampliou a grade para incluir Educação Artística e Educação Física e pretender realizar concurso público para selecionar professores formados nessas áreas (atualmente o conteúdo é dado por professores formados em outras áreas). Os entrevistados afirmaram que até o momento, o município nunca havia trabalhado com o sistema apostilado e que, devido ao interesse do prefeito em introduzir o sistema (apresentado pela empresa COC), que o município vai discutir a questão. A Profa Vânia, diretora da creche e da escola de educação infantil, e a Profa Neuza, coordenadora de ensino no bairro de Ponte Alta, observaram que têm dúvidas sobre as vantagens de adoção do sistema, visto que o sistema em andamento vem sendo considerado satisfatório e com grande envolvimento dos professores, o que é considerado um grande diferencial neste município. Observaram, porém, que, diferentemente do que ocorria no passado, que o prefeito deve acatar a opinião dos educadores do município, e que não haverá imposição na adoção do sistema caso os professores não sejam convencidos de suas vantagens. Quanto à capacitação dos professores, a Prof^a Neuza que a maioria tem formação superior e que os professores são incentivados a buscarem cursos adicionais para complementar sua formação. Vários professores têm procurado os cursos de ensino à distância com esse objetivo.

As autoridades municipais e, especialmente os educadores, se empenham em buscar recursos para a área de educação, aderindo a programas federais e estaduais. Além dos recursos do FUNDEB, o município participa do programa federal Escola Ativa, programa federal direcionado para as séries iniciais do ensino fundamental em salas multisseriadas. A Prof^a Vânia observou

que ela mesma, quando professora do ensino fundamental, viu na televisão uma reportagem que informava sobre o uso de recursos do FUNDEB para a contratação de serviços de fonoaudiólogos. Ela foi até a prefeitura para verificar se isso era de fato possível. Uma vez que isso se confirmou, agora o município conta desde 2010 com os serviços de uma fonoaudióloga de Apiaí (município distante 25 km de Barra do Chapéu). A profissional atende seis crianças simultaneamente; quando uma criança tem alta do tratamento, outra pode ser incluída para receber o atendimento. Seu atendimento concentra-se nos distúrbios da fala, como a troca de fonemas que têm sons próximos, mas seu trabalho está envolvido também com a atividade de leitura. Na noite de visita da equipe de pesquisa em Barra do Chapéu, a fonoaudióloga, que nesta mesma noite proferia uma palestra para educadores, destacou a importância para que os pais leiam histórias para seus filhos, “todos os dias”, com o objetivo de desenvolver a capacidade narrativa das crianças. Observando que muitas crianças são educadas pelas avós, disse que elas também precisam assumir essa tarefa. Respondendo a uma pergunta da equipe de pesquisa, observou que em caso de pais não alfabetizados, a criança é quem deve ser incentivada a ler para estes, uma prática que, além de desenvolver a capacidade narrativa, desenvolveria também sua autoestima.

O incentivo à leitura indica ser um procedimento fundamental para o bom desempenho escolar apresentado por Barra do Chapéu. A EMEF “Prof^a Leonor Mendes de Barros”, a maior escola de ensino fundamental do município, tem uma pequena, mas bem arrumada biblioteca. O material de leitura — a maioria sendo pequenos livros infantis em formato brochura — estão organizados por série. Os professores em escolas de bairros rurais levam o material de leitura para seus alunos em caixas que estão disponíveis para esse fim. Sandra, a funcionária responsável pela biblioteca, informou que os alunos “adoram ler” e que nos intervalos de aula a sala da biblioteca “ferve” com dezenas de alunos que vêm buscar livros para ler em casa. Ela disse que “tudo começou com uma gincana em 2005, em que os alunos tinham que cumprir atividades de leitura para participar”. A biblioteca também tem “gibizinhos”, que são muito apreciados pelos alunos. Mais uma vez, o comprometimento dos professores também se mostra fundamental. A Prof^a Vânia identifica oportunidades para compra de livros e material didático, buscando na prefeitura os recursos necessários. Ela também destacou que um dos problemas enfrentados pelos alunos mais carentes é que muitos “não têm sequer um livro em casa”. Sobre essa questão, e a política do MEC de devolução dos livros usados no ensino fundamental (exceto os usados na alfabetização), observou que em apenas uma ocasião os alunos da 4^a série receberam do MEC uma pequena co-

leção de livros de literatura infanto-juvenil que puderam levar para suas casas, fato que as professoras destacaram, pois em geral as crianças não têm livros em suas casas, desta forma a chegada de uma pequena coleção é um grande estímulo para a criança e sua família, afinal seus irmãos e mesmo seus pais também terão acesso a tais livros.

Outra característica da educação no município é a seriedade com que o Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo - HTPC é tratado. Tanto a Prof^a Vânia como a Prof^a Neuza destacaram a importância das atividades desenvolvidas. É nesse horário que a coordenação incentiva os professores a pesquisar temas e materiais que serão usados nas aulas. São usados materiais de revistas de divulgação científica, como a *Ciência Hoje*, e de revistas semanais de notícias, como a *Veja*. O conteúdo didático é desenvolvido por meio de projetos sobre temas diversos, como meio ambiente, características do bairro, “No Mundo dos Textos”, etc.. A Prof^a Neuza relatou um projeto baseado inteiramente na análise da certidão de nascimento, em que a atividade de leitura foi integrada com a questão da identidade. Mesmo na escola rural de Ponte Alta (a escola municipal divide um mesmo prédio com a escola estadual) os professores já estão trabalhando com temáticas integradas, em que o conteúdo de diversas disciplinas é tratado em um único projeto.

Outro procedimento adotado na rede municipal de ensino é a elaboração de um “portfólio”, no qual são anotadas observações sobre o seu processo de aprendizagem, da 1^a à 4^a série. Por meio das anotações no portfólio, os professores podem identificar as dificuldades do aluno, indicando aqueles que necessitam de tratamentos específicos (fonoaudióloga, oftalmologista, etc.) até aqueles que são indicados para participarem do Programa Intensivo de Ciclo, um programa do governo do estado destinado a dar apoio aos alunos com dificuldades no processo de alfabetização. Embora esta não seja uma exigência legal, como no caso do Diário de Classe, o uso do portfólio tem se expandido no Brasil.² No entanto, na literatura o portfólio aparece como um instrumento de auxílio à avaliação do aprendizado e é elaborado pelo aluno. No caso da prática adotada em Barra do Chapéu, trata-se de um portfólio *longitudinal*, pois é usado para avaliar o processo de aprendizagem durante quatro anos.³ Também difere dos portfólios tradicionais, por

² Ver, entre outros: LEAL, Telma Ferraz; ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia de; MORAIS, Artur Gomes de. Avaliação e aprendizagem na escola: a prática pedagógica como eixo da reflexão. In: BEAUCHAMP, Jeanete; PAGEL, Sandra Denise; NASCIMENTO, Aricélia Ribeiro do. *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis a anos de idade*. Brasília: MEC, Diretoria de Políticas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, 2006

³ Provavelmente, com a implementação do ensino fundamental de nove anos, esse acompanhamento será estendido até a quinta série, a depender da continuidade do processo de municipalização.

não ser um documento elaborado pelo próprio aluno, mas sim por seus professores, o que permite a estes acompanhar a trajetória do aluno e no caso de troca do professor permite ao novo inteirar-se das características dos alunos.

As escolas rurais têm atenção diferenciada. A escola fundamental de Ponte Alta busca informações com os agentes de saúde que, por visitarem todas as residências do bairro, tem informações detalhadas sobre a situação de cada família. As lideranças locais também são fonte de informações. Cabe mencionar que a escola é um elo entre a comunidade local e a prefeitura, repassando informações e solicitando o fornecimento de cestas básicas para famílias em situação precária. O transporte escolar tem um papel fundamental na frequência à escola na zona rural. A temporada de chuvas é um problema, portanto, pois como o ônibus não consegue chegar às localidades mais isoladas, os alunos não têm como chegar à escola.

As lideranças educacionais locais, como diretores e coordenadores de ensino, têm um papel fundamental no processo de aperfeiçoamento do corpo docente. A Prof^a Neuza, que é coordenadora de ensino no bairro rural Ponte Alta, incentiva todos os professores a participarem de cursos de atualização e procura selecionar professores com perfil para serem multiplicadores. Cabe mencionar que o município introduziu a eleição dos coordenadores de ensino pelos professores, uma prática que legitima a atuação desses profissionais. No caso da Prof^a Neuza, essa liderança fica patente pela dedicação ao HTPC, pelas palavras de incentivo dadas aos professores, e pelo foco no aluno. Para ela, o professor precisa “se colocar no lugar do aluno”. Dessa forma as dificuldades que os alunos têm, especialmente na alfabetização, são mais bem compreendidas, de forma que o professor possa atender as necessidades específicas de cada aluno. Essa visão levou inclusive a uma decisão difícil para a equipe de diretores, coordenadores de ensino e professores do município: em 2009 tomou-se a decisão de reter no primeiro ciclo 22 alunos que ainda não tinham conseguido se alfabetizar. A coordenação também tem importante relevância quando se trata de combater o problema do absenteísmo dos professores. A Prof^a Neuza adotou uma atitude de firme em relação ao absenteísmo, verificando atestados médicos e recusando o abono de faltas que não estavam devidamente justificadas. Como isso o comportamento dos professores mudou e o absenteísmo caiu.

A Prof^a Neuza relatou que está em gestação uma proposta para que seja pago um bônus de 30% sobre o salário para os professores que se dedicam à alfabetização. A preocupação com essa fase do aprendizado foi tema comum durante as entrevistas. Como a Prof^a Neuza, a escola tem,

na prática, apenas três meses para alfabetizar, se forem descontados os períodos dedicados às avaliações. Daí a importância de se atrair bons professores para essa função. Também foi mencionada uma experiência que se mostrou positiva, mas que ainda não havia sido introduzida de forma sistemática: trata-se da manutenção do mesmo professor durante os três anos do ensino fundamental. Tanto a Prof^a Vânia como o Prof. Luiz, observaram uma grande melhora no desempenho dos alunos que tiveram a oportunidade de serem acompanhados pelo mesmo professor nesse período que inclui a alfabetização.

O processo de municipalização do ensino trouxe algumas tensões, que estão sendo enfrentadas no município. A Prof^a Neuza relata que quando foi informado que as primeiras séries do município seriam municipalizadas, houve certa preocupação. Para ajudar no processo, a prefeitura contratou uma consultora educacional, Alícia Freijó, que atua em vários municípios na região do Vale do Ribeira. A consultora continua atuando no município e se tornou uma fonte de informações sobre questões pedagógicas e aspectos legais para os diretores e coordenadores de ensino.

Em relação às avaliações em nível estadual e nacional, respectivamente o Saesp e a Prova Brasil, houve um processo de aprendizado que ajudou no desempenho dos alunos nessas avaliações. A Prof^a Vânia relata que o primeiro exame que foi aplicado no município foi o Saesp. Ela relatou que os alunos ficaram ansiosos ao se submeterem a essa avaliação, pois não estavam acostumados com provas na forma de questões de múltipla escolha. Pouco tempo depois do Saesp, foi aplicada a Prova Brasil. Dessa vez os alunos estavam familiarizados com o tipo de prova e tiveram um desempenho melhor. Desde então, as escolas do município aplicam “simulados” para que os alunos se familiarizem com as provas das avaliações estaduais e nacionais. No entanto, cabe mencionar que, apesar da prática do simulado, não há sinais de que as avaliações se tornaram uma preocupação excessiva. Durante as entrevistas, os depoimentos se dirigiram naturalmente para as práticas pedagógicas de longo prazo; só quando perguntados diretamente é que os entrevistados se referiram ao processo de avaliação.

Finalmente, cabe mencionar um aspecto que surgiu nos depoimentos de vários entrevistados: o aspecto emocional das crianças das famílias mais pobres do município. Em vários momentos os entrevistados mencionaram a “carência afetiva” dos alunos. Embora esse aspecto seja bem conhecido nos estudos de psicologia educacional, os estudos quantitativos sobre desempenho escolar praticamente ignoram essa “variável”. A pobreza, portanto, limita não só o acesso a

bens culturais, mas também afeta a condição emocional das crianças. Conforme relataram nas entrevistas, muitos pais trabalham em atividades rurais o dia todo e têm pouco tempo para interagir com os filhos. Além disso, suas preocupações estão centradas na sobrevivência diária e não com as necessidades afetivas dos filhos. Nesse contexto, os professores acabam por assumir uma tarefa que implica o aspecto emocional, em especial a construção da autoestima dos alunos. A motivação intrínseca dos coordenadores e diretores entrevistados indicou que essa tarefa é assumida instintivamente. No entanto, os professores podem adotar em sala de aula estratégias que podem ajudar na construção da autoestima e, com isso, podem contribuir para a melhoria do desempenho escolar.⁴

⁴ AROSON, Joshua Michael. *Improving academic achievement: impact of psychological factors on education*. New York: Academic Press, 2002.