

TEMA EM DESTAQUE

EFETIVIDADE DA POLÍTICA PARA O ENSINO FUNDAMENTAL EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA
ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

RESUMO

Este artigo discute resultados de pesquisa sobre condições de qualidade educacional a partir da análise da aplicação do Índice de Condições de Qualidade dos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais, nos anos de 2007 e 2011. Tomando componentes da política educacional, especificamente as condições de trabalho docente, as condições materiais e estruturais das escolas e as condições de gestão escolar, esse índice dimensiona o possível esforço da política em responder às demandas educacionais postas na realidade brasileira. O estudo conclui mostrando que aparentemente as condições gerais de qualidade educacional no país têm sido incrementadas e os municípios que apresentam melhores resultados são aqueles que atendem até 1000 estudantes ou mais de 10 mil estudantes nas redes municipais.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO • POLÍTICAS EDUCACIONAIS •
INDICADORES EDUCACIONAIS • MUNICÍPIOS

EFFECTIVENESS OF THE ELEMENTARY EDUCATION POLICY IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES

ABSTRACT

This article discusses the research results on the conditions of educational quality based on the analysis of the application of the Quality Conditions Index pertaining to the first years of elementary local public schools, in 2007 and 2011. Considering aspects of the educational policy, namely, faculty work conditions, material and structural resources of the schools, and school management conditions, said index measures the possible effort made by the policy in order to respond to the educational demands faced due to the circumstances found in Brazil. The study concludes by showing that apparently the general state of the educational quality in Brazil has improved and the municipalities that have obtained the best results are those in which there are either less than 1000 or more than 10,000 students enrolled in local public schools.

EDUCATIONAL QUALITY • EDUCATIONAL POLICIES • EDUCATIONAL
INDICATORS • MUNICIPALITIES

EFFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL EN MUNICIPIOS BRASILEÑOS

RESUMEN

Este artículo discute resultados de una investigación sobre condiciones de calidad educativa a partir del análisis de la aplicación del Índice de Condiciones de Calidad de los años iniciales de la educación fundamental de las redes municipales, durante los años de 2007 y 2011. Tomando componentes de la política educativa, específicamente las condiciones de trabajo docente, las condiciones materiales y estructurales de las escuelas y las condiciones de gestión escolar, este índice dimensiona el posible esfuerzo de la política para responder a las demandas educacionales de la realidad brasileña. El estudio concluye mostrando que aparentemente las condiciones generales de calidad educativa en el país se han incrementado y los municipios que presentan mejores resultados son aquellos que atienden a hasta 1000 estudiantes o a más de 10 mil estudiantes en las redes municipales.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN • POLÍTICA EDUCATIVA • INDICADORES
DE LA EDUCACIÓN • MUNICIPIOS

O DEBATE SOBRE A EFETIVIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL implica poder afirmar-se em qual critério de justiça e de direito a política em questão tem se constituído. No caso brasileiro, o direito à educação se ampliou ao longo do século XX e sua tradução legal mais ampla parece estar na Constituição Federal de 1988 sob a forma de que a educação é um direito social, integrante da cidadania, deve ser garantido a todos, obrigatoriamente, dos 4 aos 17 anos de idade e aos demais segundo a demanda, e deve concorrer para o pleno desenvolvimento humano.

Essa forma de proclamar o direito à educação requer uma forma de distribuição justa da educação e, em termos legais, pode-se iniciar a avaliação da efetividade da política a partir do cumprimento do acesso, dado ser a primeira forma de distribuição (FIGUEIREDO, 1997) desse direito: a matrícula. Essa é uma face do direito à educação em que se pode considerar que há no Brasil mais facilidade para acompanhar sua efetivação, uma vez que o monitoramento via censo escolar está bastante difundido. Esse monitoramento tem permitido, há bastante tempo, evidenciar os gargalos para o acesso à educação no país, desde estudos clássicos como de Sposito (2002) sobre a expansão da escola na primeira metade do século XX, até estudos mais recentes, como o de Camargo *et al.* (1999), que avalia a distribuição da matrícula no ensino fundamental e os problemas na ausência de vagas que decorrem da cultura de reprovação, por exemplo; até finalmente estudos recentes que demonstram como a expansão do ensino fundamental gera pressão sobre as demais etapas da escolarização (OLIVEIRA, 2006) e outros que desenham mapeamentos muito expressivos da necessidade de expansão das vagas, como

o trabalho de Alves e Silva (2013), que demonstra, a partir do cotejamento de dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD – e do Censo Escolar, a contínua ampliação do acesso à escola na década de 2000, entretanto com a necessidade ainda de uma expansão de 7,7 milhões de matrículas, em especial na pré-escola e no ensino médio, para o cumprimento da Emenda Constitucional n. 59, a qual institui o ensino obrigatório de 4 a 17 anos.

Contudo, é possível se avaliar a efetividade também a partir da ideia de qualidade da oferta para realizar a promessa do pleno desenvolvimento humano, o que significa ponderar que condições objetivas de oferta e permanência no sistema de educação e, ao mesmo tempo, que condições subjetivas de construção da experiência de cada um dos estudantes no espaço educacional compõem o sentido de qualidade em cada tempo histórico específico (DOURADO et al., 2007). Para essa dimensão que se poderia chamar de qualidade da permanência no sistema educacional, à luz do princípio constitucional, temos mais dificuldades para responder o que é decisivo em termos de efetividade na oferta. Nesse sentido, estudos como de Pinto e Carreira (2007), ao discutirem custos para um patamar equitativo de condições de oferta, explicitam alguns elementos centrais para esse debate, como o número de alunos por turma, os tipos de ambientes na escola, o perfil docente etc., mas também explicitam a dificuldade de um consenso sobre tais elementos na medida em que sempre cambiam à luz da concepção de educação que os sustentam.

E, por fim, um terceiro ponto de avaliação diz respeito aos sujeitos que o sistema escolar tem formado, no sentido de se conhecer quem são e como a política os tem atingido. Nesse caso, a efetividade significa ponderar os resultados alcançados pela oferta educacional e certamente aqui o campo do dissenso é expressivo. Ainda que exista ampla concordância sobre o sentido geral de que é preciso garantir o direito à aprendizagem como condição do sistema escolar cumprir sua função precípua, não há o mesmo consenso sobre como fazer isso (FREITAS et al., 2009). A ênfase em monitoramentos globais via avaliações em larga escala evidencia insuficiências das aprendizagens, porém tais evidências não podem facilmente ser identificadas como uma medida de qualidade (ALAVARSE et al., 2013), considerando a complexidade do processo educacional.

A efetividade da política educacional se depara ainda, no caso brasileiro, com a diversidade de ofertas educacionais país adentro, particularmente nas redes municipais de ensino, dadas as possibilidades legais da constituição de sistemas próprios de ensino pelos municípios, estatuídas a partir da Constituição Federal de 1988 (CURY, 2000). Ocorre que, com as condições materiais objetivas que evidenciam extremos de desigualdade gerados pela desigualdade na arrecadação tributária

1
Pesquisa financiada pela Capes no âmbito do programa Observatório da Educação: "Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares". Essa pesquisa foi constituída com o escopo de articular o investimento financeiro em educação com os resultados educacionais, ou melhor, com os resultados da política educacional, a qual tanto pode focalizar em gerar maior oferta/acesso e permanência, como pode objetivar desenvolver a qualidade do processo educativo. Para tal escopo, a investigação buscou desenvolver estudos com base nos bancos de dados do MEC-Inep – condição definida pelo edital Observatório da Educação, focalizando na ideia de condições de qualidade. As bases de dados utilizadas, mais adiante comentadas, mostraram-se interessantes, ainda que com algumas dificuldades técnicas, conforme também explicitado nas linhas a seguir.

no Brasil (BREMAEKER, 2013), aliadas à falta de domínio técnico e ao tensionamento político entre autonomia da gestão educacional local e regulação nacional da política (AZEVEDO, 2002; SOUZA; FARIA, 2003), tem-se um quadro de muitas dificuldades e complexidades no atendimento às demandas populacionais por educação, cujos arranjos políticos acabam recaindo, normalmente, sobre dois aspectos: ou se investe na ampliação do atendimento educacional (quantidade) ou na melhoria dos resultados do trabalho educacional (qualidade).

Oliveira (2006), ao analisar as implicações da expansão do sistema escolar brasileiro na realização do direito à educação de qualidade, apresenta esses desafios da seguinte forma:

Apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades, tanto sociais quanto regionais. Isso inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência e sucesso na escola com nível de qualidade equivalente para todos. (p. 59)

A preocupação com a garantia da permanência e do sucesso na escola implica compreender a efetividade como capacidade de produzir mudanças substantivas na vida da população atingida (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), portanto o tema da desigualdade de condições para o processo de desenvolvimento do trabalho escolar não parece estar resolvido, enquanto isso tiver como decorrência a impossibilidade ou a dificuldade do direito ao sucesso escolar, ou dito de outra forma, a falta de condições para a plena qualidade educacional.

Este artigo apresenta resultados de pesquisa sobre a efetividade da política educacional nos sistemas de ensino público. Apresenta-se uma leitura das condições de qualidade tomadas como pressupostos para a efetividade da política. Em outros termos, se a efetividade é medida pela capacidade que o sistema escolar tem de oportunizar aprendizagens que propiciem mudanças substantivas na vida das novas gerações, ou, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB –, Lei Federal n. 9.394/96, desenvolvimento pleno, o ponto de partida para um sistema escolar efetivo são condições para realizar esse trabalho que possam ser consideradas adequadas, em uma leitura panorâmica do fenômeno.

Assim, no âmbito de uma pesquisa¹ que pretende articular financiamento, condições de qualidade e resultados escolares, apresenta-se aqui uma leitura do item “condições de qualidade”. Esse elemento tem sido tratado nesta pesquisa como a síntese de condições de infraestrutura escolar, condições de trabalho do professor e condições

de gestão da escola apresentados em um único indicador, o Índice de Condições de Qualidade – ICQ² (SOUZA et al., 2011).

Cabe alertar, ainda, que, como a fonte para a composição do ICQ são os questionários de contexto da Prova Brasil preenchidos por professores, diretores e aplicadores de provas, há limitações no uso das informações dali decorrentes. Temos a percepção, evidenciada mais adiante, de que o volume de dados dessa fonte não pode ser tomado como a única ou a melhor explicação para as questões afetas à qualidade educacional. Contudo, a leitura mais aprofundada e articulada dessas informações permite compreensões acerca da amplitude dos processos e resultados gerados pela ação do Estado no atendimento às demandas educacionais da população, dentre as quais, as demandas por mais qualidade.

Neste artigo apresenta-se uma leitura dos resultados do ICQ considerando comparativamente os anos de 2007 e 2011. Cabe ainda observar que se optou por apresentar uma análise dos resultados para os sistemas municipais. Dessa opção decorre um segundo recorte que privilegiou a análise dos dados para as séries iniciais do ensino fundamental; portanto o ICQ, neste estudo, é construído a partir daqueles questionários de contexto preenchidos por professores, diretores e aplicadores de provas do 5º ano do ensino fundamental. Os dois recortes têm relação com a ideia de se produzir um mapa mais ampliado das condições de qualidade no território nacional, na subetapa de ensino (anos iniciais do ensino fundamental) na qual há prevalência da oferta municipal. Portanto, o foco deste artigo recai sobre as políticas municipais e suas resultantes nas condições de qualidade educacional.

O TRABALHO COM O BANCO DE DADOS DA PROVA BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADE

O Sistema Nacional de Avaliação da educação brasileira constituiu-se de maneira robusta a partir da LDB e tem implicações complexas para a organização da educação nacional (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). As análises sobre a pertinência de avaliações em larga escala são diversas e não apenas nacionais. Impasses sobre efeitos desejados e indesejados de sistemas padronizados de avaliação ocupam a agenda internacional de debates sobre qualidade de ensino (DARLING-HAMMOND; ASCHER, 2006; FREITAS et al., 2009). Ainda assim, há certo consenso de que o tema da avaliação da qualidade da escola precisa ser enfrentado e que a mensuração da qualidade deve passar necessariamente pelo uso de diferentes instrumentos. Especialmente no que se refere aos instrumentos de larga escala, cresce a compreensão de que estes devem comportar leituras contextuais consistentes sobre as condições nas quais o processo de aprendizagem se constrói. Nessa direção, explorar os questionários

² Trata-se de uma metodologia para avaliação de políticas educacionais desenvolvida pelo Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná - UFPR. O papel dessa metodologia é auxiliar a estabelecer elementos mais objetivos para a avaliação da relação entre política e qualidade educacional. O índice é composto por elementos compostos e articulados advindos das variáveis presentes nos questionários de contexto da Prova Brasil, e organizados em subíndices de Condições Materiais das Escolas; de Gestão Escolar; de Condições do Trabalho do Professor. Nesses subíndices, encontram-se aspectos referentes, por exemplo, a salário e formação docente, existência e uso de equipamentos escolares, forma de provimento do diretor de escola, existência e funcionamento do conselho escolar, dentre vários outros. O detalhamento da metodologia é encontrado em Souza, Gouveia e Schneider (2011).

de contexto produzidos pela Prova Brasil pode contribuir para uma leitura mais ampla da realidade brasileira.

O trabalho com tais dados, entretanto, exige alguma *expertise* posto que, apesar da disponibilidade do conjunto dos microdados na página oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep –, a análise dos dados requer um tratamento para que as variáveis coletadas possam compor informações que realmente subsidiem a interpretação da política pública.

A Prova Brasil apresenta três questionários de contexto: questionário da escola, que contém seis blocos de questões com 72 perguntas e é respondido por um aplicador da prova; questionário do diretor, composto por 212 perguntas; e questionário do professor, respondido pelos professores das turmas que fazem as provas, e que é composto de 152 questões.³

Os dados produzidos por esses questionários são muito abrangentes em termos do que tem sido a organização da escola brasileira. Entretanto, o tratamento desses dados precisa levar em consideração que, em especial, no caso dos professores, os respondentes são uma parte da comunidade escolar que, nos anos iniciais do ensino fundamental, quando a figura do professor generalista predomina, podem representar o conjunto, mas não há um levantamento idêntico para professores que trabalham em outras disciplinas ou séries.

Do conjunto amplo de questões, a pesquisa que gerou este artigo construiu o ICQ a partir de indicadores parciais. Sete grupos de variáveis compuseram um índice de condições materiais da escola – ICME (SCHNEIDER, 2012); cinco variáveis compuseram um índice de condições de trabalho dos professores – ICP (formação, carga de trabalho, situação trabalhista, salário e experiência profissional); e quatro variáveis compuseram um índice de condições de gestão da escola – ICG (salário do diretor, forma de provimento do diretor, conselho de escola e projeto político pedagógico). Esses índices parciais compõem o ICQ na seguinte proporção: ICME com peso 3, ICP com peso 6 e ICG com peso 1.⁴ O índice varia de 0 a 1, 0 indicando a ausência completa de condições de qualidade e 1 indicando a situação plena de qualidade permitida pelo cálculo das variáveis.

Para a leitura dos dados é necessário que as questões que compõem cada uma das partes dos índices sejam respondidas. Assim, o primeiro desafio do grupo de pesquisa foi consolidar as informações do banco de dados, retirando aqueles municípios para os quais não havia informação em alguns dos índices parciais. Dessa forma, o banco de dados para este artigo congrega informações para 2.088 municípios brasileiros, distribuídos nas unidades federadas, conforme a Tabela 1.

³ A Prova Brasil ainda conta com um questionário socioeconômico dos alunos que não será objeto de discussão neste momento.

⁴ Ver Souza, Gouveia e Schneider (2011) para uma explicação detalhada da metodologia de definição dos pesos.

TABELA 1
NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM QUE A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS
RELATIVOS AO ICQ E PROVA BRASIL PRODUZIRAM CASOS VÁLIDOS, BRASIL,
2007 E 2011

| ESTADO | NÚMERO DE MUNICÍPIOS | | PORCENTAGEM DE CASOS VÁLIDOS | |
|--------------|----------------------|-------------|------------------------------|--------------------|
| | TOTAL (T) | VÁLIDOS (V) | POR ESTADO (V/T) | NO ESTUDO (V/2088) |
| AC | 22 | 12 | 54,5 | 0,6 |
| AL | 102 | 85 | 83,3 | 4,1 |
| AM | 62 | 21 | 33,9 | 1,0 |
| AP | 16 | 3 | 18,8 | 0,1 |
| BA | 417 | 242 | 58,0 | 11,6 |
| CE | 184 | 150 | 81,5 | 7,2 |
| ES | 78 | 28 | 35,9 | 1,3 |
| MA | 217 | 157 | 72,4 | 7,5 |
| MG | 853 | 309 | 36,2 | 14,8 |
| PA | 144 | 91 | 63,2 | 4,4 |
| PB | 223 | 105 | 47,1 | 5,0 |
| PE | 185 | 147 | 79,5 | 7,0 |
| PI | 224 | 131 | 58,5 | 6,3 |
| PR | 399 | 136 | 34,1 | 6,5 |
| RJ | 92 | 31 | 33,7 | 1,5 |
| RN | 167 | 102 | 61,1 | 4,9 |
| RO | 52 | 22 | 42,3 | 1,1 |
| RR | 15 | 12 | 80,0 | 0,6 |
| RS | 497 | 16 | 3,2 | 0,8 |
| SC | 295 | 86 | 29,2 | 4,1 |
| SE | 75 | 61 | 81,3 | 2,9 |
| SP | 645 | 102 | 15,8 | 4,9 |
| TO | 139 | 39 | 28,1 | 1,9 |
| Total | 5103 | 2088 | 40,9 | 100,0 |

Fonte: MEC/Inep, 2013. Questionários de contexto Prova Brasil (dados trabalhados pelos autores).

Observe-se que, ao conferir a qualidade das informações existentes nos microdados para as variáveis que compõem as análises, três estados ficaram sem nenhuma representação no banco de dados: Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Isso ocorreu porque o processo de coleta dos dados durante a Prova Brasil em 2007 apresentou falhas em pelo menos um dos questionários para todos os municípios desses estados, inviabilizando o cálculo do ICQ, uma vez que, ao calcular o índice, os resultados para os municípios em questão apareciam “zerados”. Tal situação é um limitador metodológico grave, pois, com isso, as análises nesse momento não podem ser generalizadas para a região Centro-Oeste. Outro elemento evidenciado na Tabela 1 é o percentual de municípios que apresentam informações nos estados para os quais as variáveis necessárias foram respondidas. Novamente, há perda de casos no interior dos estados. Observe-se que onze estados têm mais de 50% dos municípios representados no banco de dados final, oito estados têm entre 30 e 50% dos municípios, e merece destaque que cinco estados têm menos de 30%, entre estes o Rio Grande do Sul, que tem um número alto

de municípios e uma baixa representação no banco. Apesar dessa limitação, compreende-se que a leitura dos dados permite inferências sobre a realidade das redes municipais de ensino a partir de algumas variáveis e controle que certamente merecerão cotejamento com outras edições da Prova Brasil em que a qualidade dos dados se apresentar melhor.

AS CONDIÇÕES DE QUALIDADE DAS ESCOLAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS

A Tabela 2 apresenta uma leitura inicial da qualidade da oferta considerando apenas a medida para as séries iniciais do ensino fundamental. Observa-se que, em média, as escolas apresentam condições que atendem algo em torno de 60% do esperado, expresso no ICQ de 2011 (com média de 0,57). A comparação entre 2007 e 2011 tem dois aspectos positivos: o crescimento na média do índice e uma diminuição pequena na variação (desvio padrão), ou seja, por essa medida parece possível afirmar que há uma melhora, ainda que pequena, nas condições de oferta e uma leve diminuição na desigualdade dessa oferta.

TABELA 2
ESTATÍSTICAS DO ICQ, BRASIL, 2007 E 2011

| ESTATÍSTICAS DO ICQ | 2007 | 2011 |
|---------------------|-------|-------|
| Mínimo | 0,26 | 0,30 |
| Máximo | 0,86 | 0,87 |
| Média | 0,53 | 0,58 |
| Desvio Padrão | 0,10 | 0,09 |
| Casos válidos | 2.088 | 2.088 |

Fonte: MEC/Inep, 2013. Questionários de contexto Prova Brasil (dados trabalhados pelos autores).

Visto que o ICQ articula três dimensões diferentes em seus componentes e que, segundo os pressupostos da pesquisa em curso, são componentes em que a política educacional tem incidência, a variação do índice pode significar a produção de mudanças nas condições de oferta aí mensuradas. A Tabela 3 dedica-se a observar esse movimento de melhoria considerando o que aconteceu por dentro do ICQ. Observe-se que a maior variação está no ICG, com média de variação entre 2007 e 2011 de 54,8% e que a menor variação está no ICME, com 8,7%. O movimento do ICP é intermediário, com média de crescimento de 14,5%, mas merece algum destaque o fato de o ICP apresentar o menor desvio padrão, o que quer dizer que esse elemento apresentou a menor distância entre a variação do mínimo e do máximo.

O ICP tem um peso importante na composição final do ICQ e a política educacional recente tem apresentado uma agenda afirmativa na discussão das condições de trabalho dos professores, com o debate sobre remuneração e o piso salarial profissional nacional, por exemplo.

Destaca-se isso, pois não parece casual que o movimento do ICP tenda a ser mais homogêneo, o que permite tomar como hipótese que, nesse elemento, a ação política de reivindicação de medidas para superação das desigualdades de condições de trabalho dos professores brasileiros (ALVES; PINTO, 2011) tem tido um pequeno e lento efeito.

Por outro lado, a variação, com grau elevado de dispersão dos outros dois componentes – ICG e ICME – pode ter naturezas muito distintas. A menor variação do ICME estava prevista, de alguma forma, pois as condições materiais e estruturais das escolas são mais permanentes, mesmo que muitas vezes inadequadas ao pleno desenvolvimento da qualidade educacional. Assim, o incremento das condições materiais das escolas requer investimento contínuo em infraestrutura e equipamentos que parecem ser mais difíceis de homogeneizar dada a ausência, por exemplo, de parâmetros nacionais fixos para comparar as condições de oferta.

Já a variação do ICG surpreende um pouco, pois a literatura também mostra que a gestão escolar é uma face da organização educacional relativamente estável (SOUZA, 2007). No entanto, a eventual priorização de elementos de gestão das escolas como eixo da política pode incrementar a valorização dos gestores, por exemplo, por meio de valorização salarial. Porém, também se podem incrementar os outros elementos que se relacionam com efetividade de ação dos conselhos escolares e discussão dos projetos político-pedagógico das escolas.

TABELA 3
VARIÇÃO PERCENTUAL DA MÉDIA E DO DESVIO PADRÃO DOS COMPONENTES DO ICQ, BRASIL, 2007 A 2011

| | COMPONENTES DO ICQ - VARIAÇÃO PERCENTUAL | | | |
|---------------|--|-------|-------|-------|
| | ICP | ICME | ICG | ICQ |
| Média | 14,5 | 8,7 | 54,8 | 11,5 |
| Desvio padrão | 29,4 | 40,4 | 114,6 | 20,0 |
| Casos válidos | 2.088 | 2.088 | 2.088 | 2.088 |

Fonte: MEC/Inep, 2013. Questionários de contexto Prova Brasil (dados trabalhados pelos autores).

Outras formas de se apresentar e discutir os dados do ICQ é considerarmos a variação nas diferentes redes de ensino, considerando aspectos como o porte da rede em termos do número de matrículas e percentual de atendimento educacional.

Os dados da Tabela 4 mostram o índice das redes municipais, cuja média é apresentada por estado da Federação. O menor ICQ em 2007 vinha das escolas municipais do Maranhão (0,44), que é o estado que também tem o menor índice em 2011, com 0,51, mas com um crescimento no período (16%). No geral, consoante ao padrão detectado, os estados apresentam crescimento no ICQ no período, mas há estados onde ocorreu queda, sendo que a maior registrada foi em Santa

Catarina, com 4%. Nos demais estados nos quais houve queda (ES, PR, RS, SP), os valores não chegam a 2%.

Cumpra registrar que na régua de medida do ICQ, em termos nacionais, as condições de qualidade eram de 53% em 2007 e subiram para 58% do potencial que o índice permite alcançar, ou seja, com uma variação de 5 pontos (9% de crescimento) no período.

Outra leitura necessária se refere às condições de medida da desigualdade no interior das unidades federativas, e para isso o desvio padrão da média do ICQ em cada um dos anos pode dar algumas pistas dessas condições. Entre os municípios com menor média no ICQ nos dois anos, o caso do Amapá se destaca pela maior dispersão, ou seja, apresenta uma média de condições de qualidade de oferta menor que a média nacional e essas condições são ainda muito desiguais, podendo indicar que há municípios com condições de oferta ainda mais precárias, assim como condições mais adequadas em alguns polos. O ponto positivo é que há, nesse caso, um aumento da média com queda do desvio padrão.

O mesmo acontece, no polo oposto, no Rio Grande do Sul, que apresenta para o ICQ 2007 uma média bem maior que a nacional, porém um alto desvio padrão, indicando condições muito desiguais internamente no estado. O movimento em 2011, ainda que apresente a mesma média do índice, tem como positivo uma queda mais significativa no desvio padrão.

Cabe ainda destacar que a direção em que cresce o ICQ na Tabela 4 não é casual; mesmo que não sejam objeto de discussão neste artigo, os estados que apresentam menores medidas são aqueles que estão localizados na Região Nordeste, com os menores gastos por aluno/ano e com complementação de recursos da política nacional de fundos. No extremo oposto estão os municípios localizados nos estados que concentram mais produção de riqueza no país.

TABELA 4
ICQ DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO, MÉDIA AGREGADA POR ESTADO,
BRASIL, 2007 E 2011

| ESTADO | ICQ 2007 | | ICQ 2011 | | VARIÇÃO (%) | |
|--------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | MÉDIA[1] | DESVIO PADRÃO | MÉDIA | DESVIO PADRÃO | MÉDIA | DESVIO PADRÃO |
| MA | 0,44 | 0,01 | 0,51 | 0,01 | 16 | 22 |
| BA | 0,45 | 0,01 | 0,54 | 0,01 | 19 | 01 |
| AP | 0,47 | 0,05 | 0,53 | 0,03 | 12 | -35 |
| AL | 0,48 | 0,01 | 0,53 | 0,01 | 11 | 16 |
| PI | 0,49 | 0,01 | 0,55 | 0,01 | 12 | 07 |
| AM | 0,50 | 0,02 | 0,53 | 0,01 | 07 | -37 |
| PB | 0,50 | 0,01 | 0,57 | 0,01 | 14 | 01 |
| PE | 0,50 | 0,01 | 0,55 | 0,01 | 12 | 18 |
| CE | 0,51 | 0,01 | 0,55 | 0,00 | 08 | -21 |
| RR | 0,51 | 0,03 | 0,60 | 0,03 | 17 | 01 |
| PA | 0,52 | 0,01 | 0,54 | 0,01 | 04 | 05 |
| TO | 0,52 | 0,01 | 0,57 | 0,02 | 09 | 04 |
| RN | 0,53 | 0,01 | 0,57 | 0,01 | 08 | 19 |
| AC | 0,54 | 0,03 | 0,62 | 0,02 | 15 | -42 |
| MG | 0,56 | 0,00 | 0,64 | 0,01 | 13 | 05 |
| RO | 0,56 | 0,02 | 0,60 | 0,02 | 07 | -03 |
| SE | 0,56 | 0,01 | 0,62 | 0,01 | 10 | 14 |
| RJ | 0,58 | 0,01 | 0,63 | 0,02 | 08 | 59 |
| ES | 0,63 | 0,01 | 0,61 | 0,01 | -02 | 07 |
| PR | 0,63 | 0,01 | 0,63 | 0,01 | -01 | 02 |
| RS | 0,65 | 0,02 | 0,65 | 0,02 | -01 | -12 |
| SC | 0,68 | 0,01 | 0,65 | 0,01 | -04 | 02 |
| SP | 0,68 | 0,01 | 0,67 | 0,01 | -01 | 34 |
| Total | 0,53 | 0,00 | 0,58 | 0,00 | 09 | -10 |

Fonte: MEC/Inep, 2013. Questionários de contexto Prova Brasil (dados trabalhados pelos autores).
 [1] A Tabela foi organizada tendo como referência a ordem crescente da média ICQ 2007.

No mesmo período, 2007-2011, observa-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – também apresentou crescimento. Esse índice, construído pelo Inep com vistas a colocar o foco sobre aspectos de qualidade da educação brasileira, prioriza uma leitura dos dados da Prova Brasil a partir dos resultados dos alunos no sistema nacional de avaliação e do fluxo no ensino fundamental. Ainda que tanto o Ideb como o ICQ tenham crescido, e isso é evidenciado mais adiante, articular e comparar esses dois índices é tarefa que requer algum cuidado, pois o cotejamento direto e imediato entre o crescimento do ICQ e os resultados do Ideb pode sofrer vieses decorrentes de quatro frentes: A primeira tem relação com o fato de que o Ideb tem uma dinâmica própria e sua variação pode ocorrer por alterações pontuais em questões escolares, as quais não têm conexão imediata, necessariamente, com as condições de qualidade. E essas, em segundo lugar, expressadas no ICQ, também podem movimentar-se, ainda que com menos velocidade, por uma razão peculiar. O terceiro aspecto diz respeito à relação causa-efeito, isto é, o incremento das condições de qualidade não terá resultante imediata sobre o possível aumento do Ideb, porque a conversão das

condições de qualidade em resultados escolares não é tão imediata. E a última, e talvez a mais emblemática, tem a ver com o questionamento sobre a capacidade do Ideb em flagrar qualidade educacional, na medida em que ele parece ser um índice que expressa alguns resultados escolares (importantes, é verdade) mais do que a possível qualidade escolar/educacional, de maneira mais ampla. Conforme já se destacou, esses são aspectos de dissenso no debate atual sobre a qualidade da escola brasileira.

Ainda, o crescimento do Ideb nas redes municipais de cada unidade da federação, informado na Tabela 5, pode sugerir alguma articulação com o ICQ. Essa articulação pode estar relacionada ao fato de que tanto as condições de qualidade como os resultados escolares têm sido objeto de preocupações da sociedade brasileira; e visto que o Estado opera (quase) sempre em resposta às demandas/pressões da sociedade (SOUZA, 2012), acaba que a política toma aquelas preocupações como suas e, assim, a movimentação dos índices para cima ilustra um possível esforço do Estado na priorização da educação – insuficiente por enquanto, ao que parece, para fazer frente aos enormes desafios educacionais brasileiros, mas, ainda assim, um esforço político.

A variação do Ideb também tem como marca uma dispersão grande de resultados. Observe-se que a Tabela 5 informa ainda a média de variação do Ideb das redes municipais por estado. Em todas as unidades federativas observa-se variação positiva; entretanto, chama a atenção o fato de que apenas em sete estados à variação positiva corresponde uma diminuição de desvio padrão. Em outros termos, os dados parecem sugerir que o aumento das médias pode ser provocado pelo crescimento forte de parte dos municípios, o que, de certa forma, amplia a desigualdade da qualidade educacional mensurada nesse indicador.

TABELA 5
IDEB NACIONAL DOS ANOS INICIAIS E DAS REDES MUNICIPAIS, BRASIL,
2007 E 2011

| UF | IDEB 2007 | | | IDEB 2011 | | | VARIAÇÃO |
|--------------|------------|--------------|---------------|------------|--------------|---------------|-----------|
| | MÉDIA | N | DESVIO PADRÃO | MÉDIA | N | DESVIO PADRÃO | % |
| AC | 3,1 | 12 | 0,63 | 4,5 | 12 | 0,40 | 49 |
| AL | 2,9 | 84 | 0,40 | 3,3 | 85 | 0,51 | 16 |
| AM | 3,2 | 21 | 0,36 | 3,9 | 21 | 0,71 | 23 |
| AP | 3,2 | 3 | 0,53 | 4,2 | 3 | 0,53 | 32 |
| BA | 3,1 | 242 | 0,52 | 3,9 | 241 | 0,51 | 29 |
| CE | 3,4 | 150 | 0,46 | 4,7 | 149 | 0,69 | 40 |
| ES | 4,6 | 28 | 0,52 | 5,4 | 28 | 0,54 | 18 |
| MA | 3,3 | 157 | 0,47 | 3,7 | 154 | 0,44 | 15 |
| MG | 4,3 | 308 | 0,67 | 5,7 | 308 | 0,66 | 36 |
| PA | 2,9 | 91 | 0,43 | 3,8 | 91 | 0,46 | 35 |
| PB | 3,2 | 105 | 0,51 | 3,9 | 103 | 0,59 | 26 |
| PE | 3,1 | 147 | 0,40 | 3,8 | 146 | 0,44 | 25 |
| PI | 3,1 | 131 | 0,50 | 3,8 | 126 | 0,53 | 25 |
| PR | 4,7 | 136 | 0,52 | 5,3 | 135 | 0,65 | 13 |
| RJ | 4,2 | 31 | 0,47 | 4,8 | 31 | 0,51 | 13 |
| RN | 3,1 | 102 | 0,41 | 3,8 | 101 | 0,53 | 21 |
| RO | 3,7 | 22 | 0,35 | 4,5 | 22 | 0,55 | 22 |
| RR | 3,6 | 12 | 0,46 | 4 | 10 | 0,38 | 10 |
| RS | 4,5 | 16 | 0,50 | 5,3 | 16 | 0,63 | 17 |
| SC | 4,6 | 86 | 0,54 | 5,6 | 84 | 0,62 | 22 |
| SE | 2,9 | 61 | 0,39 | 3,4 | 59 | 0,33 | 19 |
| SP | 5 | 102 | 0,58 | 5,6 | 102 | 0,54 | 12 |
| TO | 3,6 | 39 | 0,44 | 4,3 | 39 | 0,57 | 19 |
| Total | 3,6 | 2086* | 0,85 | 4,5 | 2066* | 1,01 | 25 |

Fonte: MEC/Inep, 2011.

*Há um pequeno grupo de municípios (20) para os quais não conseguimos informações suficientes para a avaliação do Ideb no ano de 2011. É possível que isso tenha ocorrido por conta de solicitações de revisão feitas pelos municípios ao Inep, as quais mantêm “em suspenso” os resultados do indicador.

Mesmo com todas as ressalvas apresentadas e sem a pretensão de indicar causa e efeito, mas considerando como forte a hipótese de que condições de qualidade são intervenientes nas condições de aprendizagem e de fluxo escolar expressos em alguma medida no Ideb, cabe cotejar o ICQ e o Ideb. Ao se cotejarem tais indicadores utilizando-se uma correlação simples, obtém-se um coeficiente de 0,444,⁵ o que sugere uma relação moderada entre as duas variáveis. Dada essa correlação, optou-se por dividir o resultado do ICQ em quartis para observar a direção que a média do Ideb toma nesse caso. Os dados estão na Tabela 6. Observe-se que a média do Ideb cresce na mesma direção que as condições de qualidade mensuradas pelo ICQ e o desvio padrão também cresce. Com esses elementos, parece possível ponderar que, na ausência de condições de qualidade mínimas, o desempenho é altamente comprometido, o que coloca a necessidade de que a pesquisa nesse campo debata mais profundamente sobre quais elementos de oferta educacional material estão sendo postos à disposição dos estudantes nas redes municipais brasileiras.

5 Coeficiente de Pearson IDEB x ICQ, com significância de 0,01 = 0,444.

TABELA 6
IDEB DOS ANOS INICIAIS, SEGUNDO O ICQ DAS REDES MUNICIPALS
CLASSIFICADO EM QUARTIS, BRASIL, 2011

| ICQ EM QUARTIS | MÉDIA DO IDEB | DESVIO PADRÃO | N |
|----------------|---------------|---------------|-------|
| Até 0,51 | 3,9 | 0,70 | 515 |
| De 0,52 a 0,57 | 4,3 | 0,90 | 519 |
| De 0,58 a 0,63 | 4,6 | 0,97 | 511 |
| Mais que 0,64 | 5,1 | 1,04 | 521 |
| Total | 4,5 | 1,01 | 2066* |

Fonte: MEC/Inep, 2011 e 2013. Microdados e resultado do Ideb (dados trabalhados pelos autores).

* Para 22 casos não há Ideb, por isso nesta tabela apresentam-se apenas 2066 casos válidos. Ver comentário ao final da Tabela 5.

Outro olhar sobre esses dados busca articular o ICQ com o porte dos sistemas de ensino, em termos de matrículas. O esforço que a política realiza é diferente, sabidamente, em condições de demandas distintas. Por um lado, é um tanto mais complexo atender uma população escolar superior a 10 mil estudantes do que a outra população de menos de 1.000 alunos. Por outro lado, atender um contingente mais elevado de alunos, e conseqüentemente de escolas, pode diminuir custos e homogeneizar condições de qualidade, além do fato de que os municípios com grande contingente de matrícula são também aqueles que concentram população e produção de riqueza no Brasil. No outro extremo, municípios com menos alunos têm possibilidades de monitorar mais de perto o desenvolvimento da política educacional, oportunizando maior controle sobre as condições de qualidade, ainda que, proporcionalmente, seus custos possam se revelar mais elevados.

Da base de dados trabalhada, temos um universo de pouco mais de 12% de municípios que atendem mais de 10 mil estudantes em redes próprias.⁶ E, na outra ponta, pouco acima de 17% dos municípios têm redes de ensino que atendem até 1.000 estudantes. Mas são esses dois grupos de municípios os que apresentam os maiores ICQ, tanto em 2007 quanto em 2011 (Tabela 7). O grupo dos municípios com mais alunos parte de um ICQ médio de 0,55 e chega em 0,60, quatro anos depois. E o grupo com menos alunos parte de 0,57 e termina o período com 0,61.

É possível supor que tal relação decorre justamente daquelas virtudes que ambos os grupos demonstram. Em um extremo, municípios com redes menores podem ser mais eficazes na política educacional, garantindo melhor alcance de resultados, dada sua condição de maior controle sobre a rede/sistema de ensino, o que pode ser avaliado também pelo menor desvio padrão apresentado por este subgrupo (0,090). No outro extremo, as grandes redes de ensino têm potencial de eficiência sobressaltado, dado o seu grande porte e, com isso, o alcance das condições de qualidade pode ser amplificado, ainda que com alguma dificuldade sobressalente interna às redes, novamente flagrada pelo desvio padrão ligeiramente maior (0,091).

⁶ Ainda que os dados do ICQ refiram-se aos anos iniciais do ensino fundamental, optamos por analisar o total de matrículas das redes municipais de ensino como medida de esforço de atendimento das demandas educacionais da população, e não apenas de forma diretamente relacionada com os anos iniciais do ensino fundamental.

TABELA 7
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS E ESTATÍSTICAS DO ICQ, SEGUNDO O PORTE
DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, BRASIL, 2007 E 2011

| MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL | MUNICÍPIOS | | ICQ2007 | | ICQ 2011 | |
|------------------------------|--------------|------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | N | % | MÉDIA | DESVIO PADRÃO | MÉDIA | DESVIO PADRÃO |
| Menos de mil | 362 | 17,3 | 0,57 | 0,10 | 0,61 | 0,09 |
| De mil a 2.499 | 562 | 26,9 | 0,54 | 0,10 | 0,59 | 0,09 |
| De 2.500 a 4.999 | 517 | 24,8 | 0,51 | 0,10 | 0,56 | 0,09 |
| De 5.000 a 9.999 | 383 | 18,3 | 0,51 | 0,09 | 0,56 | 0,08 |
| Mais de dez mil | 264 | 12,6 | 0,55 | 0,10 | 0,6 | 0,09 |
| Total | 2.088 | 100 | 0,53 | 0,10 | 0,58 | 0,09 |

Fonte: MEC/Inep, 2013. Questionários de contexto Prova Brasil e Censo Escolar (BRASIL, 2007, 2011). (Dados trabalhados pelos autores).

Na Tabela 8, observa-se que, na proporção em que os municípios possuem redes maiores, eles também atendem proporcionalmente uma população maior. Isto é, quanto maior o município em termos populacionais, a rede municipal de ensino tem uma taxa de atendimento educacional maior, ou seja, uma parte maior da população está matriculada. Apesar de esses não serem dados de cobertura, pois não estamos comparando com a população em idade escolar, mas com o total da população, tal relação de percentual da população matriculada na rede pública municipal pode indicar o grau do esforço no atendimento que os diferentes municípios têm realizado na execução da política. Como temos no Brasil o ensino fundamental praticamente universalizado, especialmente os anos iniciais, é razoável supor que as redes estaduais de ensino respondam mais pelo atendimento nessa etapa de ensino nos municípios menores, pois não é raro em municípios com uma única escola, esta ser estadual. Assim, em tese, os municípios menores são duplamente favorecidos em relação a essa questão, pois, além de terem pressão populacional menor (e com potencial de maior controle, como vimos), tem o suporte do estado no atendimento escolar no ensino fundamental em maior proporção que os municípios maiores. Isso também pode explicar o ICQ mais elevado nos municípios com menos de 1.000 matrículas. De qualquer forma, são esses municípios os que apresentam melhor crescimento percentual no ICME, ainda que apresentem a menor variação percentual no ICP, o que pode ter relação direta com dificuldades do cumprimento da lei do piso salarial profissional nacional – PSPN – dos professores. Como o ICP é o componente que mais impacta no ICQ, a menor variação percentual geral do índice fica com os municípios menores.

Já os municípios maiores apresentam a pior variação percentual no ICME, e isso pode estar relacionado à manutenção de um número elevado de prédios escolares, a qual pode ter um peso importante na medida, e a segunda menor variação percentual geral no ICQ. São os municípios dos grupos intermediários que apresentam as melhores

taxas de variação no período estudado. Contudo, convém relembrar que as condições gerais de qualidade nas duas medidas (2007 e 2011) continuam sendo melhores nos menores e nos maiores municípios em termos de matrículas.

TABELA 8
MÉDIA E DESVIO PADRÃO DA PORCENTAGEM DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO EM 2011, FRENTE À POPULAÇÃO TOTAL DO MUNICÍPIO EM 2010, E DA VARIAÇÃO PERCENTUAL DO ICQ E COMPONENTES DE 2007 A 2011, BRASIL

| MATRÍCULAS NA REDE MUNICIPAL | | PORCENTAGEM DE MATRÍCULAS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL | VARIAÇÃO PERCENTUAL DO ICQ E SEUS COMPONENTES DE 2007 A 2011 | | | |
|------------------------------|---------------|--|--|------|------|------|
| | | | ICP | ICME | ICG | ICQ |
| Menos de mil | Média | 14,2 | 10,6 | 12,4 | 46,8 | 9,1 |
| | Desvio Padrão | 0,30 | 1,59 | 2,88 | 5,35 | 1,09 |
| De 1000 a 2499 | Média | 17,4 | 16,0 | 8,9 | 43,2 | 11,9 |
| | Desvio Padrão | 0,34 | 1,34 | 1,49 | 4,11 | 0,88 |
| De 2500 a 4999 | Média | 22,1 | 17,0 | 7,9 | 58,7 | 12,8 |
| | Desvio Padrão | 0,42 | 1,39 | 1,89 | 5,02 | 0,94 |
| De 5000 a 9999 | Média | 25,0 | 15,0 | 9,1 | 76,1 | 12,8 |
| | Desvio Padrão | 0,90 | 1,35 | 1,92 | 7,63 | 0,96 |
| Mais de dez mil | Média | 26,6 | 11,0 | 4,1 | 51,6 | 9,3 |
| | Desvio Padrão | 1,78 | 1,19 | 1,23 | 6,31 | 0,90 |
| Total | Média | 20,5 | 14,5 | 8,7 | 54,8 | 11,5 |
| | Desvio Padrão | 0,33 | 0,64 | 0,88 | 2,50 | 0,43 |

Fonte: MEC/Inep, 2013. Questionários de contexto Prova Brasil; IBGE/Censo Demográfico, 2010 (dados trabalhados pelos autores).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os temas qualidade e direito à educação estão imbricados de maneira inegável, porém um sistema de ensino que não possibilita o acesso inicial à vaga certamente tem dificuldades básicas para discutir qualidade. O percurso da escola de ensino fundamental brasileira parece que foi marcado por certa dualidade entre os polos da quantidade e da qualidade, o que tem gerado inúmeras desigualdades. O caminho apresentado neste trabalho pretende contribuir para a leitura da efetividade da política educacional tendo como referência o polo da quantidade de oferta (identificado aqui pela responsabilidade que os municípios têm assumido via matrícula e medido pelo percentual da população em vagas municipais) e o polo da qualidade. Este segundo é compreendido de forma mediata, ou seja, como condições de qualidade. Neste aspecto, a efetividade não se relaciona ao resultado do processo escolar sobre o estudante, mas à capacidade que os sistemas de ensino municipais têm de garantir para esse processo condições equânimes para as trajetórias escolares.

Para esse percurso optou-se, na pesquisa, por observar parte dos dados que têm sido produzidos nos sistemas de avaliação em larga escala, a qual inclusive não tem tido visibilidade mais adequada, pois exige compreensão mais complexa sobre a estrutura escolar brasileira, além e principalmente de um tratamento refinado para sua leitura, pois os questionários de contexto, ainda que sejam ricos em quantidade de informações, contêm variáveis que não apresentam relações que possam ser lidas de maneira direta ou imediata como produtoras de qualidade de ensino. Porém são dados que têm um potencial interessante se agregados de forma a possibilitarem leituras estatisticamente plausíveis e politicamente compreensíveis de mensurar o que os sistemas têm oferecido em termos de condições de trabalho escolar.

Diante da questão central proposta neste artigo, acerca da efetividade que pode ser lida na política educacional municipal a partir do uso da ferramenta ICQ, parecem possíveis dois grupos de interpretações à guisa de considerações finais.

A) Uma leitura horizontal do movimento 2007-2011 do ICQ para os anos iniciais nos diferentes municípios brasileiros, a qual permite pelo menos duas conclusões:

- as políticas educacionais parecem estar incrementando as condições de qualidade nos sistemas municipais de forma lenta, o que pode ser observado na melhoria da média do ICQ nas duas medidas.
- Apesar de o ICQ procurar ser uma medida de síntese de condições de qualidade, a análise dos subcomponentes do índice revela que as condições materiais dos prédios escolares têm se modificado de forma mais lenta que as condições do trabalho docente, e estas, por sua vez, de forma mais lenta que as condições de gestão das escolas.

B) E uma leitura vertical dos resultados do ICQ permite observar que:

- ainda permanece uma desigualdade norte-sul no país pela manutenção de indicadores baixos de condições de qualidade nos municípios situados nos estados mais pobres da federação.
- De forma um pouco mais otimista, os mesmos dados que evidenciam aquela desigualdade permitem observar que, entre os dois estados localizados nos extremos inferior e superior da escala do ICQ, em 2007 e em 2011, houve uma diminuição da distância, pois a diferença do índice entre Maranhão e São Paulo, o menor e o maior índice, respectivamente, era de 0,22 pontos e passou a ser de 0,16, sugerindo que, no decorrer do período, parece ocorrer uma redução da desigualdade das condições de qualidade do ensino fundamental no Brasil.

Certamente, os indicadores aqui utilizados não nos revelam quais políticas são essas em cada um dos municípios, porém, no contexto nacional, de proximidade à realização da segunda Conferência Nacional da Educação em que o tema central é o Sistema Nacional de Educação, parece pertinente indagarmos acerca dos aspectos nos quais temos sido desiguais, e em quais aspectos precisamos construir padrões que assegurem atendimento igualitário nas redes de ensino público, ainda que possamos manter o padrão de descentralização de oferta que tem caracterizado o sistema educacional desde a Constituição Federal de 1988, senão desde os tempos do Império.

REFERÊNCIAS

- ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.
- ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/ago. 2011.
- ALVES, T.; SILVA, R. M. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. *Educação e Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 851-879, jul./set. 2013.
- AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 80, p. 49-72, 2002.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Resultados do IDEB, 2011*. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: abr. 2013.
- _____. *Microdados*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-microdados/>>. Acesso em: abr. 2013.
- BREMAEKER, F. As despesas municipais com a função saúde em 2011. Salvador: Associação Transparência Municipal, 2013.
- CAMARGO, R.; MANSANO, R.; OLIVEIRA, R. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- CURY, C. R. J. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. Construindo sistemas de controle em escolas urbanas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 17, n. 35, p. 7-48, set./dez. 2006.
- DOURADO, L. F.; SANTOS, C. A.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília: Inep, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 24).
- FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 39, p. 71-101, 1997.
- FIGUEIREDO, A. C.; FIGUEIREDO, M. F. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórico*. São Paulo: Idesp, 1986.
- FREITAS, L. C.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2013.
- OLIVEIRA, R. P. *Estado e política educacional no Brasil: desafios do Século XI*. 2006. Tese (Livres Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PINTO, J. M. R.; CARREIRA, D. *Custo Aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007.

SCHNEIDER, G. *Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um Índice de Condições Materiais da Escola*. Curitiba: Appris, 2012.

SOUZA, A. R. *Perfil da gestão escolar no Brasil*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

_____. Por que estudar políticas educacionais? In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. *Políticas Educacionais: conceitos e debates*. Curitiba: Appris, 2012.

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; SCHNEIDER, G. Índice de Condições de Qualidade educacional: metodologia e indícios. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 48, jan./abr. 2011.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Limites e possibilidades da educação municipal pós-LDB (9.394/96). In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (Org.) *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 465-480.

SOUZA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SPOSITO, M. P. *O povo vai à escola*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo – USP; professora e pesquisadora do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná – UFPR
andreabg@ufpr.br

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC; professor e pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná – UFPR
angelo@ufpr.br