

OUTROS TEMAS

POBREZA E MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DOS RESULTADOS DO IDEB (2005-2009)

CHRISTINA W. ANDREWS
MICHIEL S. DE VRIES

RESUMO

O artigo apresenta resultados de pesquisa empírica que buscou verificar o impacto da pobreza sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em escolas de ensino fundamental em mais de 5.500 municípios brasileiros, comparando o desempenho de escolas estaduais e municipais. Foram analisados os dados de 2005, 2007 e 2009 por meio de regressões lineares simples, resíduos de regressões e de correlações parciais. Os resultados mostram que a pobreza tem um forte impacto no desempenho escolar, chegando a explicar até 60% da variação. Os autores discutem os resultados obtidos vis-à-vis às atuais tendências de políticas educacionais, como as políticas fundamentadas em fatores de input e na responsabilização de professores, apontando suas limitações.

Este artigo apresenta resultados iniciais de 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.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS • MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO •
POBREZA • BRASIL

POVERTY AND MUNICIPALIZATION OF EDUCATION: THE ANALYSIS OF IDEB RESULTS (2005-2009)

CHRISTINA W. ANDREWS
MICHEL S. DE VRIES

ABSTRACT

This paper presents the results of an empirical research that sought to estimate the impact of poverty on the Brazilian School Performance Index – Ideb – for elementary schools in more than 5,500 Brazilian municipalities, comparing the performance of state and municipal schools. The investigation examines Ideb data for 2005, 2007, and 2009 through simple linear regressions, residue analysis, and partial correlation analysis. The results showed that poverty has a strong impact in students' performance, explaining up to 60 percent of the variation of Ideb scores. The authors discuss the results vis-à-vis the current trend in educational policies, such as those based on input factors and teachers' accountability, pointing out their shortcomings.

EDUCATIONAL POLICIES • MUNICIPALITIES • POVERTY • BRAZIL

NOS DEBATES CONTEMPORÂNEOS SOBRE A EDUCAÇÃO, uma questão parece ter alcançado o consenso tanto entre estudiosos como entre os formuladores de políticas educacionais: o acesso ao ensino básico já foi praticamente resolvido na maioria dos países em desenvolvimento e agora o desafio para as políticas educacionais é melhorar a qualidade da educação (WINKLER, GERSHBERG, 2000; HANUSHEK, WÖßMANN, 2007). Esse novo consenso teve um profundo impacto sobre as políticas educacionais em todo o mundo – e não só nos países em desenvolvimento ou “emergentes” –, uma vez que as políticas educacionais passaram a dar centralidade à avaliação do desempenho escolar, entendido como principal indicador da qualidade da educação. Nos últimos 20 anos, o Reino Unido e os EUA adotaram estratégias que associaram a responsabilização de professores e gestores a mecanismos de mercado, levando escolas públicas a competir com instituições de ensino privadas por recursos governamentais (RAVITCH, 2010; TOMLINSON, 2005). No Brasil, embora tenhamos alcançado a universalização do ensino fundamental só recentemente, a questão da qualidade da educação também passou a pautar os debates sobre as políticas educacionais.

Essa mudança de enfoque também se refletiu na pesquisa educacional. Nos últimos 20 anos, centenas de estudos foram realizados buscando identificar quais fatores pertinentes à escola teriam impacto sobre o desempenho escolar, mas os resultados foram inconclusivos (HANUSHEK, 2003, 1995). O efeito dos chamados fatores de *input* – qualificação de professores, tamanho das turmas, infraestrutura etc. – 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 entanto, um fator tem mostrado consistência no que diz respeito a seu impacto sobre o desempenho escolar: as condições socioeconômicas das famílias dos alunos. Um dos mais conhecidos estudos sobre o impacto do *background* socioeconômico no desempenho escolar é o Relatório Coleman, que publicou, nos anos 1960, os resultados de um amplo e detalhado estudo sobre os fatores que afetavam o desempenho nas escolas norte-americanas (COLEMAN et al., 1966). Os pesquisadores aplicaram controles estatísticos para descontar o efeito das características socioeconômicas das famílias e concluíram que as características da escola tinham um impacto muito pequeno sobre o desempenho dos alunos. Ou seja, o *background* socioeconômico da família 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, diversos estudos confirmaram os resultados do Relatório Coleman. Curiosamente, porém, as políticas educacionais nos EUA – e também no Reino Unido – têm procurado promover o desempenho escolar por meio de intervenções nos fatores de *input* e, principalmente, por meio da responsabilização de escolas e professores. A situação não é muito diferente em outros países. No caso do Brasil, a partir do surgimento dos indicadores de desempenho, diversos estados e municípios passaram a adotar políticas de responsabilização; no entanto, sabe-se muito pouco sobre o efeito dessas políticas no médio e longo prazo (BROOKE, 2008). De todo o modo, o impacto do *background* socioeconômico das famílias não tem sido levado em consideração nessas políticas.

Outra questão que tem implicações para o debate atual sobre políticas educacionais no Brasil é o papel da descentralização. Alguns analistas têm apontado que a descentralização teria um impacto positivo na 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 (HANUSHEK, 2003; WEST, 1997; WINKLER, GERSHBERG, 2000). Por outro lado, os críticos dessa 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 combate à pobreza (BONAL, 2004; CARNOY, 1997; KAMAT, 2002). Críticos das reformas educacionais no Reino Unido e nos EUA, por sua vez, argumentaram que as reformas educacionais nesses países implicaram um maior controle dos governos centrais sobre as escolas, apesar da retórica sobre a promoção da autonomia (TOMLINSON,

2005). 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 em alguns países analisando os fatores que caracterizariam as escolas de alto desempenho, tais como uma liderança forte, professores altamente qualificados, dedicação dos funcionários e foco em resultados. Essa abordagem indireta, no entanto, não é satisfatória, pois, como notamos, não existe consenso estabelecido sobre quais características da escola têm um impacto significativo sobre a qualidade da educação.

A questão da descentralização da educação no Brasil deve ser abordada sob outras premissas. Em primeiro lugar, desde o início do século XX, o governo federal tem um papel pequeno como fornecedor da educação básica no Brasil, atribuição que foi assumida pelos estados. A regulamentação federal sempre esteve presente, mas, a partir da homologação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996a), estados e municípios ganharam maior autonomia para a elaboração de currículos. Portanto, a descentralização da educação no Brasil pode ser mais bem entendida no Brasil como *municipalização*. O processo de universalização da educação, promovido a partir de 1997 pela política do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, criou fortes incentivos para a municipalização do ensino fundamental (BRASIL, 1996a, 1996b). Como veremos em detalhe abaixo, em que pesem os incentivos do Fundef e as determinações da constituição (BRASIL, 1988) e da LDB, a municipalização do ensino fundamental ainda não se completou.

Neste artigo, procuramos avaliar o processo de municipalização do ensino fundamental sob a ótica do impacto da pobreza sobre o desempenho escolar. Colocamos as seguintes perguntas: (a) qual é o impacto da pobreza sobre o desempenho das escolas municipais *vis-à-vis* às escolas estaduais?; (b) há municípios que se destacam pela capacidade de superar as limitações impostas pela pobreza e alcançam um bom desempenho escolar?; (c) fatores de *input* podem explicar o desempenho escolar nos municípios brasileiros? Para responder a es-

sas questões, adotamos três técnicas estatísticas: análise de regressão, análise de resíduos e análise de correlações parciais. Essas questões, porém, não se esgotam em si mesmas: é preciso avaliar os resultados à luz do debate contemporâneo sobre as políticas educacionais. Assim sendo, na próxima seção, apresentamos os resultados das análises estatísticas e sua discussão; na seguinte, refletimos sobre as implicações desses resultados para as políticas educacionais no Brasil, concluindo com algumas observações finais.

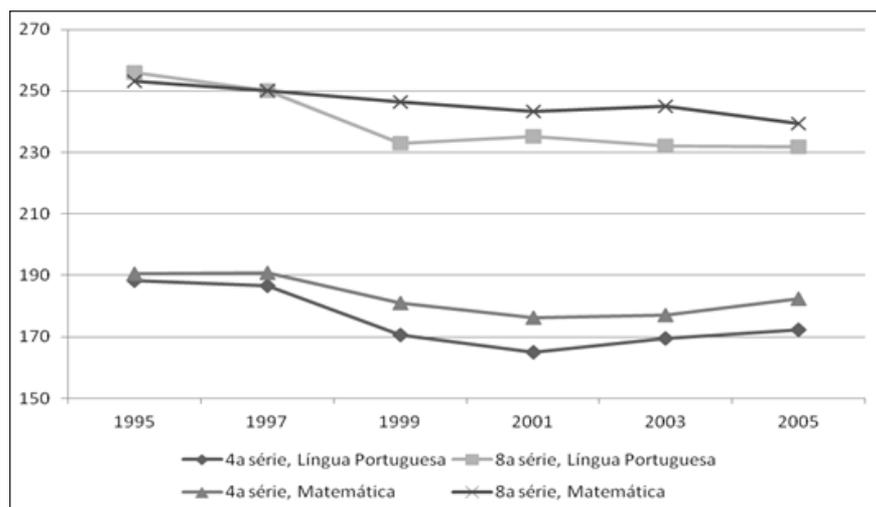
POBREZA, MUNICIPALIZAÇÃO E DESEMPENHO ESCOLAR

O Fundef, que teve início em 1997, mostrou-se um eficiente mecanismo para promover a ampliação das matrículas no ensino fundamental, como mostram os dados antes e após sua implementação. Em 1992, 86,6% das crianças entre 7 e 14 anos estavam matriculadas na escola; em 2007, essa proporção aumentou para 97% (HENRIQUES et al., 2009; SILVA, ALCÂNTARA, 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, HOPPE, 2005). No entanto, apesar de o Brasil ter quase alcançado a escolarização universal, estima-se que apenas 60% dos alunos matriculados na 1ª série conclui os oito anos do ensino fundamental (HENRIQUES, GIAMBIAGI, VELOSO, 2009).

Entretanto, o Fundef não teve um impacto positivo sobre o rendimento escolar dos alunos, como mostram os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.¹ Como se pode notar no gráfico apresentado na figura 1, o desempenho dos alunos que concluíram a 4ª e a 8ª série declinou após a implementação do Fundef, mostrando uma tendência de recuperação a partir de 2001. Cabe observar que o Fundef 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, HOPPE, 2005). Essa informação, por si só, já indica 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. Como veremos abaixo, a queda no rendimento escolar foi maior nas escolas municipais do que nas escolas estaduais, justamente porque foram as primeiras que receberam o maior contingente de alunos de famílias pobres. Isso corrobora o argumento sobre o forte impacto do *background* socioeconômico sobre o rendimento escolar apontado em estudos realizados em outros países (ERMISCH, FRANCESCONI, 2001; LEE, BARRO, 2001; HANUSHEK, 1995; COLEMAN et al., 1966).

1 O Saeb é calculado com base em uma amostra representativa das escolas brasileiras.

FIGURA 1
DESEMPENHO MÉDIO NO SAEB, 1995-2005



Fonte: Brasil, 2007.

Graças à disponibilidade dos dados para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – a partir de 2005, o desempenho educacional já pode ser acessado em praticamente todos os municípios do Brasil. O Ideb é um índice composto, apurado para os períodos da 1ª à 4ª série, da 5ª à 8ª série e ao final do 3º ano do ensino médio. Ele pode variar de 0 a 10, e inclui dois indicadores: a) as notas padronizadas para as provas de Matemática e Leitura (Prova Brasil); e b) a taxa média de aprovação (FERNANDES, 2007). Ao articular esses dois componentes, o Ideb expressa um mecanismo de compensação entre desempenho nos exames e taxa de aprovação. Nesse sentido, uma queda de 10% na taxa média de aprovação deve ser compensada por um aumento de 10% no desempenho médio nas provas para que o Ideb permaneça constante.

O quadro 1 apresenta os resultados do Ideb para o ensino fundamental no Brasil para as três ondas de coleta de dados: 2005, 2007 e 2009, assim como as projeções feitas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep –, órgão vinculado ao Ministério da Educação. A meta de desempenho do Inep é alcançar uma média nacional geral para o Ideb igual a 6,0 ao final da 4ª série, valor considerado equivalente ao desempenho médio dos estudantes nos países desenvolvidos medido pelo Pisa² (FERNANDES, 2008). Os resultados efetivos tanto para as escolas estaduais como para as municipais, com exceção das escolas privadas, superaram as metas estabelecidas para os anos de 2007 e 2009.

² O Programme for International Student Assessment – Pisa –, criado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE –, avalia o desempenho de jovens aos 15 anos em 65 países. Informações adicionais podem ser encontradas em: <<http://www.pisa.oecd.org>>.

QUADRO 1
RESULTADOS E PROJEÇÕES PARA O IDEB, 4ª E 8ª SÉRIES

	IDEB 4ª SÉRIE						IDEB 8ª SÉRIE					
	Ideb observado			Metas			Ideb observado			Metas		
Ano/Onda	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
Públicas	3,6	4,0	4,4	3,6	4,0	5,8	3,2	3,5	3,7	3,3	3,4	5,2
Estaduais	3,9	4,3	4,9	4,0	4,3	6,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,5	5,3
Municipais	3,4	4,0	4,4	3,5	3,8	5,7	3,1	3,4	3,6	3,1	3,3	5,1
Privadas	5,9	6,0	6,4	6,0	6,3	7,5	5,8	5,8	5,9	5,8	6,0	7,3
TOTAL	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6,0	3,5	3,8	4,0	3,5	3,7	5,5

Obs.: As células sombreadas indicam os anos em que as metas foram superadas.
 Fonte: Inep (BRASIL, s.d. [a]).

O quadro 2, por sua vez, apresenta o número de municípios no banco de dados do Ideb para a coleta realizada em 2009. Como se pode notar, embora a municipalização tenha avançado até a 4ª série, não avançou significativamente para o período da 5ª à 8ª série. Para o ensino até a 4ª série, a municipalização foi concluída em quase 40% dos municípios; no caso do ensino da 5ª à 8ª série, a municipalização foi concluída em apenas 12,9% dos municípios. A maioria dos municípios continua a oferecer o ensino fundamental por meio de escolas municipais e estaduais tanto para a faixa da 1ª à 4ª série como da 5ª à 8ª série, 52,6% e 47,1% respectivamente.

QUADRO 2
NÚMERO DE MUNICÍPIOS E TIPOS DE ESCOLAS NO BANCO DE DADOS COM OS VALORES DO IDEB (ANO REFERÊNCIA: 2009)

1ª A 4ª SÉRIE			5ª A 8ª SÉRIE		
Escolas municipais	Escolas estaduais	Escolas municipais e estaduais	Escolas municipais	Escolas estaduais	Escolas municipais e estaduais
2.200	413	2.900	713	2.218	2.614
39,9%	7,5%	52,6%	12,9%	40%	47,1%
Total: 5.513			Total: 5.545		

Obs.: O censo 2010 registra um total de 5.565 municípios no Brasil (Fundação IBGE, 2010).
 Fonte: Inep (Brasil, s.d. [a]).

ANÁLISE DE REGRESSÃO LINEAR SIMPLES

Para verificar o impacto da pobreza sobre o 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.³ Para chegarmos a essa única variável independente,

2 Os dados pertinentes ao Ideb foram obtidos do sítio do Inep (BRASIL, s.d. [a]) e os dados sobre o nível de pobreza nos municípios foram obtidos do sítio do Ipea (BRASIL, s.d.[e]).

testamos por meio de uma análise de componentes principais outras 13 variáveis sociais que poderiam ter um impacto sobre o desempenho escolar. Essa análise resultou em dois fatores: variáveis que expressam a riqueza/pobreza; e índice de desigualdade de Theil. No entanto, não há uma clara correlação linear entre os valores do Ideb e os valores para o índice de Theil, como se pôde observar pelo exame do gráfico de dispersão. Isso se explica pelo fato de que milhares de municípios brasileiros apresentam baixo índice de desigualdade, por serem homogeneamente pobres. Portanto a regressão simples com uma única variável – o nível de pobreza no município – mostrou-se a mais adequada para os propósitos desta pesquisa. Podemos expressar o impacto da pobreza sobre o desempenho escolar por meio da seguinte equação:

$$\text{Ideb}_i(m_4, m_8, e_4, e_8) = \beta_0 + \beta_1 P_i(m_4, m_8, e_4, e_8) + \varepsilon_i$$

onde:

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

O quadro 3 apresenta os valores de R^2 , Beta (coeficiente padronizado) e os valores do teste t para a regressão linear simples correspondente a cada tipo de escola e série de dados.⁴ Podemos notar que, em todos os casos, há uma associação linear negativa e significativa entre os valores 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 4ª série, sendo que, em 2005, mais de 60% da variação do Ideb pode ser explicada pela variação no nível de pobreza no município. Embora esse impacto tenha diminuído a partir de 2005, ele ainda permanecia forte em 2009 (54%). Em termos gerais, o desempenho escolar das escolas municipais é mais afetado pela pobreza do que o desempenho das estaduais. Esse resultado corrobora o argumento apresentado acima de que a queda no desempenho escolar a partir de 1997 ocorreu devido à incorporação de alunos das famílias mais pobres no sistema educacional.

4 O teste t indica se os valores para os coeficientes β são significativamente diferentes de zero.

QUADRO 3

RESULTADOS PARA R², BETA E T PARA REGRESSÕES LINEARES SIMPLES: IDEB (VARIÁVEL DEPENDENTE) E % DE INDIVÍDUOS POBRES RESIDENTES NO MUNICÍPIO (VARIÁVEL INDEPENDENTE)

	Ano	4ª SÉRIE				8ª SÉRIE			
		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 = número de municípios incluídos na análise.

Fonte: Elaboração própria.

ANÁLISE DE RESÍDUOS

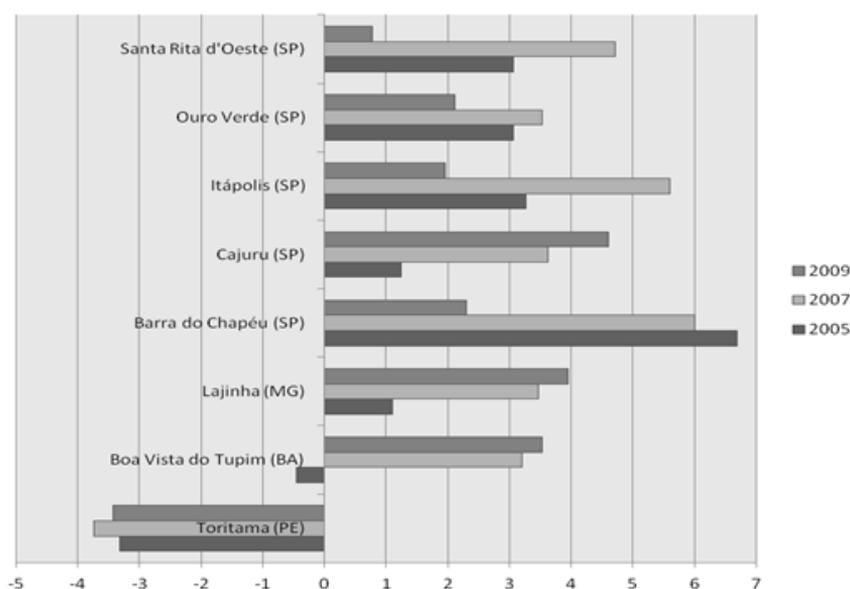
Seriam os municípios capazes de superar as limitações impostas pela pobreza ao desempenho escolar? Com o objetivo de responder a essa questão, analisamos os resíduos da regressão linear para as escolas municipais usando os resultados do Ideb correspondentes à 4ª série. Essa série foi escolhida não só porque mostrou que sofreu o maior impacto devido ao nível de pobreza, mas também porque em muitos locais a municipalização do ensino fundamental só ocorreu até essa série. A técnica da análise de resíduos pode ser usada para identificar os casos com desempenho acima [*outperformers*] ou abaixo [*underperformers*] do esperado em dado contexto (DE VRIES, 2009; DE VRIES, LAKO, 2009). A técnica baseia-se nos atributos de uma população normalmente distribuída, em que 99% dos resíduos padronizados (ZRE) estão situados entre os valores de 2,5 e -2,5; portanto, dentro dessa faixa, as variações observadas são consideradas aleatórias. Os casos com resíduos padronizados acima de 3 e abaixo de -3, porém, são considerados *outliners*; os primeiros correspondendo aos *outperformers* e os segundos, aos *underperformers*.

A figura 2 apresenta os resultados finais da análise de resíduos; foram considerados apenas os municípios que apresentaram valores do ZRE acima de 3 e abaixo de -3 em pelo menos duas ondas de dados. Segundo esse critério, sete municípios podem ser considerados *outperformers*: Barra do Chapéu (SP), Boa Vista do Tupim (BA), Cajuru (SP), Itápolis (SP), Lajinha (MG), Ouro Verde (SP) e Santa Rita d'Oeste (SP). O único município que mostrou um desempenho abaixo do esperado de maneira consiste foi Toritama (PE). Cabe observar que o número de *outperformers* e *underperformers* variou muito de ano a ano. 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. Também se deve

notar que seis dos sete *outperformers* estão localizados na região Sudeste, a mais desenvolvida do Brasil.

O quadro 4 apresenta um quadro comparativo do desempenho escolar e dos parâmetros demográficos e socioeconômicos para os sete *outperformers*. Com exceção dos municípios de Barra do Chapéu (SP) e Boa Vista do Tupim (BA), os demais têm menos de 36% de seus residentes considerados pobres; além disso, todos os *outperformers* são municípios muito pequenos ou pequenos. O nível relativamente baixo de pobreza encontrado entre a maioria dos *outperformers* reforça o argumento de que a pobreza é, de fato, um fator muito importante para a determinação do desempenho escolar.⁵

FIGURA 2
RESÍDUOS PADRÃO PARA MUNICÍPIOS COM DESEMPENHO CONSISTENTE



Fonte: Elaboração própria.

Como foram poucos os municípios que apresentaram desempenho consistente, isso indica que os valores do Ideb também estão sujeitos às flutuações temporárias observadas em testes de desempenho de outros países. Kane e Staiger (2002) notam que os resultados de testes de avaliação de desempenho escolar, além de apresentarem flutuação devido à variação amostral, têm diversas outras fontes de variação. 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, flutuações temporárias em apenas uma escola podem afetar o valor do Ideb para todo o município.

5

Estamos agora realizando uma investigação qualitativa, visitando todos os oito municípios identificados por meio da análise de resíduos com o objetivo de verificar quais práticas poderiam explicar o bom desempenho observado. Os resultados, especialmente os de Barra do Chapéu (SP) e Boa Vista do Tupim (BA), poderão ajudar os municípios com alto nível de pobreza a melhorarem o desempenho escolar.

QUADRO 4
MUNICÍPIOS COM DESEMPENHO ESCOLAR ACIMA DO ESPERADO (ESCOLAS
MUNICIPAIS; RESULTADOS PARA A 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL)

ESTADO	MUNICÍPIO	IDEB2005*	IDEB2007*	IDEB2009*	POBREZA**	N. 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	6,3	8,1	6,7	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

* A média nacional para o Ideb para as escolas municipais até a 4ª série foram: 2005 = 3,4; 2007 = 4; 2009 = 4,4. ** 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: Elaboração própria.

ANÁLISE DE CORRELAÇÕES PARCIAIS

Até que ponto os fatores de *input*, ou seja, aqueles pertinentes à escola, podem explicar o desempenho escolar no Brasil? Para avaliar essa questão, usamos a técnica das correlações parciais para verificar o impacto do número de professores do ensino fundamental com diploma universitário no município (BRASIL, s. d.[e]) sobre o Ideb, controlando estatisticamente a correlação para descontar o efeito da pobreza. Os resultados, apresentados no quadro 5, mostram que a qualificação dos professores – pelo menos a qualificação que corresponde ao diploma universitário – explica menos de 1% da variação nos valores do Ideb quando o efeito da pobreza é descontado. Isso sugere que o impacto da pobreza seria forte a ponto de neutralizar o efeito de fatores de *input*, comumente associados à qualidade da educação. A discussão sobre o chamado efeito Heyneman-Loxley traz importantes considerações sobre essa questão.

QUADRO 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 MIL
HABITANTES

	Ano	4ª SÉRIE		8ª SÉRIE	
		R parcial	R2	R parcial	R2
Escolas municipais	2005	0,077c	0,006	0,080c	0,006
	2007	0,091c	0,008	n.s.	-
	2009	0,088c	0,008	0,063b	0,004
Escolas estaduais	2005	0,054a	0,003	0,040a	0,002
	2007	0,065b	0,004	0,052b	0,003
	2009	0,069b	0,005	0,086c	0,007

(a) $p < 0,05$; (b) $p = 0,001$; (c) $p < 0,0001$; (n.s.) não significante.

Fonte: Elaboração própria.

Heyneman e Loxley (1983), usando dados coletados em 1970, constataram que a qualidade das escolas – mensurada pelos fatores de *input* – era mais importante para explicar o desempenho dos alunos em países de baixa renda do que em países de renda alta. Segundo o argumento dos autores, nos países de baixa renda o efeito das condições socioeconômicas das famílias 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, independentemente do nível socioeconômico, resultando em um desempenho acima do esperado para o padrão socioeconômico do país. Baker, Goesling e Letendre (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. Os resultados mostraram que o efeito Heyneman-Loxley havia desaparecido e o efeito do *background* socioeconômico das famílias no desempenho escolar foi semelhante ao 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 na previsão do desempenho escolar do que as variáveis pertinentes aos recursos da escola” (2002, p. 303-304). Além disso, os autores observaram que o efeito observado na década de 1970 provavelmente refletia a desigualdade no acesso à educação. Na verdade, quando há escassez de vagas nas escolas, apenas os alunos em melhores condições socioeconômicas conseguem ter acesso a essas vagas. Uma vez eliminada a escassez, fica evidente o impacto do *background* socioeconômico. Por isso a ideia de que as escolas públicas eram muito melhores no passado deve ser tomada com cautela: a escassez de vagas ocultava o impacto das condições socioeconômicas, o que já não é mais possível após a universalização do ensino fundamental.

IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Diante desse quadro – o Brasil alcançou praticamente a universalização no acesso ao ensino fundamental e tem como nova meta melhorar o desempenho escolar –, quais políticas seriam mais adequadas? Como foi mencionado, as políticas educacionais, em sua quase totalidade, têm ignorado o impacto do fator socioeconômico no desempenho escolar. Enquanto os EUA e Reino Unido são uns dos poucos países desenvolvidos que adotaram políticas de responsabilização associadas a mecanismos de mercado, o Banco Mundial tem defendido a adoção universal dessas políticas. Em um estudo disponível no sítio da instituição,

Hanushek e Wößmann (2007) propõem que, para melhorar a qualidade da educação, as políticas educacionais devem combinar três estratégias inter-relacionadas: favorecer uma maior concorrência entre as escolas; dar autonomia às escolas e 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 os nossos propósitos, basta apontar dois aspectos do argumento. 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) – a concorrência entre escolas não faz sentido. Para competir, é preciso pressupor que algumas escolas tenham características superiores a outras. No entanto, como o Relatório Coleman já havia mostrado, as diferenças entre escolas refletem muito mais as diferenças de *status* socioeconômico dos alunos do que as características intrínsecas à escola (COLEMAN et al., 1966). 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 devido aos custos de oportunidade envolvidos. Aqui, 54,7% dos municípios têm até três escolas municipais; é evidente que esses municípios não têm recursos – humanos, financeiros, administrativos – para que a concorrência entre escolas possa fazer um mínimo de sentido.

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 uma conotação positiva diante da opinião pública e mesmo entre alguns especialistas, imunizando-as da crítica. Cabe, porém, notar que, na proposta apresentada por Hanushek e Wößmann, autonomia significa apenas “autonomia para competir”; 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 ela só existe para que “vença a melhor escola”.

As políticas de responsabilização – associadas a mecanismos de mercado ou não – começaram a ser criticadas por especialistas, em especial pelos que avaliaram o programa norte-americano *No child left behind* – NCLB. Ravitch (2010) argumenta que uma das consequências do NCLB foi o estreitamento dos conteúdos curriculares, uma vez que as avaliações de desempenho escolar têm focado nas competências em leitura e matemática; estudos mostraram que diversas 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 negativa corresponde às fraudes nos exames de avaliação. No NCLB, as consequências para o baixo desempenho

das escolas podem ser dramáticas: incluem não só a perda de recursos federais, mas também o fechamento de escolas e a demissão de professores; por isso essa política está sendo denominada de *high stakes testing*. Por isso a fraude tornou-se “atrativa”. Segundo Ravitch (2010), as manipulações de resultados em provas de desempenho incluíam desde a recusa em matricular alunos de famílias com baixos indicadores socioeconômicos e a seleção prévia dos alunos que fariam as provas de avaliação, até a fraude pura e simples. Em julho de 2011, a revista *The Economist* publicou um artigo relatando o escândalo das fraudes nos exames de avaliação em escolas de Atlanta, capital do estado da Georgia (EUA). Segundo o artigo, foram identificados vários tipos de fraude.

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 [dos exames de avaliação]. (ATLANTA'S, 2011, p. 32)

As fraudes têm consequências bastante amplas, uma vez que erodem a credibilidade dos indicadores de desempenho. Como diz 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, apud RAVITCH, 2010, location 2947-2955).

A experiência das políticas de responsabilização no Brasil é ainda muito recente para que seja possível avaliar seus resultados de forma conclusiva. No entanto, a adoção de alguns elementos típicos do *high stakes testing* pode implicar consequências semelhantes às já observadas no NCLB. O IDESP, indicador de desempenho escolar adotado para avaliar escolas no Estado de São Paulo, já está sendo usado para distribuir incentivos monetários a professores e funcionários por meio do programa “Bonificação por Resultados” (SÃO PAULO, 2008). De acordo com as diretrizes do programa, cada escola estadual recebe uma meta anual, que é calculada a partir do nível de desempenho esperado de todas as escolas em 2030 (SÃO PAULO, 2011a). As escolas que sofrem o maior impacto da pobreza – ou seja, as que têm os indicadores mais baixos – são justamente as que terão que mostrar um progresso anual mais acentuado (SÃO PAULO, 2011b). Assim como outras políticas de responsabilização, o programa de *Bonificação por resultados* desconsidera o impacto da pobreza e também a variação dos resultados de provas de avaliação, que

podem ocorrer por fatores que fogem do controle das escolas. Por isso o programa corre o risco de confundir os professores e desencorajar a adoção de práticas pedagógicas que só poderão dar resultados a longo prazo.⁶

Apesar do componente redistributivo que caracterizou o Fundef – e que foi mantido no Fundeb, fundo que o sucedeu em 2007 (BRASIL, 2007) –, as políticas educacionais do governo federal também têm dado pouca atenção ao impacto da pobreza sobre o desempenho escolar. O governo federal se comprometeu a investir R\$1 bilhão por ano em um programa destinado a oferecer cursos de graduação a distância para professores do ensino fundamental (BRASIL, s.d.[b]). Programas educacionais tradicionais, porém, não foram expandidos. Em 2009, o *Programa nacional do livro didático* – PNLD –, iniciado em 1929, o mais antigo programa voltado para a melhoria do desempenho escolar no Brasil – gastou R\$577,6 milhões em livros e R\$112,8 milhões para distribuí-los às escolas públicas (BRASIL, s.d.[c]). 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 (HEYNENMAN, FARREL, SEPULVEDA-STUARDO, 1981). Fuchs e Woessmann (2004) mostraram que há uma associação positiva entre presença de livros em casa e desempenho escolar. No entanto, 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. Essas evidências, ainda que incipientes, sugerem a expansão do PNLD, de forma que os alunos possam ficar com seus livros didáticos. Tal programa poderia ser testado em pequena escala e, caso apresentasse resultados positivos, poderia ser expandido para todas as escolas públicas. No entanto, outro problema recorrente é que as políticas educacionais no Brasil geralmente seguem o padrão do “ou tudo ou nada”. Raramente a implantação de políticas educacionais é precedida de “projetos-piloto” visando a testar o impacto de políticas específicas.

Cabe mencionar no contexto desta discussão os programas Condicionais de Transferência de Renda – CTR –, que passaram a se disseminar pelo país em meados dos anos 1990 (ANDREWS, 2004). O Bolsa Família, lançado em 2003 a partir da experiência do Bolsa Escola, é atualmente o maior programa de transferência de renda do mundo, fornecendo subsídios monetários a mais de 12,5 milhões de famílias (BRASIL, s.d.[d]). Segundo as normas do programa, seus beneficiários devem manter os filhos frequentando a escola até os 15 anos; devem também atender a outras exigências relativas aos cuidados com a saúde. No entanto, o impacto do Bolsa Família na taxa de evasão escolar ainda é pequeno. Glewwe e Kas-souf (2008) concluíram que o Bolsa Família representou uma diminuição

6 Uma professora da 5ª série da rede estadual de educação do Estado de São Paulo informou-nos que em 2010 ela recebeu mais de R\$ 3 mil como bônus pelo desempenho de sua escola, mas que em 2011 o valor do bônus caiu para R\$ 35,00. 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. Diante desse quadro, o que os professores devem fazer para receber o bônus em 2012? Continuar com suas atuais práticas pedagógicas que foram premiadas em 2010? Ou mudar tudo o que faziam antes, porque “fracassaram” em 2011? A mensagem da política de bônus baseada no desempenho anual é altamente dúbia.

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 4ª série e de 1,2 para a 8ª série. Isto sugere que os municípios não estariam fiscalizando o cumprimento das condicionalidades do programa, como requer o governo federal. O Bolsa Família tem sido considerado altamente eficaz na redução da pobreza e da desigualdade, alcançado 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, uma vez que tais programas não afetam as condições culturais associadas à pobreza, em especial a baixa escolaridade dos pais de alunos. No entanto, programas CTR podem ter um impacto positivo no longo prazo, pois se espera que o aumento na escolaridade tenha um impacto positivo na próxima geração, gerando um “círculo virtuoso”. Para tanto, seria necessário que o Bolsa Família fosse capaz de conter de forma significativa a evasão escolar, o que não parece ser o caso até o momento. Como notamos, atualmente, 60% das crianças não concluem os oito anos do ensino fundamental.

Como vimos 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 explicar esses resultados. De 2003 a 2009, a pobreza no Brasil diminuiu 45%, principalmente devido à expansão do emprego formal (DANTAS, NERI, 2010). Assim sendo, uma primeira hipótese é que a diminuição da pobreza teve um impacto relativamente rápido sobre o desempenho educacional. No entanto, essa estimativa foi feita com base em dados para as regiões metropolitanas (NERI, 2008, 2009); não se sabe ainda qual foi a diminuição da pobreza nos pequenos municípios.⁷ Outra hipótese capaz de explicar a melhoria nos valores do 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 refere-se ao mesmo fenômeno observado nos EUA – a adulteração dos resultados das provas de avaliação. 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. Nesse caso, essas melhorias educacionais – não sabemos quais – estariam conseguindo romper a barreira colocada pelo *background* socioeconômico dos alunos. É razoável supor que todas as quatro hipóteses sejam parcialmente verda-

7

Segundo dados do censo de 2000, 88,9% dos municípios brasileiros têm até 50 mil habitantes (IBGE, 2011).

deiras, mas não sabemos qual delas teve o maior impacto nos resultados observados desde 2005. Sem estudos adicionais capazes de identificar as razões detrás das melhorias observadas nos últimos anos, a interpretação dos resultados do Ideb e de outros indicadores de desempenho tornar-se-á cada vez mais difícil. A criação do Ideb e sua divulgação para quase todas as escolas no Brasil é fundamental para subsidiar a elaboração de políticas educacionais, mas as autoridades educacionais devem ficar atentas para as limitações e perigos inerentes aos usos de indicadores na formulação de políticas públicas, em especial no que se refere às estratégias baseadas no *high stakes testing*. Seja como for, o impacto do fator socioeconômico no desempenho escolar não deve ser negligenciado.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho analisamos o impacto da pobreza no desempenho escolar dos municípios brasileiros, considerando o contexto da municipalização da educação fundamental no Brasil a partir da implementação do Fundef. A análise dos dados 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 às características das escolas municipais, mas sim 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. O Fundef foi bem-sucedido em seu objetivo de promover a universalização da educação, mas seu objetivo complementar – a qualidade da educação – não pode ser alcançado apenas por meio da expansão das matrículas. Isso tem implicações para a municipalização da educação: por si mesma, ela não poderá promover a melhoria do desempenho escolar.

Diante dos resultados do presente estudo, podemos perceber a importância das conclusões do relatório Coleman (1966) para o Brasil e para outras economias emergentes. O Brasil não pode mais ser considerado um país “em desenvolvimento”, mas ainda é um país marcado pela pobreza e pela desigualdade. O contexto socioeconômico brasileiro está hoje mais próximo daquele encontrado nos EUA e em outros países desenvolvidos porque esses países se tornaram mais pobres e mais desiguais nas últimas décadas. Tanto nesses países como no Brasil, o *background* socioeconômico ainda é o principal fator explicativo para o nível de desempenho escolar. Durante 30 anos, a teoria dos recursos humanos sustentou a tese de que a pobreza só poderia ser superada por meio dos sistemas de educação de massa (EASTERLIN, 1981). Atualmente, seus adeptos passaram a argumentar que a pobreza só poderá ser superada com a melhoria da qualidade da educação (HANUSHEK,

WÖßMANN, 2007). No entanto, é preciso reconhecer que a melhoria da qualidade da educação também passa pela superação da pobreza.

O impacto da pobreza no desempenho escolar representa um grande desafio para os governantes brasileiros. Por um lado, as atuais políticas educacionais estão direcionadas para a melhoria dos fatores de *input* ou, o que é mais preocupante, partem do princípio de que a responsabilização de professores é a chave para a promoção da qualidade da educação. No entanto, se o impacto da pobreza não for levado em consideração, as políticas educacionais no Brasil correm o risco de aderir a práticas típicas da “política simbólica”, ou seja, serão elaboradas cada vez mais segundo expectativas da opinião pública do que de acordo com fundamentos objetivos da realidade social (DE VRIES, 2010). Isso tende a limitar as alternativas de políticas públicas. Programas de desenvolvimento econômico local possivelmente teriam um impacto maior no desempenho escolar do que políticas educacionais baseadas em fatores de *input* ou na responsabilização de escolas e professores. No entanto, se permanecer a crença de que os governos devem recorrer apenas a esses tipos de políticas, o leque de possíveis intervenções permanecerá limitado. Em algum momento do debate criou-se a expectativa de que as políticas educacionais devem gerar resultados no curto prazo. Isso induziu governantes a “girar” rapidamente políticas educacionais, descartando as políticas supostamente ineficazes a favor de novidades. Mas a “novidade” um dia deixa de sê-lo e será preciso inventar a próxima.

Que fique claro: a melhoria do desempenho escolar é um objetivo desejável, mas a escola de qualidade é um objetivo mais desejável ainda. Talvez o que esteja ausente nesse debate é a consideração da educação como um direito social, na sua acepção mais fundamental. Todo estudante brasileiro deveria ter o 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. Educar é uma atividade complexa e não pode ser levada adiante apenas por meio da manipulação de uma dúzia de insumos em uma função de produção ou por meio da responsabilização de escolas e professores. Em suma, os indicadores de desempenho devem ser encarados como instrumentos auxiliares das políticas educacionais e não como parâmetros a que as políticas devem se submeter irrefletidamente.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Christina W. Anti-poverty policies in Brazil: reviewing the past ten years. *International Review of Administrative Sciences*, v. 70, n. 3, p. 477-488, 2004.

ATLANTA'S Public schools: low marks all round. *The Economist*, p. 32, 16-22 July 2001.

BAKER, David P.; GOESLING, Brian; LETENDRE, Gerald K. 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*, v. 46, n. 3, p. 291-312, 2002.

BONAL, Xavier. Is the World Bank education policy adequate for fighting poverty? Some evidence from Latin America. *International Journal of Educational Development*, n. 24, p. 649-666, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 5 out. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Emenda constitucional n. 14, de 12 setembro de 1996. 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 [da] República Federativa do Brasil*, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 20 dez. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. 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] República Federativa do Brasil*, 26 dez. 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

_____. Lei n. 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 n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das leis n. 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 Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 3 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano nacional de formação de professores*. Brasília, s.d. [b]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13583&Itemid=970>. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. *Programas livro-didático*. Brasília: FNDE, s.d.[c] Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-livro-didatico>>. Acesso em: 31 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Ideb*: índice da educação básica. Brasília, s.d.[a]. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br/index.php>>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. *Saeb 2005*: primeiros resultados: médias de desempenho do Saeb/2005 em perspectiva comparada. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995_2005.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Relatórios e estatística*: sistema de informações da Senarc. Brasília: MDS, s.d.[d]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 1º jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Ipeadata*. Brasília, s.d. [e]. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2011.

BROOKE, Nigel. Responsabilização educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008.

CARNOY, Martin. Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West. *The World Bank Research Observer*, v. 2, n. 1, p. 105-115, 1997.

COLEMAN, James Samuel et al. *Equality of educational opportunity*: summary report. Washington: Department of Health, Education and Welfare, Office of Education, 1966.

DANTAS, Fernando; NERI, Marcelo. Demos os pobres ao mercado. É hora de dar o mercado aos pobres: entrevista com Marcelo Neri. *O Estado de S. Paulo*, 27 set. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100927/not_imp615802,0.php>. Acesso em: 28 set. 2010.

DE MELLO, Luiz; HOPPE, Mombert. *Education attainment in Brazil: the experience of Fundef*. Paris: OECD, 2005. (OECD Economics Department Working Papers, n. 424). Disponível em: <<http://www.oecdilibrary.org/oecd/content/workingpaper/556807485718>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

DE VRIES, Michiel S. Between symbolic and evidence-based policies: the Brazilian efforts to increase the quality of basic education. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF ADMINISTRATIVE SCIENCES, 28., July 2010, Bali. Bali: IIAS, 2010.

_____. Performance measurement and the search for best practices. In: INTERNATIONAL SPECIALISED CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES, 5., 2009, Helsinki. Helsinki: International Institute of Administrative Sciences, 2009.

DE VRIES, Michiel S.; LAKO, Christiaan J. Adapted performance measures and the performance of Dutch municipalities in reducing crime rates. *Journal of Regional Studies and Development*, n. 18, v. 1, p. 29-57, 2009.

EASTERLIN, Richard A. Why isn't the whole world developed? *The Journal of Economic History*, v. 41, n. 1, p. 1-19, 1981.

ERMISCH, John; FRANCESCONI, Marco. Family matters: impacts of family background on educational attainments. *Economica*, n. 68, p. 137-156, 2001.

FERNANDES, Reynaldo. *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)*. Brasília: Inep, 2007. (Textos para Discussão n. 26). Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4121#>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

_____. *Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas*. Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em: 8 maio 2008.

FUCHS, Thomas; WOESSMANN, Ludger. *What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data*. Munich: CES-IFO, 2004. (CES-IFO Working Paper, n. 1235). Disponível em: <<http://www.ifo.de/portal/pls/portal/docs/1/1189152.PDF>>. Acesso em: 23 set. 2011.

FUNDAÇÃO IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm>. Acesso em: 30 set. 2011.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lucia. The Impact of the bolsa escola/família conditional cash transfer program on enrollment, grade promotion and drop-out rates in Brazil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 9-12 dez. 2008, Salvador. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211140170-pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

HANUSHEK, Eric A. Interpreting recent research on schooling in developing countries. *World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 227-246, 1995.

_____. The Failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, n. 133, p. F64-F98, 2003.

HANUSHEK, Eric A.; WÖ MANN, Ludger. *The Role of education quality in economic growth*. Washington: World Bank, 2007. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 4122). Disponível em: <<http://library1.nida.ac.th/worldbank/fulltext/wps04122.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.

HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fábio; VELOSO, Fernando. *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. São Paulo: Campus, 2009.

HEYNEMAN, Stephen; FARREL, Joseph; SEPULVEDA-STUARDO, Manuel. Textbooks and achievement in developing countries: what we know. *Journal of Curriculum Studies*, v. 13, n. 3, p. 226-246, 1981.

HEYNEMAN, Stephen; LOXLEY, William A. The Effect of primary-school quality on academic achievement across twenty-nine high-and low-income countries. *American Journal of Sociology*, v. 88, n. 6, p. 1162-1194, 1983.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferência de renda e redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

KAMAT, Sangeeta. Deconstructing the rhetoric of decentralization: the state in education reform. *Current Issues in Comparative Education*, v. 2, n. 2, p. 110-119, 2002.

KANE, Thomas J.; STAIGER, Douglas O. The Promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. *Journal of Economic Perspectives*, v. 16, n. 4, p. 91-114, 2002.

LEE, Jong-Wha; BARRO, Robert J. Schooling quality in a cross-section of countries. *Economica*, v. 68, n. 272, p. 465-488, 2001.

NERI, Marcelo. *A Nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/M3/M3_ANovaClasseMedia_Port_2.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2010.

_____. *Crônica de uma crise anunciada: choques externos e a nova classe média*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/C2008/C2008_CronicaTexto2.0Fim.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2010.

RAVITCH, Diane. *The Death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books, 2010. Kindle edition.

SÃO PAULO. (Estado). Lei complementar n. 1.078 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.

SÃO PAULO. (Estado). Secretaria de Educação. *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, 2011a.

_____. *Programa de qualidade da escola: nota técnica*. São Paulo, 2011b. Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2010.pdf>. Acesso em: 30 set. 2011.

SILVA, Maria de Salet; ALCÂNTARA, Pedro Ivo. *O Direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Brasília: Unicef, 2009.

TOMLINSON, Sally. *Education in a post-welfare society*. 2. ed. Buckingham: Open University, 2005.

WEST, Edwin G. Education vouchers in principle and practice: a survey. *The World Bank research observer*, v. 12, n. 1, p. 83-103, 1997.

WINKLER, Donald R.; GERSHBERG, Alec Ian. Education decentralization in Latin America: the effects on the quality of schooling. In: BURKI, Shahid et al. (Ed.). *Annual World Bank conference on development and accountability of the public sector*. Washington, DC: World Bank, 2000. p. 203-225.

CHRISTINA W. ANDREWS

Professora Adjunta II da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas,
Universidade Federal de São Paulo – Unifesp – Campus Guarulhos
christina.andrews@unifesp.br

MICHIEL S. DE VRIES

Professor Titular da Faculdade de Ciências Administrativas, Radboud
Universiteit Nijmegen – Holanda
m.devries@fm.ru.nl