

4 Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses

O mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses aponta para uma realidade de múltiplas facetas e contextos no que se refere à implementação das políticas públicas nas esferas municipais. Conforme exposto no capítulo anterior, algumas políticas encontram-se bem consolidadas, enquanto outras mostram-se em grau ainda muito incipiente de expansão. Dada a relevância de tais políticas para a melhoria da qualidade da educação, importa, pois, considerar os efeitos das mesmas sobre o desempenho dos alunos. Este é o objetivo deste capítulo. Assim, o presente capítulo analisa a relação entre as políticas públicas implementadas nas instâncias municipais do Estado do Rio de Janeiro e o desempenho médio em Matemática da Rede Municipal de ensino no 5º ano do Ensino Fundamental.

No entanto, antes de considerar os efeitos de tais políticas, importa igualmente considerar o impacto das dinâmicas econômicas e demográficas dos municípios no desempenho médio das Redes Municipais de ensino. Tal análise tem como propósito investigar em que medida o desempenho pode ser explicado pelos fatores estruturais, relacionados às características econômicas e à dinâmica demográfica dos municípios, e pelas políticas educacionais implementadas nas esferas municipais. Para tanto, procedi a uma análise multivariada, ajustando dois modelos de regressão linear, os quais serão explicitados a seguir.

O primeiro passo da análise consistiu em estimar um modelo com variáveis explicativas atinentes aos aspectos da dinâmica econômica e social municipal fluminense para todos os noventa e dois municípios do Estado – quer estes apresentem o PAR elaborado ou não – sendo incluídas as seguintes variáveis: logaritmo do gasto municipal por aluno no Ensino Fundamental; pertencimento à Região Metropolitana; e Índice de Desenvolvimento Infantil. Além disso, foram incluídas variáveis referentes a alguns indicadores educacionais, para controlar por características educacionais que igualmente guardam relação com o desempenho, quais sejam: proficiência média em Matemática em 2005 das redes municipais e Indicador da taxa de matrículas do Ensino Fundamental sob responsabilidade do município. Por último, incluiu-se

uma variável indicando se o município já elaborou ou não o PAR. Isto porque entende-se que a elaboração do PAR já consolidada representa um envolvimento e engajamento dos gestores municipais com as metas colocadas pelo Compromisso Todos pela Educação. Assim, tal variável tem por objetivo calcular o efeito da condição do município apresentar PAR elaborado no momento da presente análise, dimensionando em que medida esse engajamento impacta o desempenho médio das redes de ensino. A equação de regressão tomada como base para a estimação seguiu a seguinte forma:

$$\text{Média_Mat_2007} = \alpha + \beta_1(\text{média_Mat_2005}) + \beta_2(\log_gasto) + \beta_3(\text{integ_metrop}) + \beta_4(\text{municip}) + \beta_5(\text{idi}) + \beta_6(\text{sit_PAR}) + \epsilon$$

Os dados atinentes ao desempenho médio das redes municipais são provenientes da Prova Brasil nos anos de 2005 e 2007, para a 4ª série (quinto ano) em Matemática. São considerados os resultados em Matemática pelo fato de que, como amplamente mostrado pelos estudos sobre o efeito escola, os ganhos nesta área são mais determinados pela escola do que na área de Língua Portuguesa, que é consideravelmente influenciada por fatores não escolares e desenvolve-se em diferentes ambientes sociais freqüentados pelos alunos (FRANCO e BONAMINO, 2002; FRANCO *et al.*, 2007; FONTANIVE, 2009). A variável dependente utilizada é a média de desempenho das redes municipais em Matemática no ano de 2007.

Já as variáveis relativas às dinâmicas econômicas e demográficas, bem como os indicadores educacionais têm, respectivamente, como fonte a PNUD 2000 e o sistema de consulta EDUDATABRASIL – Sistema de Estatísticas Educacionais –, vinculado ao INEP, bem como o conjunto de Indicadores Demográficos e Educacionais fornecidos pelo MEC para cada município. Por sua vez, os dados dos gastos nas redes municipais foram obtidos pela série Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA), publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.¹² No entanto, tal sistema não contém dados de

¹² Tais dados foram disponibilizados para o presente estudo diretamente pelo professor Naércio Menezes-Filho – Ibmec São Paulo e FEA/USP – uma vez que dispunha dos mesmos quando da publicação da sua pesquisa sobre a relação do gasto em educação e a melhoria da qualidade do ensino. A referida pesquisa encontra-se indicada nas referências bibliográficas.

todos os municípios fluminenses, sendo, portanto, considerados somente os dados informados, os quais corresponderam a 57 municípios.

O quadro 3 e a tabela 2 apresentam, respectivamente, a definição e a estatística descritiva das variáveis usadas no modelo estimado. Já na tabela 3, encontram-se os coeficientes para o modelo acima descrito. Os resultados mostram os efeitos das variáveis associadas à dinâmica econômica e social dos municípios, já descontadas as diferenças relacionadas ao desempenho médio da Prova Brasil 2005. Como pode ser observado, as variáveis relacionadas ao gasto por aluno, indicador da situação da elaboração do PAR no município, indicador de municipalização das matrículas e IDI possuem coeficientes não significativos. Por outro lado, estar integrado à dinâmica metropolitana tem efeito negativo e marginalmente significativo no desempenho médio das redes municipais. Os municípios pertencentes à Região Metropolitana têm uma redução, em média, de 9,50 pontos no desempenho médio. Isto sinaliza o efeito negativo das dinâmicas econômicas e demográficas de uma Região Metropolitana em comparação com municípios não metropolitanos. Maiores considerações sobre este resultado serão feitas mais à frente.

Quadro 3 – Variáveis utilizadas no modelo 1

Variável	Tipo de variável	Descrição
DEPENDENTE		
Desempenho Médio da rede de ensino em 2007	Contínua	Proficiência média das redes municipais em 2007 na Prova Brasil.
EXPLICATIVAS		
Desempenho Médio da rede de ensino em 2005	Contínua	Proficiência média das redes municipais em 2005 na Prova Brasil.
Logaritmo do gasto por aluno	Contínua	Log. do gasto da Rede Municipal por aluno matriculado na mesma.
Integração à dinâmica metropolitana	Dicotômica	Indica se o município pertence à Região Metropolitana (1=Sim/ 0=c.c.).
IDI	Contínua	Índice de Desenvolvimento Infantil do município.
Indicador de municipalização	Dicotômica	Indica os municípios com taxa de municipalização em torno de /acima de 70% (1=Sim/ 0=c.c.).
Situação da elaboração do PAR	Dicotômica	Indica se o município apresenta PAR elaborado no momento da presente análise (1=Sim/ 0=c.c.).

Tabela 2 - Estatística descritiva das variáveis utilizadas no modelo 1

Variáveis	Média	Dp	Min,	Max,
Desempenho Médio da rede de ensino em 2005	187,35	13,27	148,38	223,58
Log_gasto	3,29	0,20	2,48	3,74
Indicador de Municipalização	0,63	-	-	-
Integração à dinâmica metropolitana	0,19	-	-	-
IDI	0,74	-	-	-
Situação da elaboração do PAR	0,67	-	-	-

Tabela 3 - Coeficientes do modelo estimado 1

	Coef.	p-value
Desempenho Médio da rede de ensino em 2005	0,37	0,001
Log_gasto	-2,86	0,733
Indicador de Municipalização	1,31	0,609
Integração à dinâmica metropolitana	-9,50	0,010
IDI	9,49	0,585
Situação da elaboração do PAR	0,40	0,881
R2		0,306

Dando continuidade à análise, estimou-se o modelo anteriormente apresentado para os municípios que possuem o PAR elaborado. Como dos 92 municípios somente 62 possuem PAR, esta etapa do estudo refere-se somente a este subgrupo. Os resultados obtidos são semelhantes aos anteriores.

O próximo passo da investigação envolveu a estimação dos efeitos relacionados às políticas educacionais, a partir de variáveis construídas da análise do PAR, discutidas no capítulo três. Igualmente aqui é considerado somente o subgrupo de 62 municípios que possuem PAR. As variáveis relacionadas às políticas educacionais foram consideradas no capítulo anterior. Dentre estas, somente algumas apresentaram impacto significativo, a saber: a implantação e organização do Ensino Fundamental de nove anos; aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB; existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores; e condições físicas das instalações gerais e o mobiliário. Os resultados obtidos para tais políticas serão discutidos à frente. A variável dependente utilizada também é a média de desempenho discente em Matemática em 2007 e a variável de controle é o logaritmo do gasto dos municípios no Ensino Fundamental por aluno. Isso significa que os efeitos encontrados para as políticas avaliadas já levam em consideração as

diferenças relacionadas ao gasto por aluno das diferentes redes de ensino. A equação de regressão tomada como base para a estimação das políticas públicas educacionais no desempenho da Prova Brasil 2007 seguiu a seguinte forma:

$$\text{Média_ProfMat_2007} = \alpha + \beta 1(\text{média_ProfMat_2005}) + \beta 2(\text{log_gasto}) + \beta 3(\text{recur_fundeb}) + \beta 4(\text{form_cont}) + \beta 5(\text{infra}) + \beta 6(\text{ens_9_anos}) + \beta 7(\text{esc_dire}) + \beta 8(\text{ava_pme}) + \beta 9(\text{carre_mag}) + \beta 10(\text{subst_prof}) + \beta 11(\text{form_ini}) + \beta 12(\text{coord_ped}) + \beta 13(\text{reun_ped}) + \beta 14(\text{freq_alun}) + \beta 15(\text{pol_flu}) + \beta 16(\text{comput_rede}) + \beta 17(\text{rec_aud}) + \beta 18(\text{Acer_bibl}) + \epsilon$$

A identificação das variáveis, a estatística descritiva e os resultados para o modelo 2 são apresentados a seguir.

Quadro 4 – Variáveis utilizadas no modelo 2

Variável	Tipo de variável	Descrição
DEPENDENTE		
Desempenho Médio da rede de ensino em 2007	Contínua	Proficiência média das redes municipais em 2007 na Prova Brasil.
CONTROLE		
Logaritmo do gasto por aluno	Contínua	Log do gasto da rede municipal por aluno matriculado na mesma.
EXPLICATIVAS		
Indicador Implantação e Organização do E.F. de nove anos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem o E. F. com duração de nove anos e se foram feitas as devidas reestruturações pedagógicas (1=situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador aplicação dos recursos e complementação do FUNDEB	Dicotômica	Indica se a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB acontece de acordo com os princípios legais e se é feito um diagnóstico das áreas prioritárias (1=situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador políticas para a formação continuada de professores	Dicotômica	Indica se existem políticas voltadas para a formação continuada de professores na rede de ensino (1=situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).

Variável	Tipo de variável	Descrição
Indicador condições físicas das instalações e mobiliário	Dicotômica	Indica se as instalações para o ensino da rede atendem, em grande medida, os requisitos necessários e se o material está, em grande parte, conservado (1=situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador critérios para a escolha da Direção Escolar	Dicotômica	Indica se existem critérios definidos para a escolha de diretores, os quais são de conhecimento de todos (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador existência, acompanhamento e avaliação do PME	Dicotômica	Indica se o município apresenta um PME e um programa de acompanhamento e avaliação das metas do mesmo (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador plano de carreira para o magistério	Dicotômica	Indica se existe plano de carreira para o magistério com boa implementação (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador cálculo de remoção ou substituição de professores	Dicotômica	Indica se a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; e realizam um planejamento para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador formação inicial de professores dos anos iniciais do E. F.	Dicotômica	Indica se mais de 50% ou todos os professores da rede que atuam nas séries/anos iniciais do E.F. possuem formação superior em curso de licenciatura (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos	Dicotômica	Indica se mais de 50% ou todas as escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).

Variável	Tipo de variável	Descrição
Indicador programação de reuniões pedagógicas	Dicotômica	Indica se existem reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, periodicamente, envolvendo a participação de toda a comunidade escolar (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador formas de registro da frequência do aluno	Dicotômica	Indica se o município apresenta mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador políticas de correção de fluxo	Dicotômica	Quando existem políticas específicas implementadas para a correção de fluxo (repetência e evasão), que oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador computadores ligados à rede mundial	Dicotômica	Indica se parte ou todas as escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores e se a quantidade existente permite a utilização por parte de professores e alunos para acesso aos conteúdos e realização de pesquisas (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador existência de recursos audiovisuais	Dicotômica	Indica se parte ou todas as escolas da rede possuem sala específica de vídeo equipada com TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia, e têm disponíveis materiais pedagógicos atualizados para a utilização destes recursos (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).
Indicador suficiência e diversidade do acervo bibliográfico	Dicotômica	Indica se o acervo é adequado às etapas de ensino ofertadas pelas escolas e se atende às necessidades dos alunos e professores (1= situação positiva ou satisfatória/ 0= situação crítica ou insatisfatória).

Tabela 4 - Estatística descritiva das variáveis utilizadas no modelo 2

Variáveis	Média	Dp	Min,	Max,
Log_gasto	3,31	0,21	2,48	3,74
Implantação e organização do E.F de 9 anos	0,92	-	-	-
Aplicação dos recursos e complementação do FUNDEB	0,84	-	-	-
Indicador políticas para a formação continuada de professores	0,76	-	-	-
Condições físicas das instalações e mobiliário	0,49	-	-	-
Indicador critérios para a escolha da Direção Escolar	0,64	-	-	-
Indicador existência, acompanhamento e avaliação do PME	0,18	-	-	-
Indicador plano de carreira para o magistério	0,74	-	-	-
Indicador cálculo de remoção ou substituição de professores	0,81	-	-	-
Indicador formação inicial de professores dos anos iniciais do E. F.	0,63	-	-	-
Indicador presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos	0,70	-	-	-
Indicador programação de reuniões pedagógicas	0,85	-	-	-
Indicador formas de registro da frequência do aluno	0,97	-	-	-
Indicador políticas de correção de fluxo	0,49	-	-	-
Indicador computadores ligados à rede mundial	0,32	-	-	-
Indicador existência de recursos audiovisuais	0,37	-	-	-
Indicador suficiência e diversidade do acervo bibliográfico	0,45	-	-	-

Tabela 5 - Coeficientes do modelo estimado 2

	Coef.	p-value
Log_gasto	21,57	0,069
Implantação e organização do E.F de 9 anos	-11,24	0,010
Aplicação dos recursos e complementação do FUNDEB	10,95	0,049
Formação continuada	7,74	0,095
Condições físicas das instalações e mobiliário	8,57	0,033
Indicador critérios para a escolha da Direção Escolar	0,03	0,995
Indicador existência, acompanhamento e avaliação do PME	1,27	0,806
Indicador plano de carreira para o magistério	-4,26	0,340
Indicador cálculo de remoção ou substituição de professores	- 0,542	0,909
	Coef.	p-value

Indicador formação inicial de professores dos anos iniciais do E. F.	-1,68	0,718
Indicador presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos	-5,35	0,271
Indicador programação de reuniões pedagógicas	2,81	0,651
Indicador formas de registro da frequência do aluno	- 4,96	0,642
Indicador políticas de correção de fluxo	-0,11	0,978
Indicador computadores ligados à rede mundial	-0,04	0,992
Indicador existência de recursos audiovisuais	-3,94	0,400
Indicador suficiência e diversidade do acervo bibliográfico	0,49	0,916
R2		0,351

Tendo sido estabelecido o modelo de estimação, importa considerar as relações encontradas entre as variáveis analisadas, em especial, as políticas educacionais e o desempenho médio das redes municipais. Dentre as diversas variáveis incluídas no modelo, destaca-se que muitas delas não tiveram efeitos significativos como, por exemplo, as relacionadas aos critérios para a escolha da Direção Escolar; à existência, acompanhamento e avaliação do PME; às políticas de correção de fluxo; à formação inicial de professores, dentre outras. As seções a seguir serão dedicadas à discussão dos resultados das variáveis que tiveram resultados significativos, tanto do modelo com variáveis econômicas e demográficas dos municípios, quanto do modelo com as políticas educacionais. No entanto, cabe destacar que também serão feitas considerações sobre os resultados de algumas variáveis cujos efeitos não foram significativos, dada a estreita associação que elas apresentam com a eficácia escolar no âmbito da literatura especializada.

Pertencer à Região Metropolitana e indicador de municipalização

A estimação do indicador **integração à Região Metropolitana** teve como propósito investigar os efeitos da dinâmica metropolitana no desempenho médio das redes de ensino, compreendendo que o contexto social pode influenciar as oportunidades educacionais. No que concerne aos estudos dessa natureza, a literatura aponta que, desde os anos de 1990, têm crescido o número de estudos

que investigam a relação entre a organização do território, especificamente do contexto social, e a distribuição de oportunidades educacionais. No entanto, no âmbito brasileiro, conforme destacado por Queiroz e Campelo (2009), os estudos que tratam tal fator como um elemento de eficácia escolar ainda são muito incipientes; sendo ainda mais raros os que focalizam as diferenças intermunicipais, principalmente entre municípios metropolitanos e não-metropolitanos, considerando as características mais globais dos municípios, como as políticas educacionais, a dinâmica econômica local, a concentração da pobreza no território, as condições de habitação, dentre outras. Assim, em face de tal cenário, os autores sinalizam (ibid, p. 106):

Analisar nesta macro a relação entre a organização social do território e a reprodução das desigualdades educacionais torna-se fundamental em países como o Brasil, em razão da sua organização político administrativa federativa, onde prevalece a autonomia municipal, da sua dimensão continental e das suas fortes assimetrias regionais.

Buscando contribuir nesse sentido, foram estimadas aqui as diferenças de resultados escolares de municípios que integram a Região Metropolitana e dos que não a integram, sendo verificado um impacto negativo e marginalmente significativo da variável sobre o desempenho médio das redes municipais. Os municípios que integram a dinâmica metropolitana, como anteriormente explicitado, apresentam um decréscimo de 9,50 pontos no desempenho.

Esses resultados estão em sintonia com os achados da pesquisa realizada por Queiroz e Campelo (2009). Tais autores investigaram o efeito da metropolização sobre as oportunidades educacionais, especificamente sobre os IDEBs de municípios integrados e não integrados às regiões metropolitanas nas diferentes regiões e estados brasileiros, considerando variáveis como o PIB municipal per capita, renda pessoal per capita, taxa de homicídios, taxa de municipalização do ensino fundamental e de atendimento à pré-escola, reportando efeito negativo da variável. Verificou-se que há uma tendência de menor desempenho educacional entre os municípios integrados à dinâmica metropolitana, principalmente nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Além disso, o estudo também indicou que o efeito-metrópole é igualmente mais acentuado entre alguns estados brasileiros. Dentre eles, encontra-se o estado do

Rio de Janeiro. Isso quer dizer que, em tal estado, as diferenças nos valores do IDEB entre os municípios metropolitanos e não metropolitanos é maior, fato este que corrobora o resultado aqui encontrado.

Tais dados, segundo os autores, sugerem que a qualidade da educação oferecida em cada município metropolitano é fortemente influenciada pelas dinâmicas econômicas e sociais que aí ocorrem, em decorrência, fundamentalmente, de dois fatores interrelacionados. O primeiro é que a existência de condições materiais e sociais desfavoráveis, que marcam as Regiões Metropolitanas – como ocupações informais, a concentração de pobreza e de domicílios com serviços inadequados de instalação sanitária, coleta de lixo e abastecimento de água, a precariedade do espaço urbano e de moradias –, interferem nos dois principais ambientes sociais responsáveis pela educabilidade das crianças (família e escola), prejudicando a construção de espaços favoráveis à aprendizagem. O segundo diz respeito ao tipo de política implementada nos municípios que integram as Regiões Metropolitanas. A adoção de certas políticas educacionais também exerce impacto sobre a qualidade da educação pública oferecida pelas esferas municipais. Assim, o estudo conclui que a qualidade da educação oferecida em cada município é reflexo dos efeitos combinados de diferentes fatores econômico-sociais, como também das políticas educacionais desenvolvidas.

Nessa mesma direção, os resultados aqui encontrados sugerem que o contexto econômico e social, configurado pela organização sócio-territorial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), influi no desempenho das redes de ensino municipais, dado que estes contextos urbanos metropolitanos conformam condições menos adequadas em termos da oferta de bem estar social (DAVIDOVICH, 2001; DIAS, 2005; QUEIROZ e CAMPELO, 2009), redundando em menor capacidade de garantir a oferta de educação fundamental de qualidade. Também indicam que são igualmente produto da combinação da dinâmica sócio-econômica da RMRJ e das diferentes políticas implementadas nos municípios fluminenses. O impacto negativo reflete, pois, condições inadequadas de vida, bem como a execução de políticas inócuas ou mal implementadas no âmbito de cada município.

No que se refere ao **indicador de municipalidade**, o coeficiente estimado não teve efeito significativo, ou seja, o fato dos municípios apresentarem taxa de municipalização das matrículas em torno de/acima de 70% não teve impacto

significativo sobre o desempenho médio das redes municipais. A municipalização do Ensino Fundamental é uma questão extremamente complexa e polêmica. Existe um debate acirrado acerca dos seus impactos. De um lado, a municipalização é vista como uma forma de gestão mais flexível e transparente, que favorece as relações mais democráticas no âmbito escolar e a adoção de práticas que promovem o aumento cognitivo. De outro, é percebida como um fator negativo, associado ao baixo desempenho discente. Nesse último caso, argumenta-se que a maioria dos municípios não apresenta condições estruturais para lidar com a expansão do ensino e ofertar uma educação de qualidade.

Alguns estudos investigam o impacto da municipalização sobre os indicadores educacionais (PAREDES *et al.*, 2009; QUEIROZ e CAMPELO, 2009). O estudo de Paredes *et al.* (ibid) analisou o impacto do processo de municipalização brasileira do Ensino Fundamental sobre a proficiência de Matemática e Língua Portuguesa dos alunos da 4ª série (5ª ano) do Ensino Fundamental, a partir de dados do SAEB e da Prova Brasil. Com base nos testes, foram formados dois grupos de escolas: um grupo que permaneceu sob a gestão estadual e outro que migrou do controle do estado para o município, sendo comparadas as diferenças nas proficiências dos dois grupos. Os resultados indicam que o efeito da municipalização, como um todo, sobre a proficiência não é significativo, sendo praticamente nulo. Resultado semelhante foi reportado por Queiroz e Campelo (2009), que reportou efeito negativo e estatisticamente significativo da variável.

No entanto, o estudo de Paredes *et al.* (2009), acima referido, faz uma importante sinalização, que ajuda a compreender não somente os resultados aí verificados, como também o efeito aqui reportado. Os autores assinalam que o fato de não se encontrar um efeito positivo da municipalização não significa necessariamente que a descentralização (ou a municipalização) em si mesma não seja positiva. Tal resultado pode significar que a municipalização precisa ser associada a outras políticas públicas para reportar efeitos favoráveis. Ainda, avançando um pouco mais nessa linha de raciocínio, é possível afirmar que, para além das políticas, é preciso atentar-se para os processos de materialização das mesmas no âmbito escolar. É essa a pedra de toque da efetividade das políticas educacionais, visto que a simples implantação de uma política não redundando diretamente em aumento cognitivo. Assim, uma possível explicação para o

resultado aqui encontrado é que algumas das políticas implementadas nas esferas municipais não se encontram amplamente consolidadas e, até mesmo, bem geridas, apresentando barreiras para a sua efetividade.

Além disso, cumpre registrar que os resultados aqui obtidos parecem estar na contramão do bom desempenho apresentado pela Rede Municipal, quando comparada às demais redes de ensino, em relação aos indicadores educacionais. No entanto, quando a análise foca os municípios entre si, conforme destacado no capítulo dois, tal impressão se desfaz. Nota-se que os resultados em nível intermunicipal não são tão satisfatórios. Os municípios apresentam uma grande variabilidade no desempenho, com alguns municípios apresentando resultados muito baixos, reflexo, pois, de um conjunto de variáveis intervenientes e interrelacionadas, como a estrutura técnica, física e financeira do município, a liderança dos gestores políticos e dos gestores escolares, a qualificação dos professores, dentre outros fatores.

Dados estes fatos, a relevância dos estudos sobre a relação entre as políticas educacionais e os indicadores educacionais torna-se ainda mais evidente, uma vez que tais estudos dão subsídios para a formulação de propostas compatíveis com as demandas da educação. Sem dúvida, uma política isolada não logrará o efeito desejado, mas a implantação conjunta de políticas baseadas em evidências, associada ao comprometimento de gestores e educadores das diferentes instâncias de ensino com a concretização das propostas, será um diferencial para o alcance de bons resultados. Sob tal perspectiva, fatores como a localização regional do município e a dependência administrativa não serão determinantes para a melhoria da aprendizagem do aluno.

Implantação e organização do Ensino Fundamental de nove anos

A variável indicadora da **implantação e organização do Ensino Fundamental de nove anos** apresenta impacto negativo e marginalmente significativo no desempenho médio das redes municipais. Para os municípios que possuem tal política consolidada, o desempenho médio é, em média, 11,24 pontos abaixo dos municípios que ainda não possuem a política amplamente desenvolvida. Este resultado corrobora os achados do estudo de Alves (2007a), o qual igualmente reportou efeito negativo e não significativo da variável sobre o

desempenho médio das redes de ensino das capitais brasileiras. Uma explicação possível para esse fato é a de que tal política tem sido implementada em contextos nos quais as escolas não se encontram preparadas para materializar as propostas requeridas pela nova estrutura. Com efeito, como discutido no capítulo anterior, uma parcela significativa dos municípios, embora tenha implantado o Ensino Fundamental de nove anos, ainda não reestruturou totalmente a proposta pedagógica das escolas, os espaços físicos e os materiais pedagógicos.

Caminhando nessa direção, a pesquisa desenvolvida por Corni (2007), junto a doze escolas públicas no Pará, sobre como a proposta de implantação do Ensino Fundamental de nove anos chegou às instituições escolares e de como as mesmas se prepararam para este processo apontou que, na maior parte das escolas, não havia condições para a implantação da proposta. Não se observou uma ação planejada, organizada e sistemática de assessoria às escolas na implantação do Ensino Fundamental ampliado, verificando-se, ao contrário, diferentes níveis de conhecimentos e dúvidas entre professores e diretores.

Esse quadro chama a atenção para o fato de que, no empenho de conformar-se ao dispositivo legal, inúmeros municípios aderiram à ampliação do Ensino Fundamental sem o planejamento, preparo e ajustes necessários. Nesse sentido, Corni (Ibid) ainda sinaliza que o que determinará se a política redundará ou não em melhoria da qualidade do ensino é a maneira como a proposta chega às escolas, é apreendida, analisada e, por sua vez, implementada. Dessa forma, os dados aqui apresentados apontam que há muito para fazer no processo de materialização da expansão do Ensino Fundamental obrigatório, para que a proposta efetivamente resulte na promoção da aprendizagem discente.

Aplicação dos recursos e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e gastos em educação

Os gastos por aluno em educação nas redes municipais de Ensino Fundamental apresentam um impacto negativo, porém não significativo no desempenho médio das redes municipais. Os municípios que mais gastam com a educação experimentam a redução de 2,86 pontos, em média, no desempenho. Tal fato está em consonância com a literatura educacional, tanto no âmbito nacional quanto internacional, a qual tem registrado que não existe relação direta entre

gastos educacionais e desempenho escolar. O aumento de recursos empregados na educação não garante, necessariamente, melhorias na qualidade do ensino. Inúmeros estudos têm investigado tal associação, reportando o mesmo resultado. Dentre estes, destaca-se o estudo realizado por Menezes-Filho e Amaral, (2009), o qual serviu de base para a análise aqui desenvolvida. Os autores investigaram a relação entre as despesas por aluno no Ensino Fundamental nas Redes Municipais brasileiras em 2005 e o desempenho dos alunos da 4ª (quinto ano) e 8ª (nono ano) séries em Matemática e Língua Portuguesa, a partir dos testes da Prova Brasil, igualmente de 2005, e concluíram que o efeito dos gastos sobre o desempenho é muito pequeno e estatisticamente insignificante. Uma possível interpretação para tal resultado dada pelos autores, a qual igualmente é a interpretação adotada para os dados aqui encontrados, é a de que há fatores relacionados à gestão desses recursos no sistema educacional que impedem que os mesmos sejam convertidos em melhor qualidade da educação. Tal suposição nos remete aos achados das pesquisas sobre eficácia escolar que mostram que os recursos, inclusive os financeiros, quando existentes e bem usados importam (ALBERNAZ *et al.*, 2002; SOARES 2004a, FRANCO *et al.* 2007). Fato este que leva à conclusão de que o fator diferencial, portanto, que determinará se os gastos ou os recursos redundarão em aumento cognitivo, é a gestão coerente e eficiente dos mesmos.

Ainda nessa linha de análise, os autores acima referidos também reportaram que nos municípios com notas mais altas na quarta série (quinto ano), mesmo que em magnitude modesta, os gastos têm impacto positivo sobre o desempenho. A explicação para tal fenômeno, segundo os pesquisadores, é a de que esses municípios apresentam melhor desempenho escolar porque neles a estrutura de incentivos do sistema educacional favorece melhoras na proficiência, revertendo os recursos em aumentos na qualidade do ensino. Nesse sentido, tais achados reforçam a idéia de que a influência dos gastos e recursos educacionais sobre o desempenho discente está estreitamente relacionada a questões outras de gestão e de políticas educacionais. Como bem sinalizado por Menezes-Filho e Amaral (2009, p. 7), “é clara a dependência entre a qualidade do ensino e questões de política educacional que não o simples aumento do gasto em educação”.

Por outro lado, a variável indicadora dos **recursos e complementação do FUNDEB** reportou impacto positivo na proficiência discente. Os municípios que aplicam os recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB de acordo com os princípios legais e determinam as áreas prioritárias, mesmo que eventualmente, a partir de um diagnóstico situacional, e realizam o controle social, ainda que parcialmente, pelo Conselho responsável, obtém, em média, o aumento de 10,95 pontos no desempenho das redes municipais. Este resultado aparentemente parece divergir do encontrado para os gastos da Rede Municipal no Ensino Fundamental. No entanto, na verdade, estão estreitamente relacionados. Como considerado, os gastos têm efeito quando efetivamente usados de modo coerente no sistema de ensino. Essa é a idéia subjacente à aplicação dos recursos do FUNDEB. Os municípios que o utilizam com base em um planejamento adequado, tendo em conta as áreas prioritárias, estão contribuindo para que os recursos financeiros sejam traduzidos em melhoria da qualidade da educação.

Tal dado acaba por reforçar a literatura que afirma que os recursos escolares, incluindo o financeiro, importam e que a gestão adequada dos mesmos é fator determinante para a promoção da aprendizagem. Igualmente indicam que não basta o aumento nos recursos destinados à educação, dado que não há uma relação direta entre os recursos utilizados pelo sistema de ensino e a qualidade do mesmo. É preciso, antes, saber utilizá-los de forma coerente.

Implementação de políticas para a formação continuada de professores

A questão da **formação continuada de professores** tem ganhado vulto no cenário político educacional, sendo apontada como um fator importante para a eficácia escolar. Tal fato está relacionado, fundamentalmente, a dois fatores. O primeiro diz respeito, como discutido no capítulo anterior, à exigência da melhoria da qualidade da educação. Em um contexto de baixo desempenho discente e de altas taxas de reprovação e evasão, a figura do professor assume um papel central, sendo requerida a criação de espaços de formação docente em serviço e a reconstrução das práticas pedagógicas. O segundo está relacionado às novas demandas do mundo do trabalho. Em uma sociedade de constantes transformações, com a sempre crescente formulação e incorporação de novas

tecnologias, o aprimoramento profissional se faz premente. Além disso, há que considerar que a criação e regulamentação do Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, a do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), impulsionou ainda mais a oferta de programas de formação continuada, pois tal formação passa a contar com uma política de financiamento até então inexistente.

No entanto, cabe enfatizar que, a despeito de tal expansão, Fontanive (2009) sinaliza que a maior parte dos programas de formação continuada é de caráter compensatório, voltada para corrigir uma má formação inicial do professor, e não atende a sua devida função de atualização e aprofundamento dos conteúdos e práticas de ensino. Além disso, a autora também ressalta que no Brasil ainda não se desenvolveu um sistema apropriado e eficiente de avaliação dos cursos e dos professores que os frequentam, para a identificação de novas práticas que resultam em melhoria da aprendizagem dos alunos. Face a esse cenário, importa, pois, investigar em que medida as políticas de formação continuada têm favorecido o aumento do desempenho discente. Nesse sentido, o presente trabalho pretende contribuir. No modelo aqui estimado, a variável *implementação de políticas para a formação continuada de professores* está associada a um aumento médio de 7,74 pontos no desempenho médio das redes municipais.

Todavia, no Brasil, também são incipientes as pesquisas que investigam a relação dos programas/ políticas de formação continuada com o desempenho discente. Dentre os existentes, destaca-se o estudo acima mencionado, realizado por Fontanive (2009). Tal estudo analisou os efeitos de um Programa de Capacitação no Tocantins, realizado durante seis anos, sobre o desempenho discente, reportando impactos positivos do mesmo, uma vez que o programa favoreceu o desenvolvimento de práticas de ensino associadas à eficácia escolar.

Assim, é possível inferir que os resultados aqui obtidos estão alinhados com a literatura nacional que destaca a associação positiva entre formação continuada e desempenho educacional; fato este que sugere a necessidade de uma maior implementação de mecanismos de monitoramento dos programas de capacitação do professor e de pesquisas sobre os efeitos dos mesmos.

Condições físicas das instalações e mobiliários

O coeficiente da variável relacionada às **condições físicas das instalações e mobiliários** apresenta associação positiva sobre o desempenho médio das redes de ensino municipais que contam, em grande medida, com instalações apropriadas para um ambiente de aprendizagem, que atendem as dimensões para o número de alunos, acústica, iluminação, ventilação, limpeza, e que apresentam mobiliário conservado. Logo, as redes com melhores instalações físicas gerais e mobiliários têm um aumento médio de 8,57 pontos no desempenho. Tal resultado está alinhado às pesquisas nacionais sobre escolas eficazes, as quais reportam efeito positivo das condições de infraestrutura no desempenho discente. Como discutido no capítulo três, no Brasil, a presença, a conservação e o uso dos recursos escolares importam, dada a grande variabilidade dos mesmos entre as escolas.

Diversos estudos reportam resultados semelhantes. Riani (2004) analisou o efeito dos recursos sobre a probabilidade dos indivíduos de 7 a 14 anos freqüentar a escola nos municípios de Minas Gerais, verificando que a porcentagem de escolas com biblioteca, quadras e laboratórios de ciências possui impacto positivo e significativo para a freqüência à escola. Soares (2004b) examinou o impacto da infraestrutura, como condições da sala, limpeza da escola, boas condições de prédios e equipamentos no desempenho dos alunos brasileiros da 8ª série do Ensino Fundamental em Matemática no SAEB 2001, encontrando impacto positivo, mesmo que em magnitudes modestas, das variáveis. Marzocchi e Oliveira (2009) investigaram a associação dos recursos escolares disponíveis nas escolas públicas brasileiras com o desempenho em Ciências dos alunos participantes do PISA (Programa Internacional de Avaliação dos Alunos) 2006, reportando que as escolas com melhores equipamentos e recursos educacionais podem obter, em média, 6,9 pontos a mais no desempenho.

Estes resultados demonstram a relevância de investimentos em recursos escolares, mesmo em itens básicos, pois muitas das escolas brasileiras não contam nem sequer com tais itens. Conforme sinalizado por Soares (2004b, p.17), “ainda não superamos a fase de investimentos básicos nas escolas”. Essa é, pois, uma questão que deve compor a agenda política, para a promoção da aprendizagem discente.

Dado ao exposto, o estudo aqui desenvolvido indica que não são poucos os desafios que ainda se interpõem para a efetiva melhoria da qualidade da educação brasileira e que as políticas educacionais muito têm a contribuir nesse respeito. Assim, os coeficientes estimados para as políticas públicas implementadas nas esferas fluminenses trazem à tona a importância da discussão sobre a associação das políticas públicas educacionais e os indicadores de qualidade, para o incremento da qualidade da educação.