

A EVOLUÇÃO RECENTE E PROPOSTAS PARA A MELHORIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL¹

Fernando Veloso

1 INTRODUÇÃO

Após décadas de descaso em relação à educação, desde meados da década de 1990 houve uma evolução de vários indicadores educacionais no Brasil. Nesse período, foi praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental, e houve uma expansão expressiva do ensino médio. No entanto, a qualidade da educação ainda é muito baixa.

Neste capítulo, descrevemos o quadro educacional no Brasil e sua evolução recente. São analisados vários estudos sobre os determinantes do nosso baixo desempenho e experiências de reforma educacional em outros países. Uma lição importante é que os resultados das políticas dependem de forma crucial dos detalhes das intervenções e das características do ambiente local. Em função disso, para entender os possíveis efeitos de iniciativas de reforma no Brasil, é preciso caracterizar o contexto no qual elas atuariam.

Com esse objetivo, descrevemos o funcionamento do sistema educacional brasileiro, com ênfase no sistema de avaliação da educação básica, financiamento e gasto público em educação, participação do setor privado e organizações não governamentais e experiências recentes de reforma educacional no Brasil. Também são descritos aspectos importantes do marco legal que afetam a atribuição de responsabilidades, o financiamento das políticas educacionais e a implantação de iniciativas de reforma.

A criação de um sistema abrangente de avaliação da educação básica no Brasil propiciou as condições para que sejam desenhadas políticas eficazes nos próximos anos. Com base nas lições das experiências de reforma em outros países e na análise das características do sistema educacional brasileiro, são feitas recomendações de política para melhorar os indicadores educacionais no país.

O capítulo está dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção faz um breve diagnóstico do quadro atual da educação no Brasil e sua evolução desde meados da década de 1990. A terceira seção analisa vários estudos sobre os determinantes do desempenho educacional no Brasil. A quarta seção apresenta as lições de experiências de reforma em outros países. A quinta seção descreve o sistema educacional brasileiro. A seção final apresenta propostas para a melhoria da educação no Brasil.

¹ Gostaria de agradecer os comentários e sugestões de Naercio Aquino Menezes Filho e Reynaldo Fernandes, e dos organizadores deste volume, Edmar Bacha e Simon Schwartzman. Agradeço também os comentários de André Portela Souza, Daniel Santos, Fabio Giambiagi, Miguel Foguel, Paulo Ferraz, Samuel Pessoa e dos participantes dos seminários realizados na Casa das Garças.

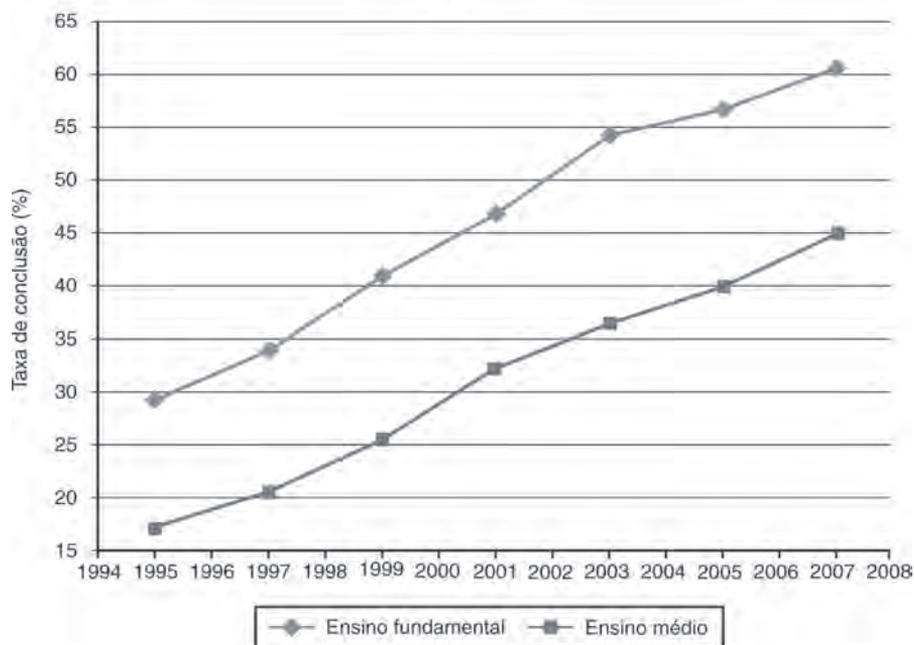
2 O QUADRO EDUCACIONAL NO BRASIL

Desde meados da década de 1990, o acesso ao ensino fundamental no Brasil foi praticamente universalizado. Em 2009, 98% das crianças entre 6 e 14 anos frequentavam a escola. Entre 1995 e 2009, também verificou-se um importante aumento na taxa de atendimento dos jovens entre 15 e 17 anos. Em 1995, 64% dos jovens nessa faixa etária frequentavam a escola. Esse percentual elevou-se para 85% em 2009.²

Houve também um aumento expressivo nas taxas de conclusão do ensino fundamental e ensino médio. Em 1995, apenas 29% dos jovens com 16 anos haviam concluído o ensino fundamental, como mostra o Gráfico 1. Em 2007, esse percentual elevou-se para 61%. No mesmo período, a proporção de jovens de 19 anos com ensino médio completo elevou-se de 17% para 45%.³

GRÁFICO 1

Evolução da proporção de jovens com ensino fundamental completo aos 16 anos e ensino médio completo aos 19 anos — 1995-2007



Fonte: Todos pela Educação (2008).

Portanto, desde 1995 ocorreu um progresso significativo nos indicadores de quantidade de educação no Brasil. No entanto, é preciso ressaltar dois pontos. Primeiro, embora a maior parte das crianças e jovens entre 6 e 17 anos esteja na escola, isso não significa que os alunos estão na série correta, devido ao elevado grau de repetência e evasão dos níveis de ensinos fundamental e médio. De acordo com IBGE (2010a), apenas 51% dos jovens de 15 a 17 anos estavam

² Ver IBGE (2010a).

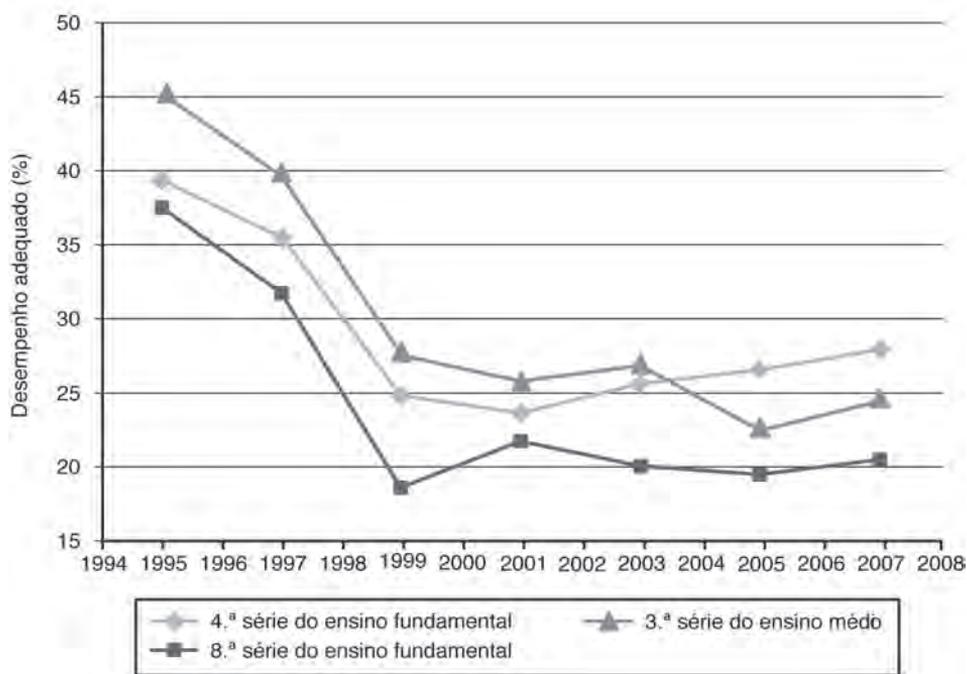
³ Ver Todos pela Educação (2008).

matriculados no ensino médio em 2009, como seria adequado para essa faixa etária. Segundo, embora tenha sido atingida a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, uma parcela significativa das crianças ainda não conclui esse nível de ensino.

A evolução dos indicadores de qualidade nesse período é bem menos favorável. O Gráfico 2 mostra que entre 1995 e 2001 ocorreu uma queda significativa da qualidade da educação, medida pela fração de alunos da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e 3.^a série do ensino médio com desempenho adequado em Língua Portuguesa.⁴ Entre 2001 e 2007, verificaram-se uma relativa estagnação da qualidade da educação na 8.^a série do ensino fundamental e 3.^a série do ensino médio e uma pequena recuperação na 4.^a série do ensino fundamental.⁵

GRÁFICO 2

Evolução do desempenho dos alunos do ensino fundamental e ensino médio em Língua Portuguesa — 1995-2007



Fonte: Todos pela Educação (2008).

Em 2007, apenas 28% dos alunos da 4.^a série do ensino fundamental tiveram desempenho adequado para a sua série em Língua Portuguesa. Esses percentuais também foram muito baixos na 8.^a série do ensino fundamental (21%) e na 3.^a série do ensino médio (25%). Os resultados foram ainda piores em Matemática. Em 2007, somente 24% dos alunos da 4.^a série do ensino fun-

⁴ A queda da qualidade da educação foi particularmente acentuada entre 1995 e 1999. Os dados de qualidade da educação baseiam-se na definição de desempenho adequado a cada série adotada pelo movimento Todos pela Educação. Para a 4.^a série do ensino fundamental, o desempenho adequado em Língua Portuguesa é uma pontuação acima de 200 pontos na escala do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), enquanto para a 8.^a série o ponto de corte é de 275 pontos. Para a 3.^a série do ensino médio, o desempenho adequado é acima de 300 pontos. Para mais detalhes, ver Todos pela Educação (2008).

⁵ Desde 2006, o ingresso no ensino fundamental passou a ocorrer aos 6 anos de idade, com um período de transição até 2010. Com a efetivação dessa mudança, a 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental passam a ser denominadas 5.^o e 9.^o anos, respectivamente.

damental tiveram desempenho adequado para a sua série, enquanto na 8.^a série do ensino fundamental e na 3.^a série do ensino médio esses percentuais foram de 14% e 10%, respectivamente.

Fernandes e Natenzon (2003) apresentam evidências de que a queda da medida de qualidade da educação decorreu principalmente devido a uma mudança no perfil dos alunos, associada a uma redução expressiva do atraso escolar. Além disso, a piora do desempenho está em parte associada à incorporação ao sistema educacional de crianças e jovens provenientes de ambientes socioeconômicos mais desfavoráveis.

Nesse sentido, Filmer, Hasan e Pritchett (2006) argumentam que a dicotomia entre quantidade e qualidade da educação é inadequada. Segundo os autores, o foco da política educacional deve ser o aprendizado de todas as crianças e jovens em uma determinada faixa etária, incluindo as crianças e os jovens que estão fora da escola.⁶ Eles argumentam que a inclusão de crianças no sistema educacional pode elevar substancialmente o aprendizado de uma coorte, mesmo que ocorra uma redução dos resultados observados nos testes.

Utilizando dados do *Programme for International Student Assessment* (PISA) de 2003, os autores calcularam o desempenho escolar da coorte de 15 anos de idade no Brasil e em outros países. A Tabela 1 apresenta a proporção dos jovens de 15 anos com desempenho escolar abaixo do nível mínimo de proficiência do PISA 2003 para o Brasil e outros países. No Brasil, 78% dos jovens de 15 anos apresentam desempenho inferior ao nível mínimo de proficiência em Matemática, em comparação a 39% no Uruguai, 50% no México e 2% na Coreia do Sul. Em Leitura, 57% dos jovens no Brasil apresentam desempenho inferior ao nível mínimo de proficiência, em comparação a 31% no Uruguai, 39% no México e 0% na Coreia do Sul. Em Ciências, a proporção de jovens com desempenho abaixo do mínimo no Brasil é de 64%, em comparação a 31% no Uruguai, 38% no México e 2% na Coreia do Sul.

TABELA 1 Proporção de jovens de 15 anos com desempenho escolar abaixo do nível mínimo de proficiência do PISA 2003

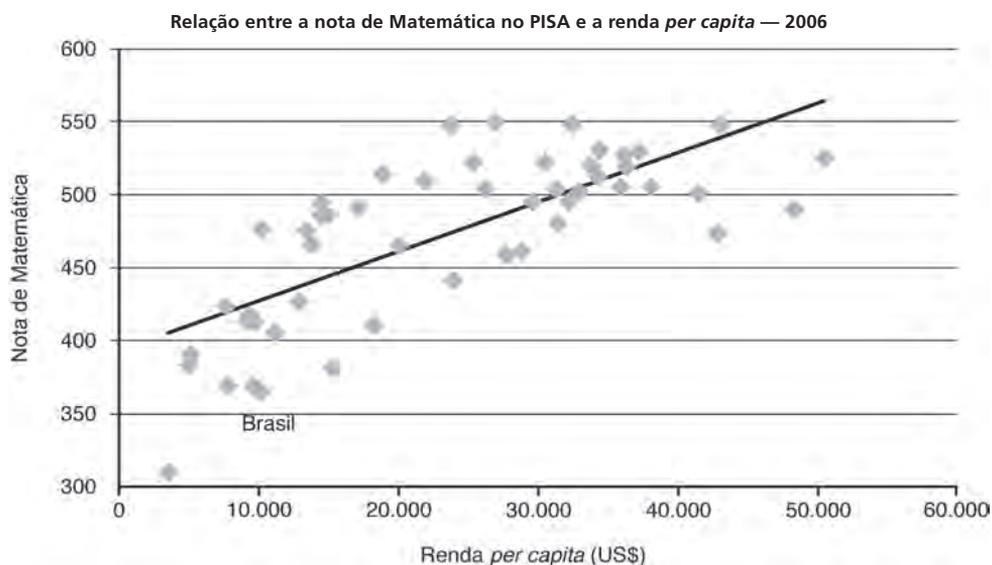
Países	(em %)		
	Matemática	Leitura	Ciências
Brasil	78	57	64
Indonésia	68	45	39
Coreia do Sul	2	0	2
México	50	39	38
Tailândia	34	19	26
Turquia	67	50	57
Uruguai	39	31	31
Grécia	17	8	7
Japão	3	5	3
Estados Unidos	9	5	7

Fonte: Filmer, Hasan e Pritchett (2006).

⁶ Marcelo Neri apresenta um argumento similar em Todos pela Educação (2008).

Portanto, o nível de aprendizado no Brasil é muito baixo. A qualidade da educação no Brasil também é inferior ao que seria de se esperar de um país com nosso nível de renda *per capita*. Isso é evidenciado no Gráfico 3, que mostra que o Brasil está abaixo da reta que apresenta a relação entre a renda *per capita* e a nota de Matemática no PISA de 2006. O mesmo padrão ocorre em Ciências e Leitura.

GRÁFICO 3



Fonte: Os dados de renda *per capita* foram obtidos da Penn World Table 6.3. Os dados da nota de matemática foram obtidos do PISA 2006.

3 DETERMINANTES DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL

Embora a dimensão da quantidade de educação seja importante, a maioria dos estudos recentes no Brasil analisa os determinantes da qualidade do ensino. Um estudo de Menezes Filho (2007) examina os determinantes do desempenho dos alunos da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e da 3.^a série do ensino médio no exame de proficiência em Matemática do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) em 2003.

Os resultados mostram que características familiares e do aluno, como a educação da mãe, atraso escolar e reprovação prévia, são determinantes importantes do desempenho escolar. Variáveis que capturam um ambiente estimulante para os estudos, como número de livros e presença de computador em casa, também são positivamente correlacionadas com a nota em Matemática. Além disso, alunos que fizeram pré-escola têm um desempenho melhor em relação aos que iniciaram os estudos na 1.^a série.

A maioria das variáveis associadas à escola, como número de computadores, tamanho da turma, e características do professor, como escolaridade, formação continuada e salário,

têm baixa correlação com o desempenho dos alunos. Por outro lado, o número de horas-aula tem uma associação significativa com o desempenho escolar.⁷

Menezes Filho (2007) também apresenta evidências de que os alunos das escolas privadas têm um desempenho superior ao dos alunos das escolas públicas em cerca de 18%, mesmo controlando por diferenças nas características dos alunos. Além disso, na rede privada existe uma associação positiva entre o salário dos professores e o aprendizado dos alunos, enquanto na rede pública não existe correlação entre essas variáveis.

Uma possível explicação para a diferença de desempenho entre os alunos da rede pública e privada seria um salário maior nas escolas privadas, que atrairia professores de melhor qualidade. Barbosa Filho, Pessoa e Afonso (2009) mostram que, se for considerado somente o salário, professores da rede pública ganham entre 5% e 10% menos que professores da rede privada. No entanto, quando são incluídos os benefícios previdenciários, o valor presente do contrato de trabalho dos professores das escolas públicas é substancialmente superior ao dos professores de escolas privadas.

Essas evidências indicam que a gestão escolar pode ter um papel importante na qualidade do ensino. Isso é condizente com um estudo de Menezes Filho e Amaral (2009) que analisa o efeito dos gastos municipais em educação no desempenho dos alunos da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental em Matemática e Português. Os autores encontram que, comparando-se municípios com características semelhantes, a nota dos alunos em municípios com gasto por aluno elevado não é diferente, em média, da nota dos alunos em municípios que gastam pouco em educação. O trabalho conclui que não existe relação entre gastos educacionais municipais e desempenho escolar no Brasil.

Também é possível que os recursos que efetivamente chegam nas escolas sejam menores que os gastos oficiais, em função de corrupção, ou sejam alocados para usos diferentes dos que foram destinados. Ferraz, Finan e Moreira (2009) mostram que a existência de corrupção no uso de recursos destinados à educação reduz a nota de Matemática e Português na Prova Brasil dos alunos da 4.^a série do ensino fundamental. Os autores também documentam que a corrupção aumenta a repetência e evasão escolar. Além disso, municípios nos quais o diretor é eleito têm menor corrupção em educação que municípios nos quais o diretor é indicado pelo prefeito, o que aponta que o processo seletivo dos diretores pode ser importante para assegurar que os recursos destinados às escolas sejam devidamente monitorados.

Como mostrou Menezes Filho (2007), o fato de o aluno ter cursado a pré-escola tem um efeito importante no seu desempenho escolar. A literatura acadêmica mostra que a educação infantil pode gerar vários benefícios. Por exemplo, pesquisas em neurociência mostram que o aprendizado é mais fácil na primeira infância que em estágios posteriores da vida da criança. A educação infantil também pode contribuir para o estímulo de determinadas ca-

⁷ Menezes Filho e Ribeiro (2009) utilizam dados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) de 2007 e da Prova Brasil de 2005 para analisar os determinantes do desempenho escolar no estado de São Paulo. Entre as características do aluno, as variáveis mais importantes foram cor, escolaridade dos pais e ter cursado pré-escola. A variável da escola que teve maior impacto no aprendizado dos alunos foi um corpo docente permanente, formado por professores concursados, estável e sem muitas faltas.

racterísticas de comportamento e traços de personalidade, como sociabilidade, autoestima, persistência e motivação. Vários estudos mostram que, além de melhorar o desempenho escolar, essas características comportamentais reduzem a probabilidade de envolvimento com drogas e de participação em atividades criminosas.⁸

Em função dessas evidências, existe no Brasil um número crescente de estudos sobre os efeitos da educação infantil no desempenho educacional. Curi e Menezes Filho (2009) mostram que ter cursado a pré-escola tem efeitos positivos na conclusão de todos os ciclos escolares (primário, ginásial, secundário e superior) e crescente nos três primeiros. Além disso, a pré-escola está associada a um aumento de um ano e meio de escolaridade e a uma elevação de 16% na renda, independentemente do seu impacto na educação. Felício e Vasconcelos (2007) mostram que ter frequentado a educação infantil tem um efeito expressivo na nota de Matemática do SAEB dos alunos da 4.ª série do ensino fundamental.

Em resumo, os estudos sobre determinantes do desempenho educacional no Brasil mostram que características familiares e do aluno, como o nível de escolaridade da mãe e o fato de o aluno ter cursado a pré-escola, têm um impacto significativo no aprendizado. Além disso, existem evidências de que a gestão escolar pode ter um efeito importante no desempenho dos alunos.

4 LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS DE REFORMA EDUCACIONAL

Diante do baixo desempenho educacional no Brasil e das possíveis razões para esse quadro, a questão que se coloca é como reformar o sistema educacional para melhorar o aprendizado. Segundo vários estudos, a qualidade do professor é um determinante fundamental do nível de aprendizado dos alunos.⁹ No entanto, a qualidade do professor envolve principalmente fatores de difícil mensuração, como talento em lecionar, motivação, foco no aluno e interesse em testar novos métodos de ensino, entre outros. Em particular, ela não está fortemente correlacionada com variáveis observáveis, como o grau de experiência e o nível de formação dos professores.

Um programa de seleção de professores que tem se revelado promissor nos Estados Unidos é o *Teach for America (TFA)*. O TFA foi criado em 1989 e recruta candidatos com excelente desempenho formados em universidades de primeira linha.¹⁰ Os candidatos selecionados passam por um programa de treinamento curto e intensivo, com um componente importante de prática em sala de aula. Em seguida, esses professores são alocados por um período mínimo de dois anos em escolas públicas localizadas em áreas de baixa renda, onde estão sujeitos à mesma escala salarial dos demais professores da rede pública que trabalham na mesma escola.

Decker *et al.* (2004) fizeram uma avaliação de impacto do TFA em Chicago, Los Angeles, Houston, Nova Orleans e Mississippi. Os autores compararam o desempenho dos alunos que

⁸ Para uma discussão detalhada, ver Aratijo *et al.* (2009).

⁹ Ver Hanushek e Rivkin (2006).

¹⁰ Para lecionar no TFA não é necessário que os candidatos tenham se formado em áreas relacionadas à docência.

tinham professores do TFA (grupo de tratamento) com colegas da mesma escola e série que tiveram aula com outros professores (grupo de controle). Os alunos foram previamente distribuídos de forma aleatória entre as turmas para assegurar que os alunos nos grupos de tratamento e controle tivessem as mesmas características.

Os autores mostram que os professores formados pelo TFA são diferentes dos professores de escolas públicas tradicionais em várias dimensões. Primeiro, conforme esperado, os professores do TFA têm uma forte formação acadêmica. Em particular, mais de dois terços dos professores do TFA foram formados em universidades classificadas como “mais competitivas”, “altamente competitivas” e “muito competitivas”, de acordo com o *Barron's Profile of American Colleges*. Em comparação, dentre os demais professores, somente 4% formaram-se em universidades do mesmo nível. Outra diferença importante é que a proporção de professores do TFA formados em áreas relacionadas à educação (25%) é bem menor que a dos demais professores (55%).

Os resultados mostram que os professores do TFA tiveram um impacto positivo significativo no desempenho dos seus alunos em matemática. Não foram encontrados efeitos no desempenho em leitura. Os autores concluem que o TFA é um programa que tem contribuído para elevar o aprendizado de alunos provenientes de ambientes socioeconômicos desfavoráveis, de uma forma eficiente em termos de sua relação custo-benefício.

Além de selecionar e reter bons professores, é importante criar incentivos para que os atores envolvidos e, em particular, os professores sejam induzidos a direcionar suas ações para a obtenção de melhores resultados. Nas últimas duas décadas, diversos países implementaram reformas com o objetivo de introduzir incentivos no sistema educacional voltados para a elevação da qualidade da educação. Embora os resultados dependam em grande medida de suas circunstâncias específicas, três mecanismos institucionais geralmente estão presentes, de forma isolada ou em conjunto: *accountability*, competição e descentralização com autonomia das escolas.¹¹ A seguir, discutiremos o significado de cada um desses conceitos e sua implementação na prática.

4.1 ACCOUNTABILITY

A ideia de *accountability* é responsabilizar os atores envolvidos no processo educacional pelos resultados e, dessa forma, criar incentivos para a melhoria do desempenho. Uma maneira de fazer isso é através da divulgação pública das notas das escolas, com o objetivo de gerar pressão por parte de pais e gestores sobre as escolas com piores resultados. Em geral, no entanto, são introduzidos mecanismos explícitos de recompensas e punições atrelados às metas educacionais, como bônus para os professores das escolas que elevam o aprendizado de seus alunos.

É preciso levar em conta várias dificuldades e detalhes no desenho do mecanismo. Primeiro, é necessário que o exame seja bem desenhado e avalie de forma adequada as compe-

¹¹ Ver Veloso (2009b).

tências cognitivas que os alunos devem adquirir em cada série e nível de ensino. Algumas distorções podem ocorrer nesse contexto. Uma é a situação conhecida como *teaching to the test*, que ocorre quando os professores concentram seus esforços exclusivamente nos tópicos que são avaliados no exame e desconsideram aspectos importantes, mas de difícil mensuração, como habilidades não cognitivas. Em casos mais extremos, pode ocorrer manipulação dos resultados da prova por parte de professores. Outra dificuldade decorre do fato de que circunstâncias aleatórias podem introduzir uma grande variabilidade nos resultados, sem refletir diferenças genuínas na qualidade das escolas.¹²

Mesmo que as notas em exames padronizados reflitam o nível de aprendizado dos alunos, um resultado conhecido na literatura é que elas são muito relacionadas a características socioeconômicas de suas famílias, como renda e educação dos pais. Outro problema potencial é a possibilidade de um incentivo perverso no sentido de os professores concentrarem seus esforços nos alunos com melhores chances de obter um bom resultado, em detrimento de alunos com problemas de aprendizagem. Por essas razões, sistemas educacionais baseados em *accountability* frequentemente complementam os resultados dos exames com outros indicadores, como taxas de repetência e evasão, ou metas de desempenho para subgrupos populacionais classificados em termos de raça e nível de renda.

Nos Estados Unidos, vários estados implantaram sistemas de *accountability* na década de 1990. Em 2002, foi introduzido um sistema federal, o *No Child Left Behind*, que estabelece que os estados devem instituir sistemas de *accountability* abrangendo todas as escolas públicas.

Não existem evidências empíricas conclusivas sobre os efeitos do *No Child Left Behind*. Dee e Jacob (2009) encontram que o *No Child Left Behind* teve um efeito positivo na nota de Matemática dos alunos da 4.^a e 8.^a séries. No entanto, os autores não encontram efeitos na nota de leitura em nenhuma das séries. Neal e Schanzenbach (2010) mostram que a introdução do *No Child Left Behind* em Chicago melhorou somente as notas dos estudantes localizados no meio da distribuição de habilidades e não teve impacto nos alunos nos extremos da distribuição. Isso sugere que os professores podem ter se concentrado nos alunos que tinham maior probabilidade de atingir as metas de desempenho.

Outra forma de introduzir *accountability* no sistema educacional é através da premiação de professores em função do resultado. Em 1996, o Chile implementou o *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* (SNED). As escolas públicas ou privadas subsidiadas pelo setor público com melhor desempenho recebem um bônus. O indicador de desempenho inclui o nível e variações na nota dos alunos em um exame padronizado, além da taxa de aprovação dos alunos. Além disso, são avaliados o grau de participação dos pais e as condições de trabalho dos professores.

Uma característica importante do SNED é que são construídos grupos de escolas com características semelhantes em termos de fatores socioeconômicos e localização geográ-

¹² Ver Kane e Staiger (2002).

fica, com o objetivo de premiar as escolas que apresentam a maior contribuição para o aprendizado dos seus alunos. Mizala e Romaguera (2005) apresentam evidências de que o SNED teve um efeito positivo no desempenho escolar dos alunos das escolas com maiores chances de serem premiadas.

Outros países também têm adotado iniciativas de premiação de professores de acordo com sua *performance*, embora de forma menos sistemática. Por exemplo, Lavy (2002) analisou um programa em Israel que premiou os professores das escolas que melhoraram o desempenho dos alunos. O autor mostra que o programa teve efeitos positivos nas notas dos alunos e que seu impacto foi maior nas notas dos estudantes provenientes de famílias com condições socioeconômicas mais desfavoráveis.

Glewwe *et al.* (2003) analisaram um programa que ofereceu incentivos monetários a professores no Quênia com base na média das notas dos alunos calculadas para cada escola. Os resultados mostram que, durante o período de duração do programa, ocorreu uma elevação significativa das notas dos alunos nas escolas que participaram do programa. No entanto, os autores não encontraram efeitos positivos um ano após o término do programa, o que sugere que o esforço dos professores possivelmente se concentrou em melhorar os resultados no curto prazo.

Embora existam várias experiências de premiação de professores, o uso da premiação aos estudantes como forma de introduzir incentivos para um melhor desempenho é menos conhecido. Um estudo recente de Fryer (2010) testou o impacto de incentivos financeiros sobre o desempenho dos alunos. Com essa finalidade, foram realizados experimentos nas escolas públicas de Chicago, Dallas, Nova York e Washington, nos quais foi distribuído um total de US\$6,3 milhões para cerca de 20.000 estudantes em 261 escolas. Em Chicago e Nova York foram testados incentivos associados ao desempenho dos alunos em exames padronizados. Em Dallas e Washington foram introduzidos incentivos associados a tarefas específicas, como ler livros, frequentar a aula, ter bom comportamento e fazer o dever de casa.

Os resultados mostram que incentivos financeiros associados à nota em exames padronizados não foram efetivos para melhorar o desempenho dos estudantes. Por outro lado, incentivos associados a tarefas específicas, principalmente ler livros, tiveram impacto positivo na nota dos alunos. A interpretação de Fryer (2010) para esses resultados é que os estudantes não sabem o que fazer para melhorar suas notas. Por isso, segundo o autor, pode ser melhor associar incentivos a ações que possam ser controladas de forma mais direta pelos alunos e tenham potencial para aumentar o aprendizado.

4.2 ESCOLHA E COMPETIÇÃO

Enquanto sistemas de *accountability* procuram identificar as escolas de boa qualidade por meio de indicadores de desempenho, mecanismos com base na escolha e competição transferem essa decisão para os pais dos alunos. Uma forma de introduzir competição no

sistema educacional é através da criação de um sistema de *vouchers*.¹³ Os *vouchers* são vales educacionais que permitem que os pais possam matricular seus filhos em escolas privadas de sua escolha.¹⁴ Esse modelo busca oferecer uma alternativa de educação de qualidade a um custo baixo, principalmente para estudantes de baixa renda.

Uma característica importante e menos conhecida dos *vouchers* é que, em sua versão mais abrangente, as transferências de recursos às escolas públicas são feitas com base no número de alunos matriculados. A ideia é que a perda de receita associada à queda do número de alunos matriculados crie incentivos para que as escolas de baixa qualidade melhorem seu desempenho.

Como no caso de mecanismos de *accountability*, é preciso considerar os detalhes e dificuldades no desenho de mecanismos de escolha e competição. Neal (2002) argumenta que os efeitos de *vouchers* dependem de forma crítica dos detalhes de sua implementação. Por exemplo, se as escolas privadas puderem selecionar os melhores candidatos, pode ocorrer um aumento da segregação de alunos por raça ou nível de renda.

Outro aspecto importante é que as famílias tenham informações objetivas sobre a qualidade das escolas. Um estudo de Hastings e Weinstein (2008) sobre o programa de escolha de escolas públicas em Charlotte-Mecklenburg apresenta evidências de que pais que tiveram maior acesso a informações objetivas sobre a qualidade das escolas, medida pela nota média dos seus alunos em exames padronizados, escolheram, em média, escolas de melhor qualidade. Essa escolha, por sua vez, melhorou o desempenho dos seus filhos nos exames.

Para que o modelo de *vouchers* afete não somente os alunos beneficiados pelo programa, mas também contribua para melhorar a qualidade de todas as escolas públicas, é importante que a perda de alunos tenha um impacto significativo na receita das escolas públicas. Por outro lado, é preciso que sejam criadas as condições para que as escolas públicas possam reagir à competição, o que geralmente envolve uma elevação do seu grau de autonomia.

A evidência existente sobre os efeitos de *vouchers* nos Estados Unidos não é conclusiva.¹⁵ Dois países da América Latina, Colômbia e Chile, implantaram programas de *vouchers* em larga escala. O programa de *vouchers* da Colômbia, chamado *Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria* (PACES), foi estabelecido em 1991. O principal objetivo do PACES era elevar a taxa de matrícula no ensino secundário e, em particular, permitir que estudantes de famílias pobres tivessem acesso a escolas privadas de nível secundário de boa qualidade.

É importante destacar duas características do PACES que tiveram um efeito importante nos seus resultados. Primeiro, o programa foi voltado para famílias de baixa renda.

¹³ Outra forma de introduzir escolha e competição no sistema público de educação é através da criação de *charter schools*. Como essa política também tem características importantes de descentralização e autonomia escolar, ela será discutida na próxima subseção.

¹⁴ Em países onde as escolas públicas são pagas, os *vouchers* também podem ser utilizados nessas escolas.

¹⁵ Ver Jacob e Ludwig (2008).

Segundo, não foi permitido que as escolas privadas participantes do programa selecionassem os candidatos. Caso o número de candidatos fosse maior que o número de vagas, a seleção deveria ser feita por sorteio. Angrist *et al.* (2002) mostram que os beneficiados pelo PACES tiveram notas significativamente maiores que os não beneficiados em exames padronizados. Em estudo posterior, Angrist, Bettinger e Kremer (2006) mostram que o PACES teve efeitos de longo prazo e que os beneficiados do programa tiveram maior probabilidade de concluir o ensino secundário e obtiveram melhores notas em exames de admissão na universidade.

No início da década de 1980, o Chile implementou um programa nacional de *vouchers*, além de outras mudanças importantes no sistema educacional, como a municipalização do ensino. Todas as escolas públicas e privadas de níveis primário e secundário subsidiadas pelo Estado participam do programa. As escolas privadas e redes municipais de escolas públicas recebem transferências de recursos públicos de acordo com o número de alunos matriculados. Além de ser muito mais abrangente, o modelo de *vouchers* chileno tem duas diferenças importantes em relação ao programa da Colômbia. A primeira é que todos os alunos podem se beneficiar do programa, e não apenas os provenientes de famílias pobres. A segunda é que as escolas privadas podem selecionar os candidatos, inclusive usando critérios de renda familiar.¹⁶

Hsieh e Urquiola (2006) analisaram os efeitos do programa de *vouchers* do Chile no desempenho escolar. Os autores não encontraram evidências de que o programa teve um efeito positivo nas notas de alunos em testes padronizados, taxas de repetência e anos de escolaridade. Por outro lado, os resultados indicaram que essa política aumentou a segregação de alunos, possivelmente porque os melhores alunos das escolas públicas se transferiram para escolas privadas. Segundo Hsieh e Urquiola, a competição induzida pelo sistema de *vouchers* se deu através de uma disputa pelos melhores alunos e não por esforços no sentido de elevar a qualidade da educação oferecida.

4.3 DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA ESCOLAR

A descentralização pode contribuir para elevar o grau de *accountability*, na medida em que as comunidades locais têm maior incentivo e capacidade de monitoramento dos resultados das escolas. Além disso, governos e comunidades locais têm maior conhecimento sobre os problemas e necessidades das escolas de sua área. No entanto, a descentralização pode ter consequências adversas sobre a qualidade da educação quando o governo ou gestor local não tem capacitação técnica ou recursos adequados.

As experiências de descentralização bem-sucedidas caracterizam-se não somente por uma delegação administrativa de poderes do governo central para governos e comunidades locais, mas também por uma elevação do grau de autonomia e flexibilidade na gestão escolar.

¹⁶ Várias mudanças no programa de *vouchers* chileno foram propostas recentemente, entre elas uma elevação substancial do valor dos *vouchers*, a concessão de valores mais elevados para alunos pobres e a proibição de seleção de alunos pelas escolas privadas.

Dessa forma, a descentralização pode se refletir em uma mudança dos incentivos dentro da escola e em uma melhoria do desempenho escolar.

Uma forma de aumentar o grau de autonomia das escolas é através das *charter schools*, que foram introduzidas nos Estados Unidos no início da década de 1990. Nessa modalidade, organizações privadas com ou sem fins lucrativos podem se candidatar, mediante um processo de concorrência, a receber recursos públicos para fornecer serviços educacionais. Os candidatos devem apresentar um plano educacional (*charter*) a uma autoridade pública. Em caso de aprovação, é estabelecido um contrato de gestão durante um determinado período, cuja renovação está sujeita ao cumprimento de metas educacionais que, em geral, incluem o desempenho de alunos em exames padronizados.

As *charter schools* são escolas públicas e não podem cobrar mensalidade. Caso o número de alunos seja maior que a disponibilidade de vagas, a seleção de candidatos deve ser feita através de sorteio. Uma diferença importante em relação às demais escolas públicas é que, como contrapartida à cobrança de resultados, as *charter schools* possuem um grau maior de autonomia e flexibilidade. Isso permite que sejam experimentadas diversas alternativas para melhorar o aprendizado, tornando as *charter schools* um laboratório potencial para testar inovações.

Um estudo recente de Zimmer *et al.* (2009) avalia o efeito de *charter schools* no desempenho escolar em Chicago, San Diego, Filadélfia, Denver, Milwaukee e nos estados de Ohio, Texas e Flórida. Os autores encontram que, em média, o efeito das *charter schools* na nota dos alunos em exames padronizados é similar ao das escolas públicas tradicionais. No entanto, em Chicago e na Flórida, os dois sistemas educacionais da amostra que possuem dados que permitem uma avaliação do impacto nas taxas de conclusão, as *charter schools* têm um efeito positivo substancial na probabilidade de os alunos concluírem o ensino médio e se matricularem no ensino superior.

Existe uma grande diversidade organizacional no modelo de *charter schools*. O *Knowledge Is Power Program* (KIPP) é uma rede de *charter schools* nos Estados Unidos que atende predominantemente alunos de famílias pobres e minorias étnicas. As escolas KIPP possuem uma abordagem intitulada *No Excuses* (Thernstrom e Thernstrom, 2003), caracterizada por um maior número de horas-aula por dia, um ano letivo mais longo, avaliações frequentes de professores e normas estritas de comportamento dos alunos. Muitos professores das escolas KIPP são egressos do programa *Teach for America*, descrito anteriormente. Os alunos recebem premiações por boas notas e por tarefas específicas, como frequentar as aulas e ter bom comportamento. Além disso, os pais assinam um compromisso com a escola, comprometendo-se a participar da vida escolar de seus filhos.

Angrist *et al.* (2010) avaliaram o desempenho dos alunos da KIPP Lynn, uma escola KIPP de Massachusetts. Os autores exploraram o fato de que *charter schools* com excesso de alunos devem selecionar os alunos através de sorteio, e compararam o desempenho dos ganhadores do sorteio (grupo de tratamento) com os perdedores (grupo de controle). Os resultados mostram que a KIPP Lynn teve um efeito positivo substancial no desempenho escolar de seus alunos em Matemática e leitura. Além disso, o impacto é maior para os piores alunos.

O estudo anterior avalia uma única *charter school*. Abdulkadiroglu *et al.* (2009a) fizeram uma avaliação de impacto do sistema de *charter schools* de Boston.¹⁷ Os autores exploraram o caráter aleatório da seleção de alunos em situações em que ocorreu um excesso de candidatos, e compararam o desempenho dos ganhadores do sorteio (grupo de tratamento) com os perdedores (grupo de controle). Os resultados mostram que as *charter schools* de Boston têm um grande impacto no desempenho dos alunos na *middle school* (6.^a, 7.^a e 8.^a séries) e *high school* em testes padronizados de Matemática e leitura. Na *middle school*, os ganhos são suficientes para eliminar a diferença de desempenho entre alunos brancos e negros em matemática e reduzir em dois terços a disparidade em leitura. Na *high school*, os ganhos são suficientes para eliminar a diferença de desempenho entre alunos brancos e negros em Matemática e leitura.

É importante observar, no entanto, que esses resultados reportados não se aplicam a todo o universo de *charter schools* em Boston, já que foram consideradas na análise somente as escolas com excesso de demanda. Abdulkadiroglu *et al.* (2009a) argumentam, no entanto, que, sob o ponto de vista da política educacional, essas são as escolas mais relevantes, já que são as que provavelmente se expandirão caso as restrições à expansão do número de *charter schools* sejam relaxadas.

Uma característica importante dessas escolas é que quase todas compartilham o modelo *No Excuses* descrito anteriormente, caracterizado por uma maior duração do dia e do ano letivo, avaliações frequentes de professores e alunos e uma preocupação em inculcir nos estudantes valores associados à disciplina e ética de trabalho.

Hoxby e Murarka (2009) fazem uma avaliação de impacto do sistema de *charter schools* de Nova York.¹⁸ Assim como os estudos mencionados anteriormente, são analisadas *charter schools* que selecionaram alunos por sorteio, que correspondem à grande maioria das escolas em Nova York. Os resultados mostram que as *charter schools* de Nova York têm um impacto positivo no desempenho dos alunos entre a 3.^a e 8.^a séries em testes padronizados de Matemática e leitura. Embora a magnitude dos impactos seja significativa, ela é consideravelmente menor que a encontrada em Abdulkadiroglu *et al.* (2009a) para o sistema de *charter schools* de Boston, o que possivelmente reflete o fato de que a rede de *charter schools* de Nova York é bem maior e mais heterogênea que a de Boston.

Hoxby e Murarka (2009) também identificam as políticas e práticas escolares que estão correlacionadas a maiores elevações no aprendizado dos alunos. Uma observação importante é que, em geral, as *charter schools* com melhores resultados utilizam “pacotes de políticas”. Por exemplo, escolas com ano letivo mais longo também tendem a ter mais horas de aula por dia. Embora os resultados sejam preliminares e não tenham uma interpretação causal, uma maior duração do ano letivo tem forte correlação com um aumento do aprendizado dos alunos.

¹⁷ Ver Abdulkadiroglu, *et al.* (2009a) para uma apresentação não técnica dos resultados da avaliação de impacto das *charter schools* de Boston.

¹⁸ Ver Hoxby, Murarka e Kang (2009) para uma apresentação não técnica dos resultados da avaliação de impacto das *charter schools* de Nova York.

Um experimento social ambicioso chamado *Harlem Children's Zone* tem sido conduzido em Nova York desde a década de 1990. Essa intervenção combina ações na área de educação e um amplo conjunto de ações sociais e comunitárias. As ações educacionais do *Harlem Children's Zone* abrangem diversos programas de educação infantil e *charter schools* de ensinos fundamental e médio. Entre os componentes sociais e comunitários do *Harlem Children's Zone* incluem-se diversos programas de saúde, nutrição, assistência social, esportes e lazer, voltados para as crianças e suas famílias.

As *charter schools* do *Harlem Children's Zone* adotam o modelo *No Excuses*. As escolas têm dias e ano letivo mais longos que as escolas públicas regulares e oferecem programas de reforço escolar depois das aulas e aos sábados. Existe uma grande ênfase em atrair e reter professores de elevada qualidade e são utilizados indicadores com base nas notas dos alunos para avaliar e premiar professores. Além disso, os alunos são premiados quando obtêm boas notas e frequentam as aulas.

Dois estudos recentes contribuíram para entender melhor os efeitos do *Harlem Children's Zone* sobre o desempenho educacional. Dobbie e Fryer (2009) avaliaram o efeito das *charter schools* do *Harlem Children's Zone* no desempenho dos alunos nos níveis de *elementary* e *middle school* em testes padronizados de Matemática e leitura. Os resultados mostram que as *charter schools* têm um grande impacto no desempenho dos alunos na *middle school* (6.^a, 7.^a e 8.^a séries) e *elementary school* em testes padronizados de Matemática e leitura. Na *middle school*, os ganhos são suficientes para eliminar a diferença de desempenho entre alunos brancos e negros em Matemática e reduzir pela metade a disparidade em leitura. Na *elementary school*, os ganhos são suficientes para eliminar a diferença de desempenho entre alunos brancos e negros em Matemática e leitura.

Segundo os autores, a qualidade das *charter schools* foi decisiva para a elevação do aprendizado dos alunos. Investimentos comunitários não explicam isoladamente a melhoria das notas. Dobbie e Fryer (2009) também mostram que as *charter schools* do *Harlem Children's Zone* são muito eficientes em termos de custo-benefício. O gasto por aluno nessas escolas é cerca de 20% maior que o da mediana do distrito de Nova York, o que é amplamente compensado pelo grande impacto no aprendizado.

Um segundo estudo, de Whitehurst e Croft (2010), chegou a uma conclusão semelhante. Foram encontrados efeitos positivos significativos do programa, e eles decorrem da qualidade das *charter schools* e não dos investimentos na comunidade.

5 SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Uma lição importante das experiências de reforma educacional é que os resultados das políticas dependem de forma crucial dos detalhes das intervenções e das características do ambiente local. Em função disso, para entender os possíveis efeitos de iniciativas de reformas no Brasil é preciso caracterizar o contexto no qual elas atuam.

5.1 SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Uma inovação fundamental da política educacional no Brasil desde meados da década de 1990 foi a criação de um sofisticado sistema de avaliação da educação básica, que propicia as condições para que sejam desenhadas políticas eficazes nos próximos anos.¹⁹

No que diz respeito à avaliação do ensino básico, a iniciativa mais importante foi a reformulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB foi criado em 1988, e a primeira avaliação foi realizada em 1990, mas em 1995 foram feitas diversas mudanças no SAEB. A principal foi a introdução de modificações metodológicas que permitiram a comparabilidade dos resultados ao longo do tempo. Além disso, o exame tornou-se bienal, e as provas passaram a ser aplicadas à 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e à 3.^a série do ensino médio, em Matemática e Língua Portuguesa, o que permitiu que a qualidade do ensino médio também fosse avaliada. Finalmente, houve a inclusão das escolas privadas, o que aumentou a abrangência do exame e criou um parâmetro de referência para a avaliação das escolas públicas.

O SAEB é um exame amostral, ou seja, não são avaliadas todas as escolas. Em função disso, embora o SAEB seja uma ferramenta importante de avaliação da educação básica, ele não permite que sejam detectados os problemas de aprendizagem de cada escola e, conseqüentemente, não pode ser utilizado como um mecanismo de *accountability*.

Em 1998, foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), com o objetivo de avaliar o desempenho dos alunos da 3.^a série do ensino médio, ou que já tenham se formado e queiram ingressar no ensino superior. O Enem foi concebido como um instrumento de indução de uma reforma do currículo do ensino médio, na direção de um foco maior em competências, em contraposição à natureza enciclopédica da maioria dos vestibulares.

Em 2009, o Enem passou por uma reformulação significativa. O exame foi ampliado e passou a ter um foco maior em conhecimentos específicos, de modo a elevar sua aceitação como alternativa ao vestibular. No entanto, o aumento da escala do exame foi acompanhado de vários problemas operacionais e logísticos em sua implementação, que tornaram mais difícil concretizar seu objetivo de tornar-se o principal critério de acesso ao ensino superior.

Em 2005, foi criada a Prova Brasil, que avalia o aprendizado dos alunos de escolas públicas urbanas da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental, em Língua Portuguesa e Matemática. Uma diferença fundamental em relação ao SAEB é que a Prova Brasil tem caráter censitário, ou seja, todas as escolas públicas urbanas da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental são avaliadas.²⁰ Isso permite que seja calculada a nota de cada escola que participa do exame, o que cria a possibilidade de elaborar mecanismos de *accountability* das escolas em função dos seus resultados.

Essa possibilidade materializou-se em 2007, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB é um indicador construído para escolas públicas, municípios e unidades da Federação que combina os resultados da Prova Brasil/SAEB com

¹⁹ Para uma discussão sobre a construção do sistema de avaliação da educação básica no Brasil, ver Veloso (2009a) e Fernandes e Gremaud (2009).

²⁰ É preciso que as escolas públicas urbanas tenham pelo menos 20 alunos nas séries avaliadas.

a taxa de aprovação, obtida a partir de dados do Censo Escolar. A razão para combinar os dois indicadores é evitar possíveis distorções, como o estímulo à evasão de alunos de pior desempenho para obter uma nota maior na Prova Brasil. Por outro lado, escolas que deixam de reprovar seus alunos para tentar aumentar a taxa de aprovação estão sujeitas a uma queda nas notas da Prova Brasil e uma consequente redução do IDEB.

No mesmo ano, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Ministério da Educação, estabeleceu metas de desempenho no IDEB para o país, redes de ensino e escolas públicas até 2021 (divulgação em 2022), criando um sistema de *accountability* nacional. Também foram criadas metas intermediárias a cada dois anos, para que seja acompanhada a trajetória em direção ao cumprimento das metas em longo prazo.

Como mostra a Tabela 2, o IDEB correspondente às séries iniciais do ensino fundamental (4.^a série) elevou-se de 3,8 para 4,6 entre 2005 e 2009, superando a meta de 4,2 para 2009. Também foram verificados progressos no IDEB correspondente às séries finais do ensino fundamental (8.^a série), que se elevou de 3,5 para 4,0 entre 2005 e 2009, superando a meta de 3,7 para 2009. No ensino médio, no entanto, o aumento do IDEB foi menos expressivo, com uma elevação de 3,4 em 2005 para 3,6 para 2009, embora tenha sido atingida a meta de 3,5 para 2009.

TABELA 2 Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) observado e projetado, segundo o nível de ensino — Brasil

Nível de ensino	IDEB observado			Metas projetadas						
	2005	2007	2009	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Séries iniciais do ensino fundamental	3,8	4,2	4,6	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Séries finais do ensino fundamental	3,5	3,8	4,0	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,4	3,5	3,6	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: INEP/MEC.

Na medida em que a qualidade da educação oferecida por unidade de ensino é mensurada pelo IDEB, as escolas podem ser cobradas em função do seu desempenho, o que contribuiu para melhorar os resultados. Isso representou um avanço considerável no uso da avaliação, já que foi criado um sistema de incentivos no qual a avaliação passou a ser sistematicamente utilizada para medir os resultados, corrigir os erros e aprimorar as políticas.

No entanto, existem algumas limitações no sistema de avaliação da educação básica que devem ser consideradas. Primeiro, como foi mencionado, vários estudos mostram a importância da educação infantil para o desempenho escolar. No entanto, ainda existem poucos indicadores de qualidade da educação infantil (creche e pré-escola) no Brasil.

Barros *et al.* (2010c) analisam uma base de dados de 100 creches da cidade do Rio de Janeiro, que inclui indicadores de qualidade abrangendo cinco categorias: infraestrutura;

saúde e condições sanitárias; atividades e estrutura do programa; recursos humanos; e relações da creche com os pais e a comunidade. Os autores mostram que existe uma grande heterogeneidade nos indicadores de qualidade das creches.

Também não existe uma avaliação externa em larga escala do nível de alfabetização das crianças. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou, em 2008, a Provinha Brasil, uma avaliação diagnóstica do estágio de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano de escolarização. No entanto, embora a Provinha Brasil seja elaborada pelo INEP, a sua aplicação e correção ficam a critério das redes, diferentemente das outras avaliações nacionais. Além disso, a sua formulação levanta questões associadas aos diferentes métodos de alfabetização.²¹

Outra questão importante diz respeito à avaliação do ensino médio. Esse nível de ensino lida com objetivos conflitantes, como preparar o aluno para o ensino superior, para ingressar no mercado de trabalho e para o exercício da cidadania. Castro (2009) argumenta que essa divergência de objetivos é própria desse nível de ensino, e cada país procura compatibilizá-los de acordo com suas circunstâncias específicas, como sua história e cultura. No entanto, segundo o autor, a forma como o ensino médio brasileiro foi organizado para lidar com essas demandas foi inadequada. Enquanto outros países oferecem várias opções nesse nível de ensino, combinando alternativas de caráter acadêmico e profissionalizante, no ensino médio brasileiro predomina um modelo voltado para o ingresso no ensino superior.

Como a Prova Brasil avalia somente alunos das escolas públicas da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental, não é possível calcular o IDEB para cada escola pública do ensino médio. Uma questão que se coloca é em que medida seria desejável ter um IDEB para esse nível de ensino. Schwartzman (2010), por exemplo, argumenta que a criação de um IDEB para o ensino médio não seria necessariamente benéfica, já que poderia contribuir para consolidar o modelo de ensino médio unicamente voltado para a universidade, em detrimento de uma diversificação das alternativas oferecidas aos alunos.

5.2 FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988 estabeleceu que a educação básica é responsabilidade dos estados e municípios, que devem destinar 25% de suas receitas de impostos e transferências à educação. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu as diretrizes da educação no Brasil. Os municípios devem oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental. Os estados devem assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Em estados onde a rede municipal tinha uma grande participação no ensino fundamental, principalmente no Nordeste, o percentual de 25% da receita era excessivo para a rede estadual, mas insuficiente para a rede municipal. Além disso, o gasto por aluno em estados

²¹ Para uma discussão das evidências sobre métodos de alfabetização, ver Academia Brasileira de Ciências (2007).

e municípios mais pobres era muito baixo. Em função disso, foram criados mecanismos de redistribuição de recursos da educação básica entre redes municipais e estaduais, de forma a reduzir a desigualdade do gasto por aluno e aumentar a eficiência da alocação de recursos.

Com esse objetivo, foi criado em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que foi implementado a partir de janeiro de 1998. O Fundef destinou 15% da arrecadação dos estados e municípios para a formação de um fundo fiscal, no âmbito de cada estado, cujos recursos foram distribuídos entre o estado e seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados na rede local (estado ou município) de ensino fundamental. O Fundef também estabeleceu um valor mínimo nacional de gasto por aluno a ser observado para cada estado. Nos casos em que o estado não tivesse recursos para atingir o valor mínimo, foi estabelecida uma complementação por parte do Governo Federal. A emenda constitucional que criou o Fundef também determinou que 60% dos recursos do fundo deveriam ser destinados ao pagamento dos salários dos professores.²²

Embora o Fundef tenha tido um papel importante na expansão do ensino fundamental, seu mecanismo de distribuição de recursos passou a criar dificuldades para a expansão do ensino médio.²³ Com o objetivo de corrigir essa distorção, entrou em vigor em 2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef. O Fundeb consiste em um fundo de financiamento para a educação básica em cada estado nos moldes do Fundef, mas incluindo a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA). De forma similar ao Fundef, no Fundeb os recursos são distribuídos para as redes municipais e estaduais de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede. Também foi estabelecido um gasto mínimo por aluno, que é complementado por recursos da União quando o estado não tem recursos para financiá-lo. Além disso, 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento dos salários dos professores.

Uma característica importante do Fundeb é que, por abranger toda a educação básica, ele permite que se corrijam desequilíbrios no financiamento de cada nível de ensino, criando condições para que o ensino médio e a educação infantil se beneficiem de uma elevação de recursos. Além de permitir uma redistribuição dos recursos da educação básica entre todos os níveis de ensino, a lei de criação do Fundeb estabeleceu uma elevação significativa da complementação da União. O aporte de recursos do Governo Federal ao Fundeb foi de R\$2 bilhões em 2007, R\$3,2 bilhões em 2008 e R\$5,1 bilhões em 2009. Desde 2010, a contribuição da União passou a ser de 10% da contribuição total de estados e municípios.²⁴

Enquanto o Fundeb transfere recursos para as redes municipais e estaduais, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) transfere recursos diretamente para as escolas. O PDDE

²² Menezes Filho e Pazello (2007) mostram que o Fundef elevou o salário dos professores em regiões carentes, e que isso resultou em uma melhoria do desempenho dos alunos nessas regiões.

²³ Ver Ulyssea, Fernandes e Gremaud (2006).

²⁴ A complementação da União no Fundeb é muito superior à que ocorria no Fundef, que foi de cerca de 1% do total dos fundos nos últimos anos de sua vigência.

foi criado em 1995 e presta assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Os recursos são repassados para entidades jurídicas de direito privado, como as Associações de Pais e Mestres. Até 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e de educação infantil. Em função disso, houve um aumento expressivo do valor das transferências. Em 2008, o PDDE transferiu R\$692,7 milhões para 117,4 mil escolas. Em 2009, foi transferido R\$1,1 bilhão para 134,1 mil escolas.

Além dos programas voltados para a elevação da oferta de educação, foram implantadas iniciativas no lado da demanda. Em 2001, foi criado o Bolsa Escola Federal, que estabeleceu o pagamento de R\$15 por criança entre 6 e 15 anos (com limite para três crianças registradas por família) para famílias com renda mensal *per capita* de até R\$90. Como contrapartida, as crianças em idade escolar deveriam estar matriculadas na escola e ter frequência de pelo menos 85% das aulas.

Em 2004, foi criado o Bolsa Família, que combinou o Bolsa Escola a outros programas de suplementação de renda. Entre as condicionalidades do programa, incluem-se o acompanhamento da saúde e do estado nutricional das famílias e a exigência de frequência à escola das crianças e jovens em idade escolar. Em 2008, foi criado o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, pago a todas as famílias com jovens de 16 e 17 anos frequentando a escola. Não existem evidências claras de que o Bolsa Família teve um efeito positivo na frequência escolar.

A Tabela 3 apresenta a evolução recente do gasto público em educação em relação ao PIB no Brasil, para os diversos níveis de ensino.²⁵ Como mostra a tabela, entre 2000 e 2005 o gasto público em educação foi relativamente estável, em torno de 3,9% do PIB. Desde então, esse valor elevou-se de forma significativa, atingindo 4,7% do PIB em 2008.²⁶ Essa elevação do gasto ocorreu integralmente no nível básico de ensino (ensinos infantil, fundamental e médio), que passou de 3,2% para 4% do PIB entre 2005 e 2008. No nível básico, a elevação do gasto foi maior no segundo ciclo do ensino fundamental (5.^a à 8.^a série) e no ensino médio.

A Tabela 4 apresenta a evolução recente do gasto público em educação no Brasil em relação ao PIB, para os diversos entes federativos (União, estados e Distrito Federal e municípios). A tabela mostra que o aumento dos gastos em educação entre 2005 e 2008 deu-se principalmente no âmbito dos estados. Isso é compatível com o maior investimento no segundo ciclo do ensino fundamental e no ensino médio documentado na Tabela 3, já que a oferta educacional nesses níveis de ensino é predominantemente de responsabilidade dos estados.

²⁵ O conceito de gasto utilizado é o de investimento público direto em educação, adotado pelo INEP/MEC. São incluídos nessa definição os valores despendidos em pessoal ativo e seus encargos sociais, despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências ao setor privado e outras despesas correntes e de capital. Não são incluídos os gastos com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. Para mais informações, ver <http://www.inep.gov.br>.

²⁶ Não existem estimativas disponíveis do gasto privado em educação em relação ao PIB no Brasil. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008/2009, a despesa privada em educação no Brasil corresponde a 3% da despesa familiar em consumo e 2,4% da despesa total familiar (IBGE, 2010a). A estimativa de renúncia tributária em educação para 2008 foi de R\$3,525 bilhões (Receita Federal, 2007). Agradeço a José Roberto Afonso pela referência.

TABELA 3 Gasto público em educação em relação ao PIB, por nível de ensino — Brasil: 2000-2008

(em %)							
Ano	Todos os níveis	Educação básica	Educação infantil	Ensino fundamental		Ensino médio	Educação superior
				1.ª à 4.ª série	5.ª à 8.ª série		
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,3	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	4,5	3,8	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2008	4,7	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7

Fonte: INEP/MEC.

TABELA 4 Gasto público em educação em relação ao PIB, por dependência administrativa — Brasil: 2000-2008

(em %)				
Ano	Total	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	3,9	0,7	1,7	1,5
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,6
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,4	0,7	1,9	1,8
2007	4,6	0,8	1,9	1,8
2008	4,7	0,8	2,0	1,9

Fonte: INEP/MEC.

A Tabela 5 apresenta a evolução recente do gasto público em educação por aluno em relação à renda *per capita* no Brasil, para os diversos níveis de ensino. Como mostra a tabela, o gasto por aluno na educação básica elevou-se de 11,7% para 16,6% da renda *per capita* entre 2003 e 2008. No mesmo período, o gasto por aluno no ensino superior caiu de 102,1% para 93,2% da renda *per capita*. A elevação do gasto na educação básica, combinada com a redução no ensino superior, reduziu a razão entre o gasto por aluno no ensino superior e na educação básica de 8,7 para 5,6 entre 2003 e 2008. No entanto, essa razão ainda é bem maior que a da OCDE, que é cerca de 2.²⁷

²⁷ Ver OCDE (2009).

TABELA 5 Gasto público em educação por aluno em relação ao PIB *per capita*, por nível de ensino — Brasil: 2000-2008

(em %)							
Ano	Todos os níveis	Educação básica	Educação infantil	Ensino fundamental		Ensino médio	Educação superior
				1.ª à 4.ª série	5.ª à 8.ª série		
2000	14,1	11,7	13,4	11,5	11,8	11,2	129,6
2001	14,4	12,0	12,0	11,3	12,7	12,6	126,8
2002	14,5	12,0	11,4	13,3	12,3	8,9	120,9
2003	14,0	11,7	12,6	12,4	11,7	9,9	102,1
2004	14,1	12,0	12,8	12,7	12,8	8,8	98,6
2005	14,5	12,3	11,7	13,7	13,1	8,6	97,0
2006	16,0	13,9	12,0	14,3	15,7	11,1	92,6
2007	17,4	15,3	13,8	16,0	16,7	12,2	92,3
2008	18,9	16,6	13,9	17,4	18,6	13,4	93,2

Fonte: INEP/MEC.

Em 2009, a Emenda Constitucional 59/2009 estabeleceu a exclusão gradativa dos gastos públicos em educação do cálculo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o que elevará de forma expressiva os recursos para a educação. Por outro lado, a mesma emenda ampliou a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos.

Diante da elevação nos últimos anos dos recursos destinados à educação, uma questão que se coloca é como o gasto público em educação no Brasil se compara ao de outros países. Como mostra o Gráfico 4, países mais ricos em geral gastam mais em educação como proporção do PIB. No entanto, o gasto público em educação no Brasil está um pouco acima do esperado para um país com nosso nível de renda *per capita*. O que os dados mostram, portanto, é que o Brasil não gasta pouco em educação como fração do PIB.

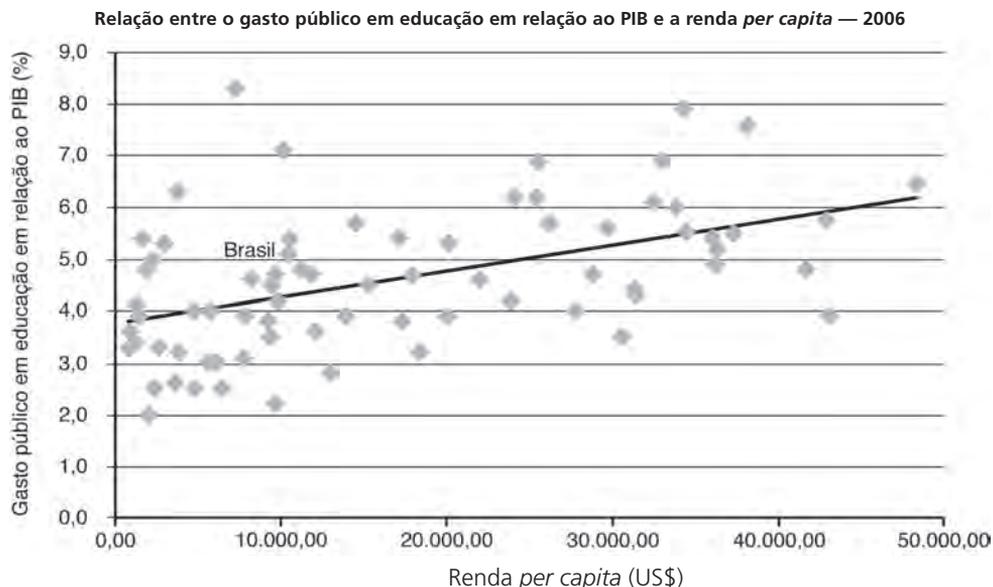
Como a população em idade escolar no Brasil representa uma proporção mais elevada da população total que em outros países, o gasto por aluno como fração da renda *per capita* é menor no Brasil que nos países desenvolvidos. Enquanto o gasto público por aluno em todos os níveis nos países desenvolvidos varia entre 20% e 28% da renda *per capita*, a despesa por aluno no Brasil é de 18,9% da renda *per capita*, como mostra a Tabela 6.

No entanto, a principal diferença do gasto público no Brasil em relação ao de países desenvolvidos e em desenvolvimento diz respeito à alocação da despesa entre os diferentes níveis de ensino. Como mostra a Tabela 6, enquanto o gasto público por aluno nos países desenvolvidos em geral é superior a 20% da renda *per capita* nos níveis correspondentes ao nosso ensino fundamental e ensino médio, no Brasil a despesa nesses níveis de ensino é de 18% e 13,4%, respectivamente.²⁸ Por outro lado, o gasto público por aluno no ensino superior é muito alto no Brasil (93,2% da renda *per capita*) em comparação com países desenvolvidos e em desenvolvimento.

²⁸ Os níveis de ensinos fundamental, médio e superior no Brasil não encontram uma correspondência exata na classificação da UNESCO (ISCED-97). Nessa classificação, os níveis primário (primary), secundário inferior (lower secondary), secundário superior (upper secondary) e terciário (tertiary) correspondem, respectivamente, ao primeiro ciclo do ensino fundamental (1.ª à 4.ª série), segundo ciclo do ensino fundamental (5.ª à 8.ª série), ensino médio e ensino superior. No texto, quando usamos a expressão “ensino fundamental” para os demais países em comparações internacionais, estamos nos referindo ao ensino primário do ISCED-97. Esse nível é comparável ao ensino fundamental, já que em outros países ele em geral dura seis anos. Além disso, o gasto por aluno no primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental no Brasil é similar. Por exemplo, segundo dados do INEP/MEC, o gasto por aluno no primeiro e segundo ciclos correspondeu a 17,4% e 18,6% da renda *per capita* em 2008, respectivamente.

Isso corresponde a 5,2 vezes o gasto por aluno no ensino fundamental, muito acima da razão encontrada para os outros países, com exceção da Índia.

GRÁFICO 4



Fonte: Os dados de renda *per capita* foram obtidos da Penn World Table 6.3. Os dados de gastos públicos em educação em relação ao PIB para o Brasil foram obtidos do INEP/MEC e são de 2008. Para os demais países, ver UNESCO (2010).

TABELA 6 Gasto público em educação por aluno em relação ao PIB *per capita*, por nível de ensino, 2006

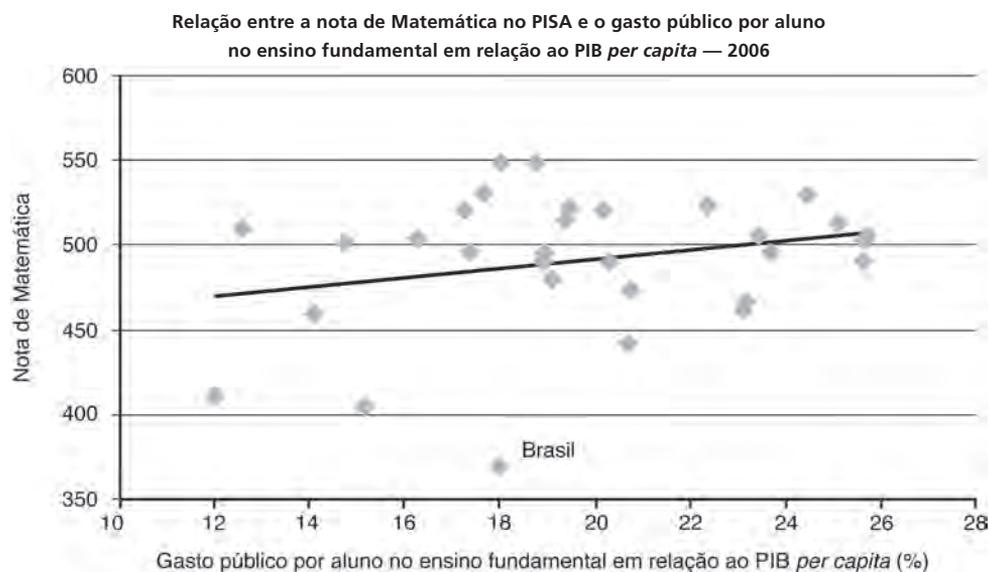
(em %)					
Países	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Todos os níveis	Razão superior/fundamental
Brasil	18,0	13,4	93,2	18,9	5,2
Argentina	13,2	20,3	14,2	15,8	1,1
Chile	11,1	12,4	11,5	11,7	1,0
Coreia do Sul	17,2	22,2	9,5	16,7	0,5
Espanha	19,4	24,0	23,5	22,3	1,2
Estados Unidos	22,2	24,6	25,4	23,9	1,1
França	17,1	26,6	33,5	24,7	1,9
Índia	8,9	16,2	55,0	14,0	6,2
Irlanda	15,0	22,8	26,4	19,8	1,8
Japão	21,9	22,4	19,1	21,5	0,9
México	13,4	13,8	35,4	15,5	2,6
Portugal	22,4	34,0	28,8	28,0	1,3
Reino Unido	22,1	27,3	29,2	25,8	1,3
Uruguai	8,5	10,4	18,1	10,6	2,1

Fonte: Os dados do Brasil foram obtidos do INEP/MEC e são de 2008. Para os demais países, ver UNESCO (2010).

O Gráfico 5 mostra, com base em dados de uma amostra de países, a relação entre o gasto por aluno no ensino fundamental como proporção da renda *per capita* e a nota de

Matemática obtida no PISA. Como mostra o gráfico, a nota de Matemática do Brasil no PISA está muito abaixo do que seria de se esperar, dado nosso nível de despesa por aluno no ensino fundamental. Isso indica que existe um grau de ineficiência elevado no sistema educacional brasileiro e que a criação de incentivos adequados pode contribuir de forma significativa para melhorar a qualidade da educação no país.

GRÁFICO 5



Fonte: Os dados de gasto público por aluno no ensino fundamental em relação ao PIB *per capita* para o Brasil foram obtidos do INEP/MEC e são de 2008. Para os demais países, ver UNESCO (2010). Os dados da nota de Matemática foram obtidos do PISA 2006.

5.3 PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Uma forma de introduzir mecanismos de incentivos no sistema público de educação e, com isso, elevar sua eficiência é através de parcerias público-privadas (PPPs). A ideia básica é combinar a eficiência do setor privado com a característica do setor público de dar acesso a todos, particularmente aos mais pobres. Outro aspecto importante de algumas modalidades de parcerias é que elas criam um mecanismo de competição por recursos públicos que, por sua vez, gera incentivos para um melhor desempenho das escolas públicas.

Existem três grandes categorias de parcerias público-privadas, dependendo do tipo de contrato entre o setor público e o setor privado (incluindo organizações não governamentais).²⁹ A primeira refere-se a contratos nos quais o setor público compra insumos utilizados na produção de serviços educacionais, como serviços de gestão escolar, desenho de currículo, com-

²⁹ Para uma descrição de PPPs em educação na América Latina, ver Patrinos (2006).

plementação do ensino regular, fornecimento de transporte e merenda escolar, entre outros. Esse é o modelo mais comum de PPPs em educação no Brasil.

Um exemplo de PPP na qual o governo contrata serviços de complementação escolar do setor privado é a parceria entre escolas públicas e o Instituto Ayrton Senna. Ao longo da última década, um número crescente de redes estaduais e municipais passou a adotar programas do Instituto Ayrton Senna voltados para a correção do fluxo escolar (Acelera Brasil e Se Liga) e melhoria da gestão escolar (Gestão Nota 10 e Circuito Campeão). Em 1998, o Instituto Ayrton Senna atuava em 24 municípios, enquanto em 2008 a sua atuação expandiu-se para 624 municípios em 21 estados.

O Acelera Brasil é um programa de correção do fluxo escolar para crianças da 1.^a à 4.^a série do ensino fundamental que apresentam defasagem de dois ou mais anos em relação à série. O Se Liga é um programa voltado para a alfabetização de crianças frequentando as séries iniciais do ensino fundamental com defasagem idade-série de pelo menos dois anos. O Gestão Nota 10 é um programa voltado para o ensino fundamental que atua em quatro áreas de gestão educacional: aprendizagem, ensino, rotina escolar e política educacional. Uma ação importante do programa é propor e verificar o cumprimento de metas tanto para as unidades escolares como para as secretarias de educação. O Circuito Campeão capacita profissionais para formar equipes capazes de alcançar metas relacionadas com o nível de alfabetização e aprendizagem nos cinco primeiros anos do ensino fundamental.

Barros *et al.* (2010d) avaliaram o impacto desses quatro programas do Instituto Ayrton Senna no desempenho educacional de alunos nas primeiras séries do ensino fundamental nas redes públicas de ensino. Os autores mostram que os programas do Instituto Ayrton Senna contribuíram para a melhoria de vários indicadores de fluxo escolar, como uma maior aprovação, menor taxa de abandono e redução da distorção idade-série. A magnitude do impacto foi expressiva. Dependendo do indicador, o progresso na melhoria do fluxo escolar foi de duas a cinco vezes mais rápido em municípios que adotaram os programas em comparação com municípios que não foram beneficiados pelas ações do Instituto.

Um exemplo de PPP na qual o governo contrata serviços de gestão do setor privado é a parceria entre a Fundação Lemann e escolas públicas. Por exemplo, o programa Gestão para o Sucesso Escolar (GSE), criado em 2003, é um curso de formação em ensino à distância para gestores de escolas públicas que tem como objetivo introduzir em sua prática gerencial a lógica da gestão por resultados, direcionando o foco da escola para o aprendizado de seus alunos.

O Instituto Unibanco também desenvolve projetos em parceria com o setor público e organizações da sociedade civil, com foco em ações voltadas para a melhoria do ensino médio. O Projeto Jovem de Futuro oferece apoio técnico e financeiro a escolas públicas de ensino médio para a concepção, implantação e avaliação de um plano de melhoria da gestão escolar. O Jovem de Futuro também estimula as escolas que participam do programa a adotar programas de incentivos, como bônus para professores e alunos associados aos resultados. O Projeto foi desenvolvido pelo Instituto Unibanco em 2006 e implantado em Minas Gerais

e Rio Grande do Sul em 2008. Em 2009 o Projeto também foi implantado no estado de São Paulo.

Silva (2010) fez uma avaliação de impacto do primeiro ano do programa em Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Os resultados indicam que o Projeto Jovem de Futuro teve um grande impacto na nota média dos alunos e contribuiu para a redução da desigualdade nas notas dos alunos das escolas participantes.

Outro exemplo de parcerias é a contratação, por parte de escolas públicas, de métodos estruturados de ensino elaborados por organizações privadas, que incluem material pedagógico, organização curricular e treinamento de professores, entre outros serviços educacionais. Em 2008, cerca de 30% dos municípios de São Paulo tinham parcerias desse tipo com organizações privadas, abrangendo 14% do total de estudantes da rede municipal.

Leme *et al.* (2010) estimaram o impacto do uso de métodos estruturados de ensino na nota dos estudantes da rede municipal de São Paulo. Os autores mostram que municípios que utilizam métodos estruturados de ensino tiveram maior elevação na nota de matemática e português na Prova Brasil na 4.^a e 8.^a séries em comparação com municípios que não adotaram métodos estruturados. Os municípios com pior desempenho inicial foram os que mais se beneficiaram do uso do material estruturado. Os autores ponderam, no entanto, que é possível que parte dessa associação positiva se deva ao fato de que municípios que adotaram métodos estruturados tenham características não observáveis diferentes de municípios que não utilizaram esses métodos.

Um exemplo interessante de PPP com foco na gestão tem sido executado em Pernambuco. Em 2005, a Lei n.º 12.965 criou a modalidade de Centro de Ensino Experimental (CEE), que são escolas públicas geridas em parceria com o setor privado e organizações não governamentais. Os CEEs foram concebidos como um experimento em algumas escolas da rede pública, que passaram a ter maior autonomia e flexibilidade em termos de remuneração e seleção de professores e diretores, em troca de metas de desempenho.

Em 2008, a Lei Complementar n.º 125 criou o Programa de Educação Integral, com o objetivo de difundir o modelo de gestão dos CEEs no estado. Os Centros de Ensino Experimental passaram a se chamar Escolas de Referência em Ensino Médio.

As Escolas de Referência em Ensino Médio são escolas de ensino médio em regime de tempo integral, que utilizam um modelo de gestão disponibilizado pelo Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE). Elas têm um currículo estruturado, e são estabelecidas metas de aprendizagem. Os professores são selecionados dentre o conjunto de professores concursados do estado e precisam ser aprovados em uma prova de conhecimentos específicos. Eles têm dedicação exclusiva e são avaliados em função do cumprimento de metas acadêmicas. Os professores com melhor avaliação recebem um bônus de desempenho. Diretores de escola que não atingem suas metas podem ser removidos do cargo.

A segunda categoria de PPPs em educação diz respeito a situações nas quais o governo contrata uma organização privada para fornecer serviços educacionais para um determinado grupo de estudantes, ou seja, o governo compra o produto educacional fornecido por escolas privadas. Um exemplo dessa modalidade são os *vouchers*. O Programa Universidade

para Todos (ProUni) é uma modalidade de PPP na qual o governo compra um produto educacional do setor privado. Esse programa prevê a concessão de bolsas para alunos carentes por parte de instituições particulares de ensino superior, em troca da isenção de determinados impostos federais. Nesse sentido, o ProUni é um programa de compra de vagas e não um programa de *vouchers* propriamente dito. Essa diferença é relevante já que, num sistema de *vouchers*, a instituição pública que perde alunos para instituições privadas passa a receber menos recursos do governo, o que fornece incentivos para um melhor desempenho.

Na terceira modalidade de PPPs em educação, o governo contrata uma organização privada com ou sem fins lucrativos para que ela seja responsável pelo funcionamento de uma escola pública, incluindo todas as atividades envolvidas nesse processo. Essa organização tem autonomia em relação à contratação de funcionários, podendo estabelecer contratos de trabalho diferenciados em relação aos contratos vigentes no setor público. Um exemplo dessa modalidade são as *charter schools*.

No Brasil, não existem *charter schools* nos moldes americanos, mas há exemplos dessa categoria de PPP na área de saúde. Nesse caso, o setor público faz um contrato de gestão com organizações sociais no qual são estabelecidas metas de desempenho em troca de maior autonomia e flexibilidade de contratação e demissão. Em geral, o regime de trabalho é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Outro papel importante do setor privado e organizações não governamentais é a avaliação de políticas públicas. Por exemplo, a Fundação Itaú Social realiza avaliações econômicas de vários projetos sociais, incluindo uma análise de custo-benefício. Além disso, o Curso de Avaliação Econômica de Projetos Sociais capacita gestores de projetos sociais e políticas públicas.

Deve ser também ressaltado o engajamento crescente da sociedade civil na educação, em que se destaca o surgimento em 2006 do movimento Todos pela Educação. O Todos pela Educação criou cinco metas de desempenho educacional: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado à sua série; todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos; e investimento em educação ampliado e bem gerido. Essas metas complementam as do IDEB e também foram estabelecidas para o período até 2021 (divulgação em 2022), com metas intermediárias ao longo da trajetória.³⁰

5.4 EXPERIÊNCIAS RECENTES DE REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL

Embora recentes, existem no Brasil algumas experiências de reforma educacional.³¹ Em 2008, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo implantou o Programa de Qualidade na Escola. Foram criadas metas de desempenho para cada escola estadual até 2030, às quais estão associadas metas anuais. As metas são baseadas no Índice de Desenvolvimento da Edu-

³⁰ Apesar da semelhança dos nomes, que reflete a parceria entre o movimento da sociedade civil e o Ministério da Educação, as metas do movimento Todos pela Educação são diferentes das estabelecidas pelo Compromisso Todos pela Educação do MEC, embora exista forte complementaridade.

³¹ Para uma discussão sobre experiências de *accountability* no Brasil, ver Brooke (2006) e Andrade (2008).

cação do Estado de São Paulo (IDESP). O IDESP combina a taxa de aprovação com as notas dos alunos da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e 3.^a série do ensino médio nos exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).³²

Uma inovação importante foi a implantação de um sistema de bônus de desempenho para diretores, professores e funcionários, associado ao cumprimento das metas. A Bonificação por Resultados foi instituída pela Lei Complementar n.º 1078, de 17 de dezembro de 2008. Em escolas que cumprem integralmente suas metas, o bônus pode equivaler a 2,4 salários mensais. O bônus é dividido igualmente entre todos os funcionários da escola, com um desconto em função do número de faltas no ano letivo.

Segundo Castro (2010), uma medida fundamental para a criação do sistema de metas e premiação de escolas em São Paulo foi a revisão da metodologia do SARESP em 2007, que passou a adotar a mesma métrica do SAEB e da Prova Brasil. Isso tornou seus resultados comparáveis aos exames nacionais e ao longo do tempo. Outra mudança importante foi a implantação de uma base curricular comum nos ensinos fundamental e médio, que permitiu que os professores passassem a conhecer os conteúdos que seriam objeto da avaliação das escolas. Ela também passou a orientar os programas de formação inicial e continuada dos professores e programas de reforço escolar.

Em Pernambuco, foram criadas em 2008 metas de desempenho para cada escola estadual, baseadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEP). O IDEPE combina a taxa de aprovação com as notas dos alunos da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e 3.^a série do ensino médio nos exames de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE).

No mesmo ano, foi criado em Pernambuco o programa de Bônus de Desempenho Educacional (BDE). Este programa foi instituído e regulamentado pela Lei n.º 13.486 de 1.º de julho de 2008 e Lei n.º 13.696 de 18 de dezembro de 2008 e pelo Decreto n.º 32.300, de 8 de setembro de 2008.³³ O bônus de desempenho somente é pago para as escolas que cumprem pelo menos 50% da meta. Para as escolas que atingem mais de 50% da meta, o bônus é proporcional ao grau de cumprimento. Além disso, o valor total a ser pago é fixo, de modo que o valor recebido por uma escola depende do desempenho das outras escolas, o que introduz um componente de competição entre as escolas que não existe no sistema de premiação de São Paulo.

Em Minas Gerais, foi criado em 1992 o Programa de Avaliação da Escola Pública de MG. O sistema de avaliação de Minas Gerais passou por sucessivas mudanças, que culminaram na criação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) em 2000.³⁴ O SIMAVE inclui o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) e o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA). O PROEB é um exame anual que avalia o desempenho em Matemática e Língua Portuguesa de todos os alunos da 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e 3.º ano do ensino médio de todas as escolas

³² Para uma discussão detalhada do Programa de Qualidade da Escola de São Paulo, ver Ferraz (2009).

³³ Para uma discussão detalhada do Bônus por Desempenho em Pernambuco, ver Ferraz (2009).

³⁴ Para mais informações, ver <http://www.educacao.mg.gov.br>.

estaduais.³⁵ O PROALFA avalia o nível de alfabetização dos alunos da 1.^a, 2.^a e 3.^a séries do ensino fundamental.

Com base nos resultados do PROEB e do PROALFA, foram criadas metas para cada escola estadual. Uma característica do sistema de metas de Minas Gerais que o diferencia dos casos de São Paulo e Pernambuco é o fato de que a meta das escolas estaduais em Minas Gerais inclui indicadores do nível de alfabetização, como o percentual de alunos da 2.^a série do ensino fundamental que atingem o nível recomendável de leitura e a proficiência média nessa série.³⁶

O sistema de metas e premiação de desempenho escolar de Minas Gerais está inserido num contexto mais amplo de reforma do Estado. O Acordo de Resultados, criado em 2003 através da Lei n.º 14.694 e implantado em 2007, é um contrato de gestão através do qual o governo estabelece metas para cada unidade de atuação governamental. Em contrapartida, essas unidades obtêm maior autonomia gerencial e financeira, e, em caso de cumprimento das metas, os servidores recebem um prêmio por produtividade.

O Acordo de Resultados tem duas etapas.³⁷ A primeira etapa é um conjunto de metas e prêmios de desempenho estabelecidos entre o governo do estado e as secretarias. Na segunda etapa, cada secretaria estabelece metas e prêmios para as unidades sob sua responsabilidade. No caso da educação, os prêmios para os funcionários dependem do cumprimento das metas da escola, de sua Superintendência Regional de Ensino (SRE) e da Secretaria de Educação. O valor individual depende de sua remuneração e da proporção de dias trabalhados.

Assim como em São Paulo, foi implantado em Minas Gerais um currículo para as escolas estaduais. Ele se caracteriza por um Conteúdo Básico Comum (CBC), que descreve as competências e conhecimentos que devem ser adquiridos pelos alunos em cada série. O CBC tornou-se a matriz de referência para o SIMAVE e para o estabelecimento de metas de aprendizado por escola.

Desde o início de 2009, importantes mudanças têm ocorrido na rede municipal de educação do Rio de Janeiro. Foram aplicados testes para todos os alunos da rede pública municipal da 3.^a à 5.^a série, que revelaram que 28.000 crianças eram analfabetas funcionais. As crianças de todas as séries também foram avaliadas em testes de português e matemática, que revelaram que 40% dos alunos apresentavam defasagem de aprendizado em matemática e 20% em português. Os alunos que foram identificados como analfabetos funcionais passaram por um programa de realfabetização. Os estudantes com defasagem de aprendizado foram encaminhados a programas de reforço escolar.

Foram criadas orientações curriculares, que estabelecem o que deve ser ensinado em cada série a cada bimestre, além de cadernos pedagógicos para apoiar o trabalho do professor em sala de aula. Os alunos passaram a ser avaliados por meio de provas bimestrais unificadas, elaboradas com a supervisão de consultores externos. Além disso, foi criada a Prova

³⁵ A partir de 2004, as escolas municipais também passaram a ser avaliadas pelo PROEB. Elas também são avaliadas anualmente pelo PROALFA.

³⁶ Cerca de 62% das escolas estaduais em Minas Gerais oferecem os anos iniciais do ensino fundamental.

³⁷ Agradeço a Eder Campos pelas informações fornecidas sobre o Acordo de Resultados.

Rio, uma avaliação externa anual de todas as escolas municipais. Em 2009, foram avaliados os alunos da 2.^a e 6.^a séries em português e matemática. Desde 2010, passaram a ser avaliados também os alunos da 3.^a e 7.^a séries, o que permitirá que o desempenho dos alunos seja acompanhado ao longo do tempo.

Os servidores que trabalham nas escolas com melhores resultados são premiados com um bônus. No entanto, só recebem o prêmio os diretores, professores e funcionários que tiverem menos de cinco faltas por ano. Foi criado ainda o Programa Escolas do Amanhã, em 150 escolas localizadas em áreas violentas. Uma de suas características é uma educação em tempo integral, incluindo atividades culturais, esportivas e de reforço escolar.

6 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA EDUCACIONAL

Desde meados da década de 1990 ocorreram progressos significativos na elaboração de instrumentos de avaliação no Brasil, que culminaram na criação de um sistema de *accountability* do Governo Federal, além de alguns sistemas de *accountability* estaduais. O próximo passo consiste em utilizar a avaliação dos resultados de forma sistemática para aprimorar a política educacional.

Existem alguns elementos comuns nas experiências de sucesso em educação. O Relatório McKinsey (Barber e Mourshed, 2007) analisou as características dos sistemas educacionais dos países que se destacam nas avaliações internacionais e dos que conseguiram melhorar seu desempenho através de experiências de reforma. Segundo o relatório, os sistemas educacionais bem-sucedidos caracterizam-se por três elementos fundamentais. Primeiro, eles atraem candidatos muito qualificados para a carreira de professor através de mecanismos rigorosos de seleção e progressão na carreira. Segundo, o desempenho do professor é medido pela sua capacidade de fazer com que o aluno aprenda. Em função disso, existem mecanismos de apoio e incentivo para assegurar que os professores sejam instrutores efetivos. Finalmente, o desempenho do sistema educacional é medido pela sua capacidade de fazer com que todos os alunos aprendam, independentemente de suas características socioeconômicas. A utilização de instrumentos de avaliação e uma boa gestão são importantes para fazer o acompanhamento individualizado dos alunos que é necessário para que esse objetivo seja alcançado.

Também existem alguns estudos qualitativos que identificaram as características de escolas e redes municipais no Brasil que obtiveram bons resultados na Prova Brasil e no IDEB, dados a sua localização geográfica e o perfil socioeconômico de seus alunos.³⁸ No caso das redes municipais, uma característica associada ao bom desempenho é a existência de planejamento e uma boa gestão. Existe um acompanhamento contínuo das escolas por parte dos gestores, e as atividades das escolas são estruturadas em torno de objetivos claros e planejamento pedagógico. Outra característica das escolas e redes municipais bem-sucedidas são professores efetivos na transmissão de conhecimento, conforme captado por aspectos quali-

³⁸ Ver Ministério da Educação (2007) para uma análise de escolas bem-sucedidas e Ministério da Educação (2008) para uma avaliação de boas práticas de redes municipais.

tativos, como o seu entusiasmo e comprometimento com a aprendizagem dos alunos. Assim como no relatório da McKinsey, as boas práticas no Brasil estão associadas a um acompanhamento individualizado dos alunos através de avaliações internas e externas.

Embora existam padrões semelhantes nas experiências de sucesso, as políticas específicas através das quais os bons resultados foram obtidos variam consideravelmente entre países, escolas e redes públicas. Em geral, os resultados das políticas educacionais dependem de forma crucial dos detalhes das intervenções, das características do ambiente em que elas atuam e da qualidade dos recursos humanos envolvidos.

A seguir, apresentaremos uma estratégia para melhorar os indicadores educacionais no Brasil baseada nas lições da literatura acadêmica e de experiências bem-sucedidas. Essa estratégia baseia-se em quatro elementos: (1) experimentação e inovação; (2) formação, seleção e retenção de professores de qualidade; (3) planejamento e gestão; (4) políticas específicas para alunos e escolas com condições socioeconômicas desfavoráveis. A discussão de cada elemento será ilustrada por diferentes políticas e ações que são promissoras.

6.1 EXPERIMENTAÇÃO E INOVAÇÃO

Em essência, melhorar a educação é um processo de aprendizado baseado em um diagnóstico dos problemas e na avaliação contínua dos resultados. A avaliação permite que os problemas sejam identificados e que sejam elaborados mecanismos de *accountability* e cobrança de resultados, o que cria incentivos para que os problemas sejam resolvidos. Sob o ponto de vista da política educacional, diante da incerteza em relação aos resultados, é necessário construir um sistema de experimentação no qual a avaliação dos resultados possa contribuir para a correção dos erros e o aprimoramento das políticas. Nesse sentido, fazemos as seguintes recomendações.

■ Avaliar as Políticas Educacionais

O setor privado e organizações não governamentais têm desempenhado um papel importante na avaliação econômica de projetos educacionais no Brasil, incluindo não somente uma avaliação de impacto, mas também uma análise de custo-benefício.

No entanto, não existem avaliações sistemáticas de políticas governamentais na área educacional no Brasil. Essa avaliação seria muito importante para permitir que programas educacionais que sejam eficientes sob o ponto de vista de sua relação custo-benefício sejam mantidos e replicados em maior escala e programas com baixo benefício em relação aos custos sejam descartados.

Um modelo que pode ser considerado nesse sentido é o *Institute for Education Sciences* (IES), órgão do Ministério da Educação dos Estados Unidos responsável pela área de pesquisa educacional. O IES abrange quatro Centros: *National Center for Education Statistics*, *National Center for Education Research*, *National Center for Educational Evaluation and Regional Assistance* e *National Center for Special Education Research*.

O *National Center of Education Statistics* é responsável pela principal avaliação do país, o *National Assessment of Educational Progress*. O *National Center for Education Research* realiza pesquisas, financia a realização e avaliação de experiências inovadoras e fornece recursos para a criação de bases de dados de desempenho escolar que possam ser utilizadas para avaliar intervenções educacionais.

O *National Center for Educational Evaluation and Regional Assistance* realiza avaliações de políticas educacionais financiadas com recursos federais. Essas políticas incluem não somente as políticas executadas diretamente pelo Governo Federal, mas também políticas estaduais implantadas com transferências do Governo Federal. Finalmente, o *National Center for Special Education Research* realiza pesquisas voltadas para alunos com necessidades especiais.

No Brasil, o INEP tem um papel similar ao do *National Center for Education Statistics*, sendo responsável pela realização de avaliações nacionais, como a Prova Brasil, SAEB e Enem, e tem algumas atribuições de fomento a pesquisas similares ao *National Center for Education Research*. No entanto, nenhum órgão do Ministério da Educação tem as atribuições do *National Center for Educational Evaluation and Regional Assistance*. Nesse sentido, uma possibilidade interessante seria que o MEC passasse a contratar avaliações externas ou uma agência independente fosse criada com a finalidade de fazer avaliações de impacto e análise de custo-benefício das políticas educacionais.

■ Estimular Experiências Inovadoras

No Brasil, os estados e municípios são responsáveis pela educação básica. No entanto, o Governo Federal tem um papel importante no sentido de incentivar e financiar inovações na área educacional e disseminar informações sobre as experiências de sucesso.

Um exemplo interessante é o *Race to the Top*, um fundo de cerca de US\$4 bilhões criado pelo governo Obama em 2009 para financiar programas estaduais de reforma educacional que tenham potencial para elevar o aprendizado dos alunos. Os estados que se candidatam a receber os recursos devem apresentar um plano de reforma educacional que inclui quatro áreas. A primeira é a adoção de padrões de aprendizagem e sistemas de avaliação de qualidade elevada. Segundo, devem ser criadas bases de dados com notas padronizadas dos alunos, que possam ser utilizadas para avaliar os professores e diretores das escolas, além de permitir o acompanhamento individualizado dos estudantes. Terceiro, é preciso apresentar propostas para melhorar o processo de seleção e retenção de professores e diretores. Por último, os estados devem apresentar uma estratégia para melhorar o desempenho de escolas com resultados insatisfatórios em exames padronizados.

Outro exemplo desse tipo de iniciativa nos Estados Unidos é o programa federal *Promise Neighborhoods*. Conforme discutido no texto, o *Harlem Children's Zone* é um experimento social ambicioso que tem sido conduzido em Nova York desde a década de 1990 e combina ações na área de educação a um amplo conjunto de ações sociais e comunitárias. O *Promise Neighborhoods* fornece recursos federais para que iniciativas semelhantes à *Harlem Children's Zone* sejam adotadas em 20 cidades americanas.

Em resumo, a ideia de que o Governo Federal pode estimular a inovação na área educacional é promissora e deveria ser considerada no Brasil, embora o formato não deva ser necessariamente igual ao adotado em outros países.

■ Criar Escolas Experimentais

Uma forma menos conhecida de estimular inovações em educação é através da modalidade de escolas experimentais, como foi feito em Pernambuco. Em 2005, a Lei n.º 12.965 criou a modalidade de Centro de Ensino Experimental (CEE). Os CEEs foram concebidos como um experimento em algumas escolas da rede pública, que passaram a ter maior autonomia e flexibilidade em termos de remuneração e seleção de professores e diretores, em troca de metas de desempenho.

Em 2008, a Lei Complementar n.º 125 criou o Programa de Educação Integral, com o objetivo de difundir o modelo de gestão dos CEEs no estado. Os Centros de Ensino Experimental passaram a se chamar Escolas de Referência em Ensino Médio. As Escolas de Referência em Ensino Médio são escolas de ensino médio em regime de tempo integral que utilizam um modelo de gestão disponibilizado pelo Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE).

Recentemente, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro anunciou que, em 2011, implantará no segundo ciclo do ensino fundamental um modelo de escolas experimentais chamado Ginásio Experimental Carioca. O objetivo é testar inovações pedagógicas em pequena escala que possam ser replicadas para o conjunto da rede caso tenham bons resultados. Várias características do programa são semelhantes ao modelo de Pernambuco. Em particular, serão escolas em tempo integral, e os professores terão dedicação exclusiva.

Independentemente do modelo específico das escolas, o mecanismo de escolas experimentais permite que inovações educacionais sejam testadas em pequena escala. Caso sejam bem-sucedidas, podem ser replicadas em maior escala para toda a rede pública.

■ Utilizar Contratos de Gestão com Organizações Sociais para Criar *Charter Schools*

Outra forma de estimular a experimentação é através da criação de *charter schools*. Nessa modalidade de parceria público-privada em educação, o governo estabelece um contrato de gestão com uma organização privada, com ou sem fins lucrativos, para que ela seja responsável pelo funcionamento de uma escola pública. Em troca de metas de desempenho, essa organização tem maior autonomia e flexibilidade em relação à contratação de funcionários, podendo estabelecer contratos de trabalho diferenciados em relação aos contratos vigentes no setor público. O modelo de *charter schools* nos Estados Unidos tem estimulado a adoção de várias inovações educacionais, que podem ser benéficas para o conjunto da rede pública.

Embora existam no Brasil várias experiências de parceria público-privada em educação, não há *charter schools* nos moldes americanos. Uma forma de implantar esse modelo é por meio de contratos de gestão entre o setor público e organizações sociais, nos quais seriam estabelecidas metas de desempenho em troca de maior autonomia, como já existe na área de saúde.

6.2 FORMAÇÃO, SELEÇÃO E RETENÇÃO DE PROFESSORES DE QUALIDADE

Segundo vários estudos, a qualidade do professor é um determinante fundamental do nível de aprendizado dos alunos. Nesse sentido, os dados sobre a formação de professores no Brasil são bastante preocupantes. Um estudo divulgado pelo INEP em 2009 descreve as características dos professores brasileiros da educação básica.³⁹ De um total de 1.882.961 professores, 80% trabalham exclusivamente na rede pública de ensino, 16,4% lecionam exclusivamente na rede privada e 3,6% atuam na rede pública e privada.

Em relação à escolaridade dos professores da educação básica, somente 61,6% possuem nível superior completo com licenciatura, que representa a formação adequada para lecionar na educação básica, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Os dados também revelam um descompasso significativo entre a formação do professor e a disciplina na qual leciona, tanto nas séries finais do ensino fundamental quanto no ensino médio. Por exemplo, considerando o conjunto de professores que lecionam da 5.^a à 8.^a série, somente 44,7% dos professores de Matemática apresentam formação adequada para atuação na disciplina. A proporção de professores com formação adequada é de 69% em Língua/Literatura Portuguesa, 52,2% em Ciências, 53,1% em História e 48,4% em Geografia.

Embora o fato de o professor ter formação na disciplina que leciona seja importante,⁴⁰ vários estudos mostram que a qualidade do professor não é fortemente correlacionada a características observáveis do docente. A seguir, fazemos algumas recomendações para melhorar o processo de formação, seleção e retenção de professores de qualidade no Brasil.

■ Avaliar a Qualidade dos Professores

Um estudo abrangente analisou experiências de 25 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de identificar políticas bem-sucedidas de recrutamento, formação, remuneração e retenção de professores de qualidade.⁴¹ Uma das principais recomendações do estudo é estabelecer de forma clara o conjunto de competências que os professores devem adquirir para tornarem-se instrutores efetivos, ou seja, professores de boa qualidade. Esse conjunto de competências deve ser derivado das metas de aprendizagem dos alunos e alinhado a programas de formação inicial e continuada de professores.

A qualidade do professor envolve principalmente fatores de difícil mensuração, como talento em lecionar, motivação, foco no aluno e interesse em testar novos métodos de ensino,

³⁹ Ver INEP (2009).

⁴⁰ Ver Harris e Sass (2007).

⁴¹ Ver Mckenzie e Santiago, (2005).

entre outros. Diante disso, uma medida de qualidade que tem sido crescentemente utilizada é o valor adicionado do professor, medido como a contribuição do professor para a elevação da nota do aluno em exames padronizados.⁴² Nos Estados Unidos, o *Teacher Incentive Fund*, do Governo Federal, fornece recursos para estados e distritos adotarem medidas de valor adicionado como componentes de seus sistemas de avaliação de professores.

Rockoff *et al.* (2010) analisam um experimento piloto conduzido pela Secretaria de Educação da cidade de Nova York, no qual um grupo de diretores recebeu informações objetivas sobre o valor adicionado dos seus professores. Os autores mostram que o uso de informações objetivas por parte dos diretores elevou a probabilidade de troca de professores pouco efetivos e teve um efeito positivo na nota dos alunos.

Estudos recentes mostram que a combinação de informações objetivas e subjetivas sobre o desempenho dos professores pode ser eficaz para identificar professores de qualidade. Por exemplo, Rockoff e Speroni (2010) mostram que um bom desempenho do professor em avaliações objetivas, baseadas no valor adicionado do professor, e em avaliações subjetivas por parte de examinadores externos, está positivamente correlacionado a elevações futuras na nota dos alunos.

Essas evidências indicam que o uso de medidas de valor adicionado para avaliar professores seria um componente importante de uma política eficaz de avaliação de professores no Brasil. Para isso, seria necessário criar bases de dados que associem o desempenho dos alunos com seus professores. Essas medidas objetivas deveriam, por sua vez, ser complementadas por avaliações subjetivas por parte dos diretores e examinadores externos.

■ Remunerar Professores com Base na Sua Qualidade

Uma vez criada uma forma de avaliar a qualidade do professor, é preciso recompensar o professor com bom desempenho. Essa pode ser uma forma bastante efetiva de atrair e reter os melhores professores. Neste texto foram descritas várias experiências de remuneração dos professores com base no seu desempenho. Alguns estados, como São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais, criaram metas para as escolas públicas, e premiam os professores e diretores com base no grau de cumprimento das metas. Embora o princípio seja semelhante, os detalhes de implementação são diferentes e precisam ser levados em conta ao serem replicados em outros estados.

Em São Paulo, todas as escolas que atingem suas metas são premiadas. No caso de Pernambuco, o bônus de desempenho somente é pago para as escolas que cumprem pelo menos 50% da meta. Para as escolas que atingem mais de 50% da meta, o bônus é proporcional ao grau de cumprimento. Além disso, o valor total a ser pago é fixo, de modo que o valor recebido por uma escola depende do desempenho das outras escolas, o que introduz um componente de competição entre as escolas que não existe no sistema de premiação de São Paulo. Em Minas Gerais, o valor da premiação depende do cumprimen-

⁴² Para uma discussão recente dos méritos e limitações dessa medida para avaliar e premiar professores, ver Hanushek e Rivkin (2010).

to das metas da escola, de sua Superintendência Regional de Ensino (SRE) e da Secretaria de Educação.

Nesses programas, o valor do bônus depende do resultado da escola e não da contribuição específica do professor. Uma forma que tem sido adotada para introduzir alguma diferenciação individual é através do desconto ou não concessão do bônus em função do número de faltas do professor. Outra forma adotada recentemente pelo governo de São Paulo foi criar um programa de progressão na carreira que depende do desempenho individual do professor.

Na implantação de programas de avaliação e remuneração de professores associada ao desempenho, é preciso levar em consideração a resistência dos sindicatos. Brooke (2006) argumenta que a resistência do sindicato de professores contribuiu para o fim de um programa promissor adotado no Paraná, chamado Boletim da Escola. Grindle (2004) analisa o papel dos sindicatos de professores em várias experiências de reforma educacional adotadas na América Latina na década de 1990. Segundo a autora, uma forma de aumentar o grau de cooperação com os sindicatos é fazer com que a implantação das reformas esteja associada a melhores condições de trabalho, salários e oportunidades de ascensão profissional.

Gall e Guedes (2009) analisam a experiência recente de reforma educacional de Nova York e o papel dos sindicatos de professores e diretores. Os autores mostram que, durante o período da reforma, o sindicato de professores conseguiu obter um aumento de salários de 43%. Os autores também argumentam que a implantação de algumas iniciativas de reforma sob a forma de projeto piloto permitiu que os bons resultados iniciais ajudassem a superar a resistência de políticos e sindicatos.

Em resumo, existem diferentes formas de recompensar professores de qualidade, assim como diversas medidas de desempenho do professor. A avaliação das iniciativas de premiação e progressão na carreira associadas ao desempenho adotadas recentemente no Brasil será importante para que outros estados e municípios possam escolher o modelo mais adequado.

6.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO

Uma boa gestão envolve, de um lado, assegurar que os atores envolvidos no processo educacional, como pais, diretores e professores, tenham os recursos e o conhecimento necessários para melhorar o desempenho dos alunos. Além disso, é preciso que existam incentivos adequados. Nesse sentido, fazemos as seguintes recomendações.

■ Estabelecer Metas Claras de Aprendizagem e Integrá-las com a Avaliação, Currículo, Material Pedagógico e a Formação Inicial e Continuada dos Professores

Com base em uma análise de sistemas de avaliação na América Latina, Valverde (2009) argumenta que as experiências bem-sucedidas se caracterizam por uma integração entre padrões de aprendizagem, metas, estrutura curricular, material pedagógico e formação inicial e continuada dos professores.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Ministério da Educação, criou metas do IDEB para a 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental em cada escola pública urbana. Embora essa iniciativa tenha sido importante, existem algumas limitações. Em particular, é necessário que as escolas e redes criem metas de aprendizagem para as demais séries do ensino fundamental e do ensino médio. Além disso, o SAEB e a Prova Brasil avaliam a proficiência dos alunos em matemática e português. Embora essas habilidades básicas sejam fundamentais, as escolas e redes devem complementar as metas de aprendizagem nessas disciplinas com outras áreas do conhecimento.

Poucos estados possuem currículos bem definidos e integrados com as metas de aprendizagem, o sistema de avaliação e os programas de formação de professores. No entanto, existem algumas experiências promissoras. Alguns estados, como São Paulo e Minas Gerais, criaram recentemente uma base curricular comum nos ensinos fundamental e médio, o que permitiu que os professores passassem a conhecer os conteúdos que seriam objeto da avaliação das escolas. O currículo também passou a orientar os programas de formação inicial e continuada dos professores e programas de reforço escolar.

■ Elevar o Grau de Autonomia das Escolas Públicas

A descentralização pode contribuir para elevar o grau de *accountability*, na medida em que as comunidades locais têm um maior incentivo e capacidade de monitoramento dos resultados das escolas. No Brasil, desde meados da década de 1990 tem se verificado uma significativa municipalização das matrículas no ensino fundamental. No entanto, não existem evidências de que houve um impacto positivo na proficiência dos alunos.⁴³

As experiências de descentralização bem-sucedidas caracterizam-se não somente por uma delegação administrativa de poderes do governo central para governos e comunidades locais, mas também por uma elevação do grau de autonomia e flexibilidade na gestão escolar. Dessa forma, a descentralização pode se refletir em uma mudança dos incentivos dentro da escola e numa melhoria do desempenho escolar.

Uma experiência interessante nesse sentido é o Programa de Autonomia Escolar de Nova York (*Empowerment Schools*).⁴⁴ Através desse programa, os diretores de escolas da cidade de Nova York passaram a ter autonomia para elaborar o orçamento, contratar professores, tomar decisões sobre o currículo e a grade horária e escolher os tipos de assistência técnica necessários para a escola. Em contrapartida, os diretores passaram a ser responsabilizados pelos resultados de aprendizado da escola, podendo ser demitidos caso não sejam atingidas as metas de desempenho dos alunos.

O princípio da autonomia foi implantado de forma gradual. O programa foi iniciado com um piloto em 2004/2005, com uma adesão voluntária de 29 escolas, que formaram a Zona de Autonomia (*Empowerment Zone*). A escala do programa elevou-se ao longo do tempo, e em

⁴³ Ver Leme, Paredes e Souza (2009).

⁴⁴ Para uma descrição do Programa de Autonomia Escolar de Nova York, ver Gall e Guedes (2009).

2008/2009 o Programa de Autonomia Escolar foi estendido para todas as escolas públicas de Nova York. Segundo Gall e Guedes (2009), a estratégia de iniciar o processo através de um programa piloto, de adesão voluntária, foi fundamental para a implantação posterior da autonomia escolar em toda a rede pública.

Conforme mencionado anteriormente, outra forma de elevar o grau de autonomia das escolas públicas é através da criação de *charter schools*. Nesse caso, também é adotado o princípio de conceder maior autonomia para as escolas em troca de maior *accountability*, mas isso é feito através de um contrato de gestão com uma organização privada.

6.4 POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA ALUNOS E ESCOLAS COM CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DESFAVORÁVEIS

Existem vários exemplos de que escolas de qualidade podem fazer muito para elevar o aprendizado de crianças criadas em ambientes socioeconômicos desfavoráveis. Entre eles incluem-se várias *charter schools* bem-sucedidas, como as da rede KIPP, da *Harlem Children's Zone* e das cidades de Boston e Nova York.

Uma característica importante dessas escolas é que quase todas compartilham o modelo *No Excuses*, caracterizado por uma maior duração do dia e ano letivo, avaliações frequentes de professores e alunos e uma preocupação em inculcar nos estudantes valores associados à disciplina e ética de trabalho.

Várias *charter schools* bem-sucedidas têm professores provenientes do programa *Teach for America*. O *Teach for America* foi criado em 1989 e recruta candidatos com excelente desempenho formados em universidades de primeira linha para lecionar por um mínimo de dois anos em escolas que atendem famílias de baixa renda. Os candidatos selecionados passam por um programa de treinamento curto e intensivo, com um componente importante de prática em sala de aula. Posteriormente foi criada uma versão internacional do programa chamada *Teach for All*. Recentemente, foi criado no Brasil o Ensina!, que faz parte da rede *Teach for All*.⁴⁵

Também existem vários estudos que mostram que programas de educação infantil de qualidade são eficazes para melhorar o desempenho escolar de crianças criadas em ambientes socioeconômicos desfavoráveis.⁴⁶ Esses programas também contribuem para o estímulo de determinadas características de comportamento e traços de personalidade, como a sociabilidade e a autoestima. Além de melhorar o desempenho escolar, essas características comportamentais reduzem a probabilidade de envolvimento com drogas e de participação em atividades criminosas.

As intervenções bem-sucedidas de educação infantil envolvem uma combinação de características que são similares, em vários aspectos, ao modelo *No Excuses*. Os professores recebem treinamento intensivo e possuem formação específica para lecionar no segmento de edu-

⁴⁵ Para mais informações, ver <http://www.ensina.org.br>.

⁴⁶ Para uma descrição e análise de intervenções de educação infantil bem-sucedidas, ver Araújo *et al.* (2009).

cação infantil. Outra característica importante é um baixo número de crianças por professor, para permitir que os professores dediquem uma atenção diferenciada para cada criança. Além disso, existe uma estrutura curricular que estabelece uma rotina de ensino bem planejada. Finalmente, existe um grande esforço em envolver os pais na educação de seus filhos.

No Brasil, existem algumas experiências recentes que utilizam um modelo semelhante ao *No Excuses*. Por exemplo, as Escolas de Referência em Ensino Médio de Pernambuco são escolas de regime em tempo integral que possuem um currículo estruturado e estabelecem metas de aprendizagem. Os professores são selecionados com base em uma prova de conhecimentos específicos. Eles têm dedicação exclusiva, são avaliados em função do cumprimento de metas acadêmicas, e aqueles com melhor avaliação recebem um bônus de desempenho. Os diretores que não atingem suas metas podem ser removidos do cargo. Também existe uma grande ênfase em transmitir valores e características de comportamento que estimulem os alunos a concretizar seus objetivos. Uma das metas do programa é que 50% dos alunos de ensino médio de Pernambuco sejam atendidos por essas escolas até 2012.

Embora sejam intensivos, os programas bem-sucedidos de intervenção educacional em ambientes socioeconômicos desfavoráveis possuem, em geral, benefícios muito superiores aos custos. Portanto, trata-se de uma política educacional que pode ao mesmo tempo aumentar a eficiência e reduzir a desigualdade social.