



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ELISA KRUMHOLZ ADLER

**UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DE UNIDADES ESCOLARES EM
COMUNIDADES CARENTES A PARTIR DOS CONCEITOS DE BUROCRACIA,
AUTONOMIA E PARCERIA**

RIO DE JANEIRO
Julho/2013

Elisa Krumholz Adler

**UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DE
UNIDADES ESCOLARES EM
COMUNIDADES CARENTES A PARTIR
DOS CONCEITOS DE BUROCRACIA,
AUTONOMIA E PARCERIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Orientador:
Prof. Ronaldo Fiani

Coorientador:
Prof. Marcio da Costa

RIO DE JANEIRO
Junho/2013

FICHA CATALOGRÁFICA

A237 Adler, Elisa Krumholz

Uma análise do desempenho de unidades escolares em comunidades carentes a partir dos conceitos de burocracia, autonomia e parceria / Elisa Krumholz Adler -- 2013.

104 f. ; 31 cm.

Orientador: Ronaldo Fiani

Co-orientador: Marcio da Costa

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 96-104.

1. Instituições educacionais – Avaliação de desempenho. 2. Educação. 3. Burocracia. 4. Autonomia e Parceria. I. Fiani, Ronaldo. II. Costa, Marcio da. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 371.2

Elisa Krumholz Adler

**UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO DE
UNIDADES ESCOLARES EM
COMUNIDADES CARENTES A PARTIR
DOS CONCEITOS DE BUROCRACIA,
AUTONOMIA E PARCERIA**

Dissertação de Mestrado submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada por:

Prof: _____
Ronaldo Fiani
Orientador
PPED/UFRJ

Prof: _____
Marcio da Costa
Coorientador
FE/PPGE/UFRJ

Profa: _____
Maria Lucia Werneck Vianna
PPED/UFRJ

RIO DE JANEIRO
Julho/2013

RESUMO

Esta dissertação examina a possibilidade de generalização dos conceitos de autonomia e parceria, de Peter Evans (2004). A partir da sugestão do próprio autor, busca expandir os conceitos para além dos limites da política industrial, procurando aplicá-los a políticas sociais, mais especificamente, à educação. Com este objetivo, procura estabelecer relação do conceito de autonomia e parceria com o desempenho de instituições escolares. Para isto, analisa o caso de duas escolas vizinhas, da Zona Oeste do Rio de Janeiro, as quais se esperaria que apresentassem semelhantes desempenhos, dado os mesmos recursos, alunado parecido e igual inserção na comunidade, mas que por apresentarem diferenças internas significativas em relação à equipe que as compõe e às relações que estabelecem no entorno, alcançam resultados díspares.

Palavras- Chaves: 1. Educação. 2. Burocracia. 3. Autonomia e Parceria.

ABSTRACT

This dissertation explores the possibility of generalizing Peter Evans (2004) “embedded autonomy” concept. From the author's own suggestion, it seeks to expand the concept beyond the limits of industrial policy, pursuing to apply them to social policies, more specifically, to education. With this in mind, it seeks to establish the relationship between “embedded autonomy” and the performance of schools. In order to achieve this, it analyzes two neighboring schools, located in the city of Rio de Janeiro’s West Zone, both of which would be expected to present similar performances, given they are provided with the same resources, students standards and equal inclusion in the community. However, since they have significant internal differences regarding staff, and the relationships established in the surroundings, they reach contrasting results.

Key-words: 1. Education. 2. Bureaucracy. 3. Embedded Autonomy.

Dedico este trabalho a meus alunos.

Agradecimentos

Agradeço ao professor Ronaldo Fiani por seu incentivo, parceria e orientação de excelência. Sua dedicação e competência foram fundamentais para a elaboração deste trabalho, bem como para minha formação como economista.

Agradeço ao professor Marcio da Costa pelo entusiasmo em aceitar ser meu coorientador, me iluminando em relação ao campo da educação, suas complexidades e particularidades.

Agradeço à professora Maria Lucia Werneck Vianna pela prontidão em aceitar o convite para participar da banca examinadora e por suas contribuições sempre tão lúcidas na qualificação deste trabalho.

Agradeço aos meus queridos amigos pelos diversos momentos de apoio no processo de produção desta dissertação, fosse com troca e reflexão ou com necessários momentos de descontração.

Agradeço aos membros das escolas onde trabalhei, que se prontificaram em colaborar com este trabalho, me ensinando muito sobre educação e sobre a história das duas instituições.

Agradeço às minhas companheiras de *Ensina*, em especial, ao meu grupo colaborativo e àquelas amigas que levarei para toda a vida, pois percorreram comigo, ao longo dos dois anos, uma incrível trajetória de entrega absoluta à educação pública carioca.

Agradeço à minha família, avó, tios, tias, primos e primas por todo o incentivo e carinho, sempre. Em especial, agradeço à minha irmã, Isabel, por nossa gostosa amizade e pela parceria incondicional em todos os momentos da vida.

Agradeço a meu companheiro por toda paciência nas longas noites de produção e pelo suporte dado ao longo dos últimos seis meses. Pelo amor e carinho.

Finalmente, agradeço aos meus incansáveis pais pelo total apoio, incentivo e amor que me deram, não só neste processo, mas ao longo de toda a vida. Por terem prezado e estimulado, sempre, minha educação e formação, não só acadêmica, mas para a vida e para o mundo. Por terem me proporcionado tantas oportunidades de crescimento e aprendizagem.

Lista de Gráficos e Quadros

Gráfico 2.1. Taxa de escolarização das pessoas de 7 a 14 anos de idade

Gráfico 2.2. Taxa de escolarização das pessoas de 15 a 17 anos de idade

Gráfico 2.3. Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade

Gráfico 2.4. Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais por grupo de idade

Gráfico 2.5. Taxa de analfabetismo funcional

Gráfico 2.6. Taxa de abandono do ensino fundamental dos países do MERCOSUL.

Gráfico 2.7. Taxa de abandono do ensino médio dos países do MERCOSUL.

Gráfico 2.8. Taxa de reprovação do ensino fundamental dos países do MERCOSUL.

Gráfico 2.9. Taxa de reprovação do ensino médio dos países do MERCOSUL.

Gráfico 2.10. Taxa de frequência líquida à escola das pessoas de 15 a 17 anos de idade, segundo os quintos de rendimento domiciliar mensal per capita.

Gráfico 2.11. Proporção de jovens no ensino fundamental com atraso de dois anos ou mais por região

Gráfico 2.12. Média dos anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade

Gráfico 2.13. Salário horário dos professores do ensino fundamental por rede de ensino de 1999-2010.

Gráfico 2.14. Taxa de reprovação do segundo segmento do ensino fundamental municipal do Rio de Janeiro

Gráfico 2.15. Taxa de abandono escolar do segundo segmento do ensino fundamental municipal do Rio de Janeiro

Gráfico 2.16. Taxa de distorção idade/série do segundo segmento do ensino fundamental municipal do Rio de Janeiro

Quadro 3.1. Pilares do programa Escola do Amanhã

Lista de Tabelas

Tabela 1.1. Comparação de indicadores socioeconômicos de 1995

Tabela 1.2. Gasto e desenvolvimento em saúde nas Ilhas Mauricio

Tabela 1.3. Gasto e desenvolvimento em educação nas Ilhas Mauricio

Tabela 1.4. Gasto e ampliação da seguridade social nas Ilhas Mauricio

Tabela 2.1. Relação da taxa de frequência líquida com potencial de melhoria em 1997 - 15 a 17 anos - Brasil

Tabela 2.2. Médias de proficiência em matemática do SAEB

Tabela 2.3. Médias de proficiência em língua portuguesa do SAEB

Tabela 2.4. Médias de proficiência em matemática da Prova Brasil

Tabela 2.5. Médias de proficiência em língua portuguesa da Prova Brasil

Tabela 2.6. Resultados do IDEB para ensino fundamental entre 2005 e 2011.

Tabela 2.7. Resultados do IDEB para ensino médio entre 2005 e 2011.

Tabela 2.8. Resultados do Brasil no PISA

Lista de Siglas

ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica

ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

COMLURB - Companhia Municipal de Limpeza Urbana

CRE - Coordenadorias Regionais de Educação

FENEP - Federação Nacional de Escolas Particulares

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desempenho da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC - Ministério da Educação

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PISA - Programa Internacional de Avaliação Comparada

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEB/MEC - Secretaria de Educação Básica

SECAD/MEC - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SME-RJ - Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

TAL - Teaching As Leadership

TFL - Taxa de Frequência Líquida

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPP - Unidades de Polícia Pacificadora

Sumário

Introdução.....	16
Capítulo I – Autonomia e Parceria: as possibilidades de extensão para políticas sociais	19
I - Introdução	19
I.1 - Autonomia e Parceria e a Burocracia Weberiana.....	20
I.2 - Autonomia e Parceria e as Políticas Sociais.....	26
I.2.1 - Kerala.....	27
I.2.2 - Ilhas Maurício.....	30
I.3 - Autonomia e Parceria e a Educação	37
Capítulo II – Panorama da Educação Pública do Brasil.....	40
II - Introdução	40
II.1 – Trajetória das Políticas Educacionais Brasileiras.....	41
II.2 – Indicadores Educacionais	43
II.2.1 – Taxa de Escolarização	43
II.2.2 – Taxa de Analfabetismo.....	45
II.2.3 – Taxa de Abandono Escolar.....	48
II.2.4 – Taxa de Reprovação	49
II.2.5 – Taxa de Frequência Líquida e Distorção Idade/Série.....	51
II.2.6 – Média de Anos de Estudo.....	54
II.3 – Avaliações de Desempenho	55
II.3.1- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Prova Brasil ...	56
II.3.2 - Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB)	59
II.3.3 - Programa Internacional de Avaliação Comparada (PISA)	64
II.4 – Panorama da Educação Municipal do Rio de Janeiro	65
II.4.1 – Indicadores Educacionais da Rede Municipal do Rio de Janeiro.....	66
II. 5 – Considerações Finais.....	69
Capítulo III – Unidades Escolares: um Estudo de Caso.....	71
III - Introdução.....	71
III.1 – Breve Histórico da Educação do Município do Rio de Janeiro.....	71
III.2 – O Programa Escolas do Amanhã	74
III.3- Projeto Ensina!	79

III.4- Escola Alfa e Escola Beta.....	81
III.5 - Escola Alfa, Escola Beta, Burocracia Weberiana, Autonomia e Parceria.....	90
Conclusão	93
Referências bibliográficas	96

Introdução

Nas últimas décadas, o tema da educação ganhou ênfase no mundo inteiro. Este destaque está em grande medida associado à importância do setor educacional para o desenvolvimento das nações. O Brasil viveu neste período um significativo desenvolvimento econômico, chegando a ocupar a posição de 6ª economia do mundo. Entretanto, é ainda profundamente marcado por uma enorme desigualdade social. Esta característica pode vir a representar um entrave ao seu crescimento, pois a pobreza está muito associada à mão de obra pouco qualificada e ao baixo nível técnico da população de forma geral. É neste sentido que muito se debate sobre a necessidade da melhoria da qualidade da educação como elemento fundamental, a médio e longo prazo, para o desenvolvimento do país.

Contudo, em função da amplitude do tema, tratar da qualidade da educação revela-se um grande desafio. O recorte para abordá-la poderia estar vinculado, por exemplo, às esferas de governo – federal, estadual e/ou municipal – ou a algum nível específico de ensino – infantil, fundamental, médio e/ou superior. O tema poderia também ser explorado partindo-se de uma ótica pedagógica. Outra opção seria o tratamento feito mediante uma perspectiva política, eventualmente analisando a descentralização do ensino. Ou ainda, a questão poderia ter um enfoque econômico e financeiro, preocupando-se em revelar questões acerca da eficiência do gasto público no setor. Entretanto, optou-se pela investigação da relação entre autonomia e parceria, conceito desenvolvido por Peter Evans (2004), e o sucesso de unidades escolares.

Evans (2004) formulou originalmente o conceito de autonomia e parceria para políticas industriais, revelando nestas características o elemento básico para a existência de um Estado desenvolvimentista. Ele sugeriu em seu trabalho, porém, que este conceito também se aplicaria a políticas públicas de forma geral. Esta dissertação procura, portanto, examinar o precedente aberto pelo autor e explorar as possibilidades e os limites do conceito de autonomia e parceria no estudo de políticas sociais, especialmente de políticas de educação.

Será abordada a relação da burocracia, partindo dos fundamentos básicos estabelecidos por Max Weber (1864-1920), com o conceito de autonomia. Revelar-se-á a importância de uma organização interna estatal coesa para garantir a independência que o Estado deve ter em relação aos interesses privados. Será também desenvolvida a ideia de parceria, ou seja, do vínculo Estado-sociedade. A dinâmica entre as duas esferas se mostrará fundamental para o processo de implementação de políticas. Após apresentados cada um dos eixos do conceito de Evans (2004), será abordado o caráter essencial de complementariedade deles, uma vez que se reforçam mutuamente e isolados não seriam suficientes em si, não garantindo, portanto, o desenvolvimentismo.

A possibilidade de generalização do conceito de autonomia e parceria, expandindo-o para além dos limites da política industrial, será explorada através da apresentação de casos concretos, como o do Estado indiano do Kerala e o das Ilhas Maurício. Ambos se desenvolveram socialmente a partir de um Estado coeso internamente e capaz de manter uma densa teia de vínculos com diferentes grupos sociais. Ou seja, a consolidação de autonomia e parceria, em ambos os casos vai se mostrar fundamental para a construção de um projeto de Estado coletivo.

Seguindo a lógica da importância de autonomia e parceria para o desenvolvimento social, buscar-se-á aplicar a discussão mais especificamente à educação. Para tal, no segundo capítulo será apresentado um panorama da educação brasileira e do ensino fundamental do município do Rio de Janeiro no período mais recente, assumindo como recorte temporal a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988. Taxas de escolarização, analfabetismo, abandono, reprovação, de frequência líquida e distorção idade/série, além da média dos anos de estudo da população serão apresentados com o objetivo de revelar a situação da educação pública brasileira e carioca. Além destes indicadores, serão explorados os resultados dos alunos em exames padronizados, que servem de ferramenta para avaliação do aprendizado dos estudantes.

O panorama da educação brasileira e mais especificamente carioca será fundamental para a contextualização das duas escolas apresentadas nesta dissertação, abordadas no terceiro capítulo. Elas estão situadas na Zona Oeste do Rio de Janeiro e inseridas no programa Escolas do Amanhã da Secretaria Municipal de Educação. As escolas abordadas

nesta dissertação têm como uma das características principais o fato de serem vizinhas, separadas apenas por um muro. Tal proximidade provoca uma expectativa de desempenhos semelhantes, dado os mesmos recursos, alunado parecido e igual inserção na comunidade. Contudo, a percepção da comunidade em relação a elas é bastante distinta. Enquanto uma é vista como a pior da região, a outra é percebida como a melhor.

Esta dissertação buscará, portanto, discorrer a respeito da relação entre um corpo burocratizado no sentido weberiano e densas e intensas conexões com a comunidade para o sucesso ou fracasso de uma escola. Serão abordados aspectos relativos ao ambiente e às relações interpessoais em cada uma das unidades, com o objetivo de se estabelecer, no universo escolar, a influência da existência de autonomia e parceria nos resultados e na forma como a comunidade percebe a escola.

Capítulo I – Autonomia e Parceria: as possibilidades de extensão para políticas sociais

I. Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar a base teórica para examinar as possibilidades e os limites do conceito de autonomia e parceria¹ no estudo de políticas sociais, especialmente de políticas de educação, a partir da sugestão de Evans (2004, cap. 10) de que este conceito – originalmente formulado para políticas industriais – também se aplicaria a políticas públicas de forma geral.

Na seção I.1 será apresentado o conceito de autonomia, explorando sua relação com a burocracia weberiana. Esta classificação de burocracia será pormenorizada a partir dos fundamentos básicos estabelecidos por Max Weber (1864-1920) para a existência de uma organização interna estatal coesa. Também será desenvolvida a ideia de parceria, ou seja, do vínculo Estado-sociedade, estabelecendo a conexão da mesma com a autonomia do Estado. Como será abordado, autonomia e parceria são conceitos complementares que se reforçam mutuamente, no sentido de se garantir um projeto de desenvolvimento a partir da ação do Estado.

Na seção I.2 será apresentada a possibilidade de generalização dos conceitos de autonomia e parceria, expandindo-o para além dos limites da política industrial. A partir do caso do Estado indiano de Kerala, buscar-se-á mostrar como Evans (2004) sugere a aplicação de autonomia e parceria para o sucesso de políticas sociais. Outros autores, utilizando casos alternativos, como o das Ilhas Maurício desenvolvem o precedente aberto por Evans em relação a tal aplicação.

A seção I.3, por sua vez, procura aplicar a discussão abordada ao longo do capítulo sobre autonomia e parceria à educação, que será foco dos próximos dois capítulos.

¹ A tradução “*autonomia e parceria*” faz parecer se tratar de dois conceitos que se relacionam, enquanto no original, o termo *embedded autonomy* revela uma conexão mais profunda, que será analisada ao longo do capítulo. A utilização do termo “*autonomia e parceira*” nesta dissertação, porém, justifica-se uma vez que esta é a forma consagrada a partir da tradução do livro original do autor para o português.

I.1 – Autonomia e Parceria e a Burocracia Weberiana

O objetivo de Peter Evans em seu livro *Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial* (Evans, 2004), obra sobre a qual será inicialmente concentrada a atenção deste trabalho, é discutir o papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial. No livro, Evans (2004) se propõe a comparar políticas adotadas por diferentes países para desenvolver a indústria de ponta (no caso, o setor de tecnologia da informação), buscando compreender os motivos de sucesso e de fracasso em cada situação. Para isto, utiliza-se de casos concretos que ilustram sua abordagem qualitativa acerca das condições pelas quais os Estados formulam suas políticas industriais para segmentos tecnologicamente mais avançados².

Segundo Evans (2004), os conceitos de autonomia e de parceria se apresentam no sentido de valerem como condições estruturais para a existência do Estado desenvolvimentista. Ambos são considerados condições necessárias para garantir tal existência e não são suficientes em si (Evans, 2004, p. 313). Ou seja, o autor atribui à combinação de autonomia e parceria a condição fundamental para o sucesso do desenvolvimentismo. Este trabalho, entretanto, não busca discutir o conceito de Estado Desenvolvimentista de Evans (2004), nem tampouco abordar as limitações do próprio conceito de autonomia e parceria, como, por exemplo, o fato de não incorporar a questão da representação política das comunidades atendidas. Isso extrapolaria os limites desta dissertação, ao redirecioná-la para uma crítica teórica interdisciplinar do próprio conceito. Cabe aqui, porém explorar a possibilidade de generalizar o conceito de Evans (2004), isto é, buscar abordar as possibilidades de autonomia e parceria na educação – a partir da sugestão do próprio autor.

O conceito de autonomia de Evans (2004) está relacionada à possibilidade do Estado promover efetivo desenvolvimento econômico a partir de uma burocracia ideal, capaz de formular objetivos coletivos e implementá-los, com autonomia em relação a interesses privados. Trata-se, portanto, de um Estado com estrutura interna específica, caracterizada pelo seu alto grau de profissionalismo e preparo técnico do seu corpo. Esta

²Na abordagem denominada por Evans como “abordagem institucional comparativa” (Evans, 2004, p. 44).

ideia de burocracia ideal foi primeiro desenvolvida por Max Weber (1864-1920) e por isso ficou conhecida como *burocracia weberiana*.

Max Weber (1998 e 1999) desenvolveu uma concepção de burocracia distinta àquela do senso comum. A burocracia sempre foi comumente percebida como um amplo aparelho com forte tendência a dificultar e atrasar decisões no âmbito da política pública. Era corriqueiramente apontada como um entrave que provocava lentidão do serviço público (Melo Jr., 2010, p. 149).

Para Weber (1998 e 1999), entretanto, a burocracia representaria a forma mais eficiente e rápida de gestão dos negócios públicos, podendo ser qualificada como o “*exemplo mais bem sucedido da história da administração pública*” (Melo Jr., 2010, p. 149). Weber revela que a burocracia:

“É a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas [...] Toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (...)” (Weber, 1999, p. 145).

Esta ideia se constrói em seu livro *Economia e Sociedade* (Weber, 1998 e 1999), publicado pela primeira vez postumamente em 1921-1922, no qual Weber descreve o tipo ideal de burocracia. O fato de ser “*a forma mais racional de exercício de dominação*” (Weber, 1999, p. 145), como citado na passagem acima, seria interessante ao capitalismo, um sistema que existiria e se desenvolveria a partir da racionalidade humana, isto é, do cálculo racional. Segundo Richard Swedberg (2005, p. 20), o capitalismo moderno, tal qual se apresenta, depende da burocracia weberiana, com seus pressupostos racionais, para garantir sua organização e existência. Na mesma linha, Evans (2004, p. 59) afirma que:

“Na visão de Weber, a capacidade do Estado para sustentar os mercados e o processo de acumulação capitalista depende de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente na qual os indivíduos vêem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais”.

Para garantir tal coerência, a burocracia do tipo ideal weberiana se fundamenta em quatro pressupostos básicos: o formalismo e hierarquia da autoridade; a existência de sistemas de normas; a especialização das funções; e a prevalência de impessoalidade.

A hierarquia dos cargos, com fiscalização dos postos subordinados por suas chefias, é definida com precisão a partir do sistema de normas racionais, registradas e de conhecimento público. Trata-se de um sistema de recrutamento meritório, o qual, dada a normatização dos cargos e funções, acaba por garantir a valorização dos profissionalmente informados, assegurando que a posição social do funcionário esteja sempre de acordo com sua competência e conhecimento técnico.

“Dessa forma, as normas são válidas não porque são legitimadas pela tradição, mas porque, pela racionalidade, levam aos fins visados, superando os inconvenientes que caracterizavam as administrações mais tradicionais, marcadas pelos privilégios que se sobrepunham à racionalidade” (Almeida, 1982, p.1).

O plano de carreira está, portanto, associado à capacitação do profissional. *“As recompensas da carreira de longo prazo, produzidas por um sistema de promoção interna, devem reforçar a adesão a regras codificadas de comportamento”*³ (Rauch; Evans, 2000, p. 52). Assim, o plano de carreira que sistematiza a hierarquia de cargos contribui para garantir a eficiência da burocracia.

Em relação à especialização das funções, trata-se de colocar a tarefa acima do funcionário, fazendo com que este deixe de ser essencial e insubstituível. É imprescindível que o funcionário possua a qualificação ou mesmo seja treinado para o exercício das funções, de modo que, ainda que se afaste do cargo, este continue existindo e as funções possam ser executadas por qualquer outro funcionário que possua as competências exigidas ou fosse treinado para tal.

“De acordo com o tipo ideal weberiano de burocracia, a divisão do trabalho e a determinação dos postos são feitas em termos de cargos exatamente

³No original: *“The long-term career rewards generated by a system of internal promotion should reinforce adherence to codified rules of behavior”*.(Rauch; Evans, 2000, p. 52).

definidos, não importando a pessoa que o ocupe. Tem-se, então, que a divisão do trabalho, em postos hierarquicamente organizados, é realizada de forma impessoal. No sistema impessoal, as atenções estão centradas na tarefa, com vistas a eliminar privilégios e protecionismos”(Almeida, 1982, p.1).

Segundo Weber (1998 e 1999), é justamente o caráter impessoal do trabalho burocrático que garante a separação por parte do funcionário da esfera privada e daquela relacionada ao seu ofício.

Entre os deveres dos funcionários, destaca-se a dedicação em tempo integral ao seu cargo. E, da mesma forma que os cargos possuem atribuições fixas e impessoais, a remuneração é também pré-determinada, respeitando a hierarquia. Além disso, a permanência do funcionário é dada por tempo indefinido, ao contrário do que acontece com os que são eleitos, os quais geralmente atuam por período de tempo pré-estabelecido.

Com efeito, como explica Richard Swedberg (2005, p. 18-19), “*Weber essencialmente argumenta que a burocracia constitui o modo mais eficiente e (formalmente) racional pelo qual a atividade humana pode ser organizada, e que é indispensável ao mundo moderno*”⁴. Desta forma, a ausência da burocracia do tipo ideal weberiana fragiliza o Estado, tornando-o mais suscetível às investidas de grupos sociais poderosos com interesses particulares. “*Ou seja, quanto mais a burocracia de Estado se aproxima do ideal weberiano, maior é a capacidade dele de agir coletivamente*” (Fiani, 2011, p. 205).

A passagem acima revela, portanto, que, segundo a argumentação de Evans (2004), a fragmentação do Estado gerada pelas investidas de interesses privados de seus membros e pressões de grupos sociais particulares, deve ser corrigida pela criação e manutenção de uma burocracia de qualidade elevada (Fiani, 2011, p. 207).

⁴ No original: “*Weber essentially argues that bureaucracy constitute the most efficient and (formally) rational way in which human activity can be organized, and that it is indispensable to the modern world*” (Richard Swedberg, 2005, p. 18-19).

A ideia de autonomia de Evans (2004), associada à independência que o Estado deve ter em relação aos interesses privados, tanto na formulação quanto na implementação de políticas de desenvolvimento está, portanto, fundamentalmente ligada à existência da burocracia ideal do tipo weberiano.

Entretanto, apesar de a autonomia ser condição necessária para a implementação de políticas de desenvolvimento por parte do Estado, ela não é suficiente. A promoção do desenvolvimento depende não somente da capacidade de o Estado ser autônomo em relação aos interesses privados, mas também de sua habilidade de estabelecer elos com os diferentes grupos sociais. Assim, o Estado *“há de ser autônomo com respeito às pressões sociais e simultaneamente inserido na estrutura social mediante múltiplas redes de interação”* (Lechner, 1996, p. 37). À capacidade de manter uma densa teia de vínculos com grupos sociais de fora do Estado foi designado o termo *parceria*. Nas palavras do autor:

“A parceria, da forma aqui usada, implica um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação” (Evans, 2004, p. 93).

A parceria se faz fundamental por garantir ao Estado o acesso a importantes informações. É o vínculo estabelecido com a sociedade que possibilita ao Estado intensificar os fluxos de informações, muitas vezes necessárias e essenciais para a implementação de políticas. Isto porque *“os agentes privados que são afetados pelas políticas de Estado conhecem melhor a sua realidade do que as agências do Estado, que formulam essas políticas e oferecem os bens públicos de que esses agentes privados necessitam”* (Fiani, 2011, p. 208). Ou seja, a densidade da teia de relações estabelecidas entre os setores privados e o Estado permite a este ampliar seu espectro de conhecimentos necessários para o processo de tomada de decisões de políticas públicas.

A parceria também proporciona aos diferentes atores a possibilidade de supervisionar uns aos outros no sentido de melhor atingir os objetivos coletivos (Lange, 2003, p. 400). Os vínculos com a sociedade permitem, portanto, ao Estado, não somente ter acesso a maior fluxo de informações, quanto também obter *feedbacks* de suas ações e

intervenções. O retorno por parte dos segmentos da sociedade possibilita o redirecionamento de políticas, bem como a manutenção das mesmas.

A parceria estabelecida pelo Estado e sociedade é, portanto, fundamental para o processo de implementação de políticas, uma vez que proporciona e expande os canais de acesso a informações e *feedbacks* que podem contribuir no processo de tomada de decisão por parte da burocracia estatal (Evans, 2004, p. 91).

Mas não só por isso a parceria é entendida como necessária. Segundo Evans (2004, p. 314), a parceria é imprescindível pela necessidade do Estado de mobilizar agentes privados. Sem uma rede de alianças com grupos e classes sociais com as quais o Estado possa compartilhar um projeto, ele não é capaz de efetuar transformação. A conexão com a sociedade é, portanto, fundamental na promoção do projeto estatal de desenvolvimento.

Desta forma, o autor explica a segunda parte deste conceito, que na versão original é tratado como um só, *embedded autonomy*, caracterizando a essencialidade de se ter autonomia combinada à parceria para garantir um Estado Desenvolvimentista, como bem destaca o trecho abaixo.

“Esta combinação de autonomia e parceria (...) é a chave para o desenvolvimento do Estado eficiente. Viabiliza uma ‘autonomia e parceria’ que combina o isolamento burocrático weberiano com uma intensa conexão com a estrutura social circundante, oferecendo uma solução concreta ao debate teórico sobre relações Estado-sociedade (...)” (Evans, 2004, p. 83 e 84).

Assim, é fundamental a compreensão de que, *“isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar”* (Evans, 2004, p. 38). A existência de um Estado perfeitamente autônomo não seria suficiente para implementar seus objetivos. Por outro lado, a presença de parceria sem autonomia, isto é, dos vínculos Estado-sociedade sem uma organização burocrática segundo os preceitos weberianos, levaria o Estado à incapacidade de transcender os interesses individuais, não promovendo ações vinculadas ao interesse coletivo, mas sim protegendo a manutenção do *status quo* (Evans, 2004, p. 91).

É fundamental, portanto, a compreensão de que *“a coesão interna e os densos vínculos externos devem ser vistos como complementares e mutuamente reforçadores”* (Evans, 2004, p. 108). É a combinação entre organização burocrática interna e conexões externas bem sucedidas que propiciam um Estado desenvolvimentista mais eficiente. A partir desta definição, a próxima seção desenvolverá a possibilidade de superar o limite dos conceitos de autonomia e parceria que em geral se referem ao setor industrial e estender sua aplicação a políticas sociais.

I.2 Autonomia e Parceria e as Políticas Sociais

Dadas as explicações acerca do conceito de autonomia e parceria, bem como de sua interação, cabe retornar ao fato de que a construção da argumentação de Evans (2004) se refere, como destacado no início deste capítulo, à capacidade desenvolvimentista do Estado, a partir da ótica do setor industrial. Sua análise passa por qualificar o aparato do Estado que sendo *“robusto e coerente facilita a organização de um capital industrial: uma classe organizada de industriais facilita o projeto conjunto de industrialização, que por sua vez legitima tanto o Estado quanto os empresários”* (Evans, 2004, p. 291).

Contudo, Evans (2004) questiona se as condições de autonomia e parceria necessárias para a promoção do desenvolvimento estariam restritas ao setor industrial. Ao referir-se a tal setor, Evans (2004) sugere que *“(...) expandir o alcance dos elos Estado-sociedade para incluir um leque mais amplo de grupos e classes, não importa quão difícil isso possa ser, deve resultar numa versão politicamente mais robusta e adaptável de autonomia e parceria”* (Evans, 2004, p. 290). Em outra passagem o autor afirma que

“(...) para a maioria dos Estados desenvolvimentistas, as conexões com a sociedade são conexões com o capital industrial. Isso faz sentido porque o crescimento da produção industrial é o objetivo principal. (...) De qualquer forma, as consequências sociais de transformação industrial aumentaram os custos políticos associados a este tipo de parceria. As conexões exclusivas limitam o que o Estado desenvolvimentista pode fazer e alimentam a pressão para o desmantelamento” (Evans, 2004, p. 297 e 298).

Para ilustrar a possibilidade de “*que a parceria não assume necessariamente a forma de alianças excludentes às elites empresariais*” (Evans, 2004, p. 298), o autor utiliza o caso de Kerala⁵, na Índia.

I.2.1 - Kerala

O principal motivo que chama atenção a este pequeno estado na Índia é o fato de apresentar alto nível de bem-estar social, apesar do baixo nível de PIB per capita, como se pode observar na tabela 1.1, abaixo.

Tabela 1.1. Comparação de indicadores socioeconômicos de 1995

	Kerala	Índia	PBR*	EUA	Brasil
População (em milhões)	31	916	1.050	263	159
PIB per capita (em dólar)	292	340	290	26.980	3.640
População adulta alfabetizada	91% (1991)	52% (1991)	54%	99%	83%
Expectativa de vida	71 (1991)	62	56	77	67
Mortalidade infantil (por 1000 nascimentos)	13	73 (1994)	89	8	44
Taxa de natalidade (por 1000 habitantes)	17	29 (1994)	40	16	24

*Países de Baixa Renda segundo definição do Banco Mundial, exceto China e Índia.
Fonte: adaptado de HELLER, Patrick, “*The Labor of Development*” (1999, p. 8).

A tabela 1.1 realça que os índices de Kerala associados à renda seriam muito baixos se comparados com a média do resto do país, estando o PIB per capita, por exemplo, mais próximo dos países de baixa renda (exceto China e Índia).

“*Em todos os indicadores da qualidade de vida, Kerala ultrapassa qualquer estado indiano e se compara com as nações mais desenvolvidas da Ásia.*” (Heller, 1999, p.7)⁶

⁵ Para mais informação, ver HELLER, Patrick “*The Politics of Redistributive Development: State and Class in Kerala, India*” (1994) ou “*The Labor of Development*” (1999).

Entretanto, como destaca Heller (1999), aqueles indicadores como analfabetismo, expectativa de vida, mortalidade infantil e taxa de natalidade apresentariam um sucesso significativo no que diz respeito ao bem-estar, com taxas próximas a países desenvolvidos, como os Estados Unidos.

“Todas estas realizações dependem de uma prestação de serviços públicos básicos, a qual, por sua vez, está enraizada em um extraordinário nível de envolvimento popular no processo de governança.” (Evans, 2003, p. 44)

Tal quadro, segundo Evans (2004), estaria atrelado à transformação da estrutura de classe do Kerala, em função da forte mobilização social das diversas classes, marca característica da história deste Estado⁷. Ele destaca a reputação combativa de camponeses e trabalhadores, que através de um movimento institucionalizado conseguiram garantir reformas como a reforma agrária em 1969, que possibilitaram a criação de uma nova classe de camponeses proprietários, no lugar da antiga classe de senhores de terra. O autor ressalta, então, o fato do Kerala demonstrar de maneira única *“as contradições das alianças que conectam o Estado com apenas uma classe”* (Evans, 2004, p. 303). A partir do caso do estado indiano, Evans (2004) procurou demonstrar que a parceira não necessariamente deve estar restrita aos setores ligados ao capital industrial. A expansão da conexão Estado-sociedade para além da elite industrial, portanto, não só pode ocorrer, quanto também trazer benefícios para a sociedade.

Entre as formas concretas de interação Estado-sociedade que trazem benefícios para a sociedade, destaca-se o fluxo de informação, gerado a partir da atitude popular de denunciar rapidamente irregularidades ou carências, como a falta de médicos em posto de saúde. Esse processo de ampla denúncia tende a promover uma forte mobilização das

⁶ No original: *“On all indicators of the physical quality of life Kerala far surpasses any Indian state and compares favorably with the more developed nations of Asia.”* (Heller, 1999, p.7).

⁷ Para mais informações sobre as mobilizações sociais, ver HERRING, Ronald J. *“Contesting the ‘great transformation’: Land and Labor in South India”*, 1991.

massas, atuando de modo a gerar pressões que aceleram processos sociais importantes, como foi o caso da reforma agrária antes mencionada (Evans, 2004, p.301).

Evans (2004) ressalta também que não só a mobilização foi importante para o sucesso de Kerala, mas também a existência de um aparato estatal adequado.

“Embora a importância da mobilização para o sucesso de Kerala seja inegável, o estado indiano também demonstra que a mobilização em si não é suficiente. (...) Os cidadãos mobilizados não podem, sozinhos, realizar as reformas e os serviços pelos quais lutaram, não importa quão militantes sejam. Eles exigem um aparato administrativo.

O desempenho do Kerala em termos de bem-estar social não pode ser compreendido sem uma visão da infra-estrutura institucional e administrativa que está por trás dele” (Evans, 2004, p. 299-300).

A existência de um contexto sólido de instituições formais foi, portanto, imprescindível para o desenvolvimento do estado indiano. A autonomia conquistada pelo aparato estatal do Kerala tem, por sua vez, duas razões diretas. A primeira está relacionada ao fato de a burocracia estatal ter que se sujeitar a algumas regras e à autoridade do aparato burocrático nacional.

“Os fundos do governo central formam uma parte importante do orçamento estadual. Nessas agências, que são subunidades dos ministérios nacionais, os administradores que fazem o que os cidadãos lhes dizem para fazer (em vez de serem pressionados pelos cidadãos para cumprirem o seu dever) estão sujeitos à transferência ou até, em teoria, ao rebaixamento.” (Evans, 2004, p. 301).

A segunda razão refere-se ao fato de a autonomia ser fruto de posturas ideológicas dos próprios funcionários, que tendem a se identificar com o projeto redistributivo do Estado. *“Os funcionários recrutados geralmente exibem um compromisso ideológico com o projeto redistributivo do Estado, dada a longa hegemonia ideológica das ideias esquerdistas entre a população universitária local”* (Evans, 2004, p. 302).

O estado de Kerala foi, portanto, capaz de promover uma combinação única da autonomia burocrática que caracterizava o sistema indiano com seu estilo próprio de parceria. “*O resultado foi uma versão idiossincrática da ‘autonomia e parceria’, extremamente apropriada para realizar um projeto de transformação com o propósito de elevar o nível de bem-estar*” (Evans, 2004, p. 300).

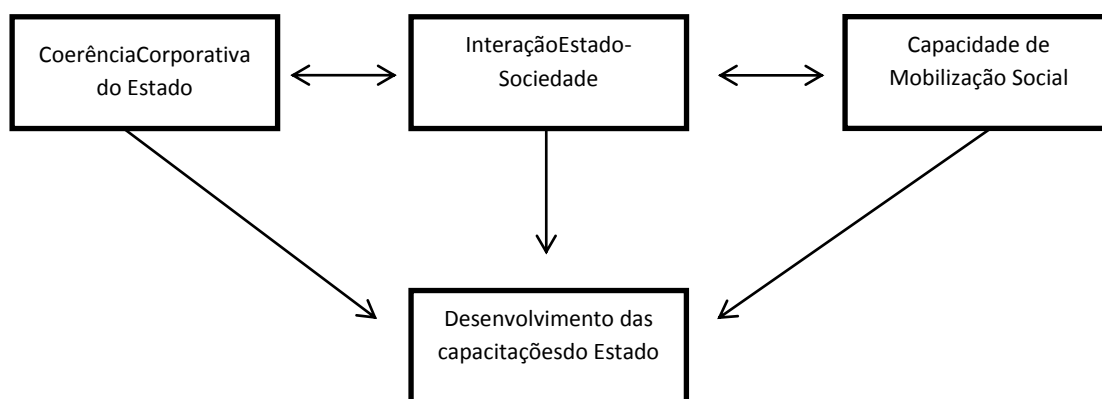
O caso do Kerala tem muito valor por ilustrar a possibilidade levantada por Evans (2004) de discutir “*as relações de autonomia e parceria na formulação e implementação de políticas sociais*” (Fiani, 2011, p. 222). O autor não aprofunda o tema, mas abre um precedente para o debate sobre as possibilidades de extensão dos conceitos de autonomia e parceria para além dos limites das políticas industriais.

Outros autores, entretanto, a partir de diferentes casos, têm desenvolvido o precedente aberto por Evans (2004), e abordam a importância da dinâmica de autonomia e parceria para o desenvolvimento de outras políticas que não a industrial, com consequente desenvolvimento de níveis sociais desses Estados. O caso semelhante que mais se adequa a esta argumentação é o abordado por Mathew Lange (2003) em sua tese em relação ao desenvolvimento das Ilhas Maurício.

I.2.2 - Ilhas Maurício

Mathew Lange (2003) elabora uma análise histórico-comparativa do desenvolvimento das capacitações do Estado (*State-Capacity Building*) das Ilhas Maurício. Assim como Evans (2004), Lange (2003) defende a ideia de que a ação desenvolvimentista do Estado está ligada à sua coerência corporativa, à sua capacidade de interação com a sociedade e à mobilização da mesma. Para representar este sistema de autonomia e parceria, ele desenvolve um esquema, exposto na Figura 1.1 a seguir, onde revela as relações entre cada um destes elementos que geram como consequência o desenvolvimento das capacitações do Estado.

Figura 1.1



Adaptado de Lange (2003, p. 400).

O autor ilustra pela figura 1.1 a tese de que a combinação de coerência corporativa do Estado, sua capacidade de interação com a sociedade e a mobilização da mesma levam ao desenvolvimento das capacitações do Estado. Lange (2003, p. 399) afirma que a coerência corporativa é fundamental para a construção de estruturas organizacionais e esta seria um dos pré-requisitos para uma ação de Estado eficiente. A importância da interação Estado-Sociedade, segundo o autor, explica-se pela necessidade de se construir uma rede estruturada que una as duas esferas, promovendo uma fundamental troca de informação e possibilitando também certo nível de supervisão entre os diferentes atores⁸. Por fim, a capacidade de mobilização social é fundamental por promover movimentos organizados, incluindo a adesão a partidos políticos, que pressionariam o Estado no sentido de buscar objetivos coletivos.

Lange (2003) utiliza o caso das Ilhas Maurício para ilustrar sua tese. A ilha foi encontrada em 1598 por marinheiros holandeses que nela fundaram um pequeno povoado e ali ficaram até 1710, quando partiram. Em 1715, entretanto, os franceses fundaram uma colônia mais bem estruturada, que permaneceria sob seu controle até 1810. Milhares de franceses emigraram para a ilha, criando uma economia fortemente baseada em pirataria e

⁸No original: "(...) a dense network of information and resource flows and therefore allows actors to supervise one another and better achieve their collective goals." (Lange, 2003, p. 400).

plantações. As plantações, por sua vez, demandavam um grande número de trabalhadores, razão pela qual milhares de escravos africanos foram levados à ilha. Em 1810, porém, durante as Guerras Napoleônicas, a Inglaterra dominou-a, inaugurando um período de relação colonial que duraria até 1968. Em 1835, apesar do descontentamento da população Franco-Maurício, foi declarada a abolição da escravatura, gerando um grande aumento da necessidade de mão de obra nas plantações de cana-de-açúcar. Tal demanda provocou a contratação de centenas de milhares de trabalhadores advindos da China e da Índia (Lange, 2003, p. 402).

Essa trajetória histórica das Ilhas Maurício levou a uma formação étnica consideravelmente heterogênea, promovendo a coexistência de pessoas originárias de diferentes continentes, falantes de distintas línguas e praticantes de diversas religiões.

A dominação britânica durante mais de um século e meio foi o ponto de partida para a construção de uma burocracia de Estado organizada, a qual estava baseada em instituições estatais formais e centralizadas. O sistema legal da ilha, por sua vez, em função de aspectos herdados dos franceses, era administrado por cidadãos locais treinados, o que garantia certa autonomia em relação à dominação colonial britânica. Somado a isso, os imigrantes, principalmente indianos, trouxeram referências daquilo que já haviam vivido ou presenciado nos seus lugares de origem. Construíram, a partir da luta por melhores condições de trabalho no campo, uma densa rede social, mobilizada e organizada em associações presentes nos diversos vilarejos. A capacidade organizacional desta sociedade, com participação ativa em atividades para o desenvolvimento, permitiu que este ocorresse de forma ampla e consistente, não a partir dos interesses das elites, mas sim através da mobilização dos trabalhadores (Lange, 2003, p. 403).

Uma das conquistas desta nova organização social das Ilhas Maurício relacionava-se à melhoria do sistema tributário, que viria a ser um dos principais fatores a permitir o desenvolvimento econômico nacional. Mesmo já apresentando, em 1947, um sistema tributário razoavelmente eficiente, através da aplicação de novos impostos, em 1950, em pessoas físicas e jurídicas, a arrecadação estatal passou a representar 25% do produto nacional bruto (Lange, 2003, p. 411). Além disso, a organização de sistemas de crédito nas associações locais, mediante acompanhamento e supervisão da burocracia estatal, permitiu

um aumento no montante de capital disponível para fazendeiros locais. Como consequência, a produção agrícola dobrou até 1959, o que contribuiu para o financiamento do Banco Central de Cooperativas das Ilhas Maurício (em inglês, *Mauritian Co-operative Central Bank*) e para a possibilidade de empréstimos a baixas taxas de juros, para investimentos agrícolas e não agrícolas (Lange, 2003, p. 414-415).

Concomitante ao desenvolvimento econômico, entre as conquistas alcançadas pela classe trabalhadora, destacou-se a ampliação de programas de Bem-Estar Social. O governo passou a concentrar esforços, juntamente com as associações locais, no melhoramento do serviço de saúde, na provisão universal de educação e na redução de pobreza (Lange, 2003, p. 413-414). As tabelas 1.2, 1.3 e 1.4 a seguir revelam alguns dados dos progressos sociais alcançados nas três décadas que antecederam a independência.

Tabela 1.2. Gasto e desenvolvimento em saúde nas Ilhas Maurício

Saúde					
Gastos ⁹		Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000)		Taxa de Mortalidade (por 1.000)	
1937	1.3 milhões	1935-40	153,3	1936-45	28,3
1947	2.6 milhões	1950-59	75,4	1946-50	20,8
1957	11.0 milhões	1960-67	63,3	1951-58	14,0
1967	21.8 milhões			1960-67	9,3

Adaptado de Lange (2003, p. 415).

Entre 1937 e 1967 os gastos com saúde cresceram mais de 16 vezes, aumento justificado, entre outros fatores, pela construção de mais de 30 novas maternidades. Sistemas de esgoto e redes pluviais foram reformados pelos próprios membros locais e regularizadas pelo governo em uma parceria com objetivos de conter doenças infecciosas (Lange, 2003, p. 414). Tais construções e melhorias permitiram os avanços observados na

⁹Não há qualquer menção no texto original do autor sobre a atualização dos dados ou referência à valorização da moeda neste período.

tabela 1.2 acima, como a redução em cerca de 140% da mortalidade infantil e em aproximadamente 200% da taxa de mortalidade.

Os gastos com educação, como se pode observar na tabela 1.3 a seguir, acompanharam o mesmo padrão de crescimento dos da saúde, porém superando-o, uma vez que seu aumento foi de mais de 20 vezes nas mesmas três décadas.

Tabela 1.3. Gasto e desenvolvimento em educação nas Ilhas Mauricio

Educação					
Gastos ¹⁰		Alunos Matriculados ¹¹		População Alfabetizada	
1937	1.4 milhões	1938	42 mil	1931	52.496
1942	2.0 milhões	1947	51 mil	1944	98.910
1957	14.7 milhões	1957	115 mil	1952	280.529
1967	28.2 milhões	1967	179 mil		

Adaptado de Lange (2003, p. 415).

No período entre 1947 e 1967, mais de 100 escolas primárias foram construídas nos diversos vilarejos, possibilitando o crescimento de 325% no que se refere ao atendimento escolar e um conseqüente aumento expressivo da população alfabetizada (Lange, 2003, p. 414).

Mas não só a saúde e a educação tiveram um significativo incremento dos gastos. O mesmo aconteceu com a seguridade social, como revela a tabela 1.4 a seguir.

¹⁰Não há qualquer menção no texto original do autor sobre a atualização dos dados ou referência à valorização da moeda neste período.

¹¹Não foram encontrados dados referentes ao crescimento demográfico no período de modo a apresentar o crescimento relativo para alunos matriculados e população alfabetizada.

Tabela 1.4. Gasto e ampliação da seguridade social nas Ilhas Maurício

Seguridade Social					
Gastos ¹²		Crescimento em relação a 1947	Número de Casos Assistidos		Crescimento em relação a 1947
1947	0.6 milhões		1947	7.287	
1952	3.3 milhões	450%	1952	22.082	203%
1959	15.5 milhões	2483%	1959	48.815	570%
1967	30.3 milhões	5000%	1967	121.874	1572%

Adaptado de Lange (2003, p. 415).

No período entre 1947 e 1967, o crescimento dos gastos com seguridade social foi superior a 50 vezes o valor inicialmente dispendido. O número de atendidos cresceu acima de 1.500% e o governo ainda contratou mais de 20.000 trabalhadores desempregados através de um programa de trabalhos públicos (Lange, 2003, p. 414).

Estes dados revelam, portanto, uma melhoria acentuada de indicadores sociais de diversas áreas, conquistada através de uma atuação coletiva, baseada, por sua vez, na parceria estabelecida entre Estado e sociedade. Lange (2003) ressalta, portanto, que não foi nem a existência de um Estado burocratizado, nem tampouco a organização social que permitiram sozinhos o desenvolvimento das Ilhas Maurício.

“Apesar do Estado burocrático organizado e de uma sociedade com densidade de laços associados serem ambas características cruciais para o desenvolvimento das Ilhas Maurício, nenhum deles isoladamente foi suficiente para atingir este resultado.” (Lange, 2003, p. 403).¹³

¹² Não há qualquer menção no texto original do autor sobre a atualização dos dados ou referência à valorização da moeda neste período.

¹³ No original: *“Although a bureaucratically organized state and a society with dense associational ties were both crucial to Mauritian development, neither on its own was sufficient for this outcome.”*

Segundo Lange (2003) o fator essencial para o desenvolvimento das Ilhas Maurício estava associado justamente à relação destes dois aspectos, isto é, a forma de interação entre o Estado burocrático e a sociedade civil organizada.

“Este aumento de inserção tornou a sinergia estado-sociedade possível, o que promoveu um amplo desenvolvimento, envolvendo e fortalecendo tanto as instituições estatais, quanto as associações da sociedade.” (Lange, 2003, p. 404)¹⁴.

A ação coordenada de Estado e associações permitiu, portanto, o sucesso do desenvolvimento social da região, bem como o fortalecimento da democracia através da participação popular organizada.

Desta forma, assim como o Kerala, as Ilhas Maurício representariam mais um caso de grande desenvolvimento social a partir da interação entre um Estado autônomo e inserido em uma teia de fortes laços com a sociedade¹⁵.

A seção I.2 buscou, portanto, examinar dois casos concretos que apontariam, segundo a literatura, a possibilidade de extensão do conceito de autonomia e parceria de Evans (2004) a políticas sociais. O desenvolvimento do estado indiano do Kerala e das Ilhas Maurício demonstrariam a importância da existência de um Estado forte e autônomo, associado a uma sociedade civil organizada e participativa, em linha com o conceito de Peter Evans de autonomia e parceria. O próximo capítulo discute as características da educação no Estado do Rio de Janeiro, onde será examinada a pertinência do conceito de Evans para a compreensão dos problemas locais.

¹⁴ No original: *“This increased embeddedness made possible state-society synergy, which promoted broad-based development by engaging and strengthening both state institutions and societal associations.”*

¹⁵ Segundo Devan Pillay (2007), o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, no Sul do Brasil, juntamente com o estado indiano do Kerala poderia ser classificado como uma experiência marcada por autonomia e parceria (p.206-208). O próprio Evans (2003) em seu artigo *“Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”*, destaca o caso do Orçamento Participativo em função da mudança organizacional gerada pela parceria entre Estado e sociedade e que tem como consequência o desenvolvimento local. Entretanto, como eles e os demais autores que abordam o caso não desenvolvem uma argumentação particular a respeito da existência de uma burocracia do tipo ideal weberiana na cidade brasileira, preferiu-se não se expor o caso em detalhes nesta dissertação.

A seção I.3 procurará desenvolver a relação do conceito de autonomia e parceria, não mais de modo geral com políticas sociais, mas sim de maneira específica com o setor educacional.

I.3 Autonomia e Parceria e a Educação

Ao longo deste capítulo descreveu-se a burocracia weberiana e seu papel essencial para a garantia de autonomia do Estado em relação aos interesses privados de seus membros e grupos particulares e a importância da combinação de tal autonomia com a parceria com os setores da sociedade. Mostrou-se que a burocracia funciona como instrumento das organizações administrativas, no sentido de tornar os processos internos, os diferentes setores e a prestação de serviços mais rápidos e eficazes.

“A educação, pública ou privada, também é considerada como prestação de serviço destinada a um público específico, e, portanto, pelas concepções weberianas, as instituições educacionais também estariam sujeitas aos “tentáculos” da burocracia moderna” (Melo Jr., 2010, p. 149).

A partir desta perspectiva, do ponto de vista das políticas públicas educacionais, seria imprescindível que tanto a formulação, quanto a aplicação das mesmas sejam implementadas por profissionais em cargos que possuam as características listadas por Weber (1998 e 1999). Cabe aqui destacar, porém, a existência de diferentes definições para política pública. Souza (2003, p. 12-13) apresenta uma interessante síntese das principais definições existentes:

“Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a

de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”

A partir da definição de Dye (1984), Azevedo (2003, p. 17) elaborou uma conceituação para políticas públicas, na qual afirma se tratar de *“tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”*.

Oliveira (2010), por sua vez, baseando-se na definição de Azevedo (2003), por considerá-la mais didática, caracteriza políticas públicas educacionais como tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em relação à educação escolar. Cabe ressaltar a importância de se destacar o aspecto escolar, uma vez que:

“(...) educação é algo que vai além do ambiente escolar. Tudo o que se aprende socialmente – na família, na igreja, na escola, no trabalho, na rua, no teatro, etc. –, resultado do ensino, da observação, da repetição, reprodução, inculcação, é educação. Porém, a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas.” (Oliveira, 2010, p. 4-5).

Neste sentido, políticas públicas educacionais, como destaca Oliveira (2010), consistiriam em decisões do governo que atuariam no ambiente escolar como ambiente de ensino-aprendizagem. Assim, aspectos como a construção do prédio, contratação de profissionais, formação docente, matriz curricular, gestão escolar, etc. estariam na lista de questões cujas políticas educacionais deveriam se concentrar. Além desse âmbito operacional, políticas públicas educacionais também podem dizer respeito a ações mais amplas, como as voltadas para incentivo à leitura, campanha de estímulo à matrícula escolar e de valorização da carreira do professor, por exemplo.

Deste modo, como anteriormente citado, caberia tanto aos agentes formuladores, quanto aos que executam tais políticas manter sua ação pautada nos preceitos da burocracia ideal weberiana. Isso garantiria rapidez e eficácia nos processos relacionados ao ambiente escolar, e se asseguraria a autonomia, tal qual descrita por Evans (2004).

Contudo, não caberá aqui dissertar a respeito dos formuladores de políticas públicas, mas sim daqueles que as executam. O que se observa nas escolas públicas brasileiras, ainda que superficialmente, é a ausência de várias das características do burocrata ideal no corpo administrativo e docente. É possível especular que isto interfira na performance das unidades escolares e gere consequências negativas à implementação das políticas educacionais. Além disso, as escolas públicas, por diversas e distintas razões, muitas vezes não buscam estabelecer os laços com a comunidade a qual estão inseridas (ou falham nesta busca) e restringem o contato com os responsáveis ao estritamente necessário, não desenvolvendo uma rede de parceria, como destaca Zago (1994, p. 21), remetendo aos estudos de Pereira (1976), Leger e Tripier (1986) e Carvalho (1991) que demonstram que *“ao invés da integração escola-família, é o contrário que é observado”*.

Este trabalho se propõe, portanto, a fazer um estudo de caso de duas escolas vizinhas, da Zona Oeste do Rio de Janeiro, as quais se esperaria que apresentassem semelhantes desempenhos, dado os mesmos recursos, alunado parecido e igual inserção na comunidade, mas que, por apresentarem diferenças significativas em relação à equipe que as compõe e às relações que estabelecem no entorno, alcançam resultados díspares.

Entretanto, antes de explorar diretamente o caso das escolas vizinhas que será abordado no terceiro capítulo desta dissertação, o capítulo dois apresentará um panorama da educação brasileira e carioca, a partir de um breve histórico de suas políticas educacionais.

Capítulo II – Panorama da Educação Pública do Brasil

II. Introdução

Este capítulo buscará apresentar um panorama da educação pública do Brasil para o ensino fundamental e médio, a partir de um breve histórico da trajetória das políticas educacionais brasileiras, demonstrando a conseqüente evolução de indicadores educacionais e estabelecendo o contraste com o desempenho de outros países. Apresentará na seqüência também, mais especificamente, o quadro da educação municipal do Rio de Janeiro. O principal objetivo deste levantamento é contribuir para o debate e compreensão sobre os determinantes de qualidade deste serviço e seus desafios, assunto que será abordado a partir do estudo de caso elaborado no terceiro capítulo desta dissertação, à luz do enfoque teórico desenvolvido no capítulo anterior.

A discussão sobre políticas e gestão da educação tem sido objeto de vários estudos e pesquisas no cenário nacional e internacional. No Brasil, este debate está muito motivado pelo baixo desempenho dos estudantes de escolas públicas de ensino básico nos diversos mecanismos oficiais de avaliação e também pelos aspectos sociais ao qual este quadro educacional está atrelado.

A seção II.1 buscará traçar um breve histórico das políticas educacionais brasileiras, até o período mais recente, inaugurado em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal. A seção seguinte, II.2, apresentará alguns dos principais dados que revelam a situação da educação pública brasileira, entre eles as taxas de escolarização, analfabetismo, abandono, reprovação, de frequência líquida e distorção idade/série, além da média dos anos de estudo da população. Na seção II.3 será feita uma abordagem dos exames padronizados, que servem de ferramenta para avaliação do aprendizado dos estudantes brasileiros. O panorama da educação do município do Rio de Janeiro, por sua vez, que pretende iniciar a contextualização das escolas que serão abordadas no terceiro capítulo, será apresentado na seção II.4.

II.1 – Trajetória das Políticas Educacionais Brasileiras

Como visto no primeiro capítulo desta dissertação, políticas públicas educacionais consistiriam no universo de decisões assumidas pelo governo que incidem no ambiente escolar visando a transformá-lo em um espaço de ensino-aprendizagem (Oliveira, 2010). Cabe destacar que não apenas de ações são formadas as políticas públicas, mas também de escolhas pela não tomada de determinadas ações, isto é, das decisões assumidas bem como das omissões e seus impactos.

Segundo Oliveira (2010, p.5) a concepção de “*escola como se conhece hoje, lugar de ensino para todos os grupos sociais, garantida em suas condições mínimas de existência pelo Estado*” advém da segunda metade do século XIX, com o desenvolvimento do ritmo industrial. O autor, em uma perspectiva funcional, destaca que o surgimento da escola estaria atrelado a duas demandas essenciais: mão-de-obra técnica padronizada e controle ideológico das massas de trabalhadores. Cabe destacar, porém, que outros autores apontam explicações alternativas para o surgimento de sistemas educacionais, como a formação de soberania sobre territórios nacionais em fase de constituição, descrito por Bendix (1964) ou razões ligadas às disputas entre elites políticas estatais e religiosas, tese de Archer (1979).

No Brasil, entretanto, o processo de massificação escolar foi bastante posterior e mais lento que nos países onde primeiro surgiram os sistemas educacionais. Como destacado por Schwartzman e Cox (2010), a ampliação destes sistemas, durante o século XX, esteve muito ligada ao crescimento do setor público e à urbanização, processo intensificado nas décadas de 1960 e 1970.

No último quarto do século XX, apesar de a universalização da educação básica não ter sido completamente atingida, o gigantismo e complexidade do sistema educacional serviu de justificativa para o início de um processo de descentralização da educação. Além disso, julgava-se que tal processo promoveria um aumento na *accountability* do governo, uma vez que a administração passaria a ser mais segmentada e localizada. Assim, a educação pública básica foi transferida do governo central para Estados e Municípios (Schwartzman e Cox, 2010).

Tal processo foi consolidado na Constituição Federal de 1988, onde se determinou a existência de um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios dos diferentes segmentos da educação. Caberia à União organizar o sistema federal de ensino, financiando as instituições federais públicas e exercendo “*função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino*” (Constituição Federal, 1988, artigo 211, § 1º). Aos municípios caberia a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, ficando a cargo dos Estados e Distrito Federal, finalmente, o ensino fundamental e médio.

O processo de tomada de decisão da descentralização, entretanto, foi acompanhado de críticas, como revela o trecho de Schwartzman e Cox(2010, p. 5):

“As políticas de descentralização, em contextos nacionais de fortes desigualdades socioeconômicas, podem aumentar tais desigualdades. Os tradeoffs entre os ganhos de eficiência e accountability, por um lado, e os aumentos das desigualdades, por outro, não se tornaram visíveis nem, em geral, foram parte dos processos de deliberação e tomada de decisões políticas sobre a descentralização”.

A década de 1990 iniciou-se com a quase total universalização da educação básica, o que significava a provisão em alguma medida de educação à praticamente toda a população. Entretanto, a qualidade do serviço oferecido era bastante questionável e este debate intensificou-se na agenda política.

“Os níveis alarmantes de evasão escolar e repetência (...), unidos a problemas de qualidade (...), levaram à percepção generalizada de que as instituições públicas de educação não podiam cumprir com aquilo que se esperava delas em uma sociedade moderna, mesmo dotando-as de mais recursos e maior apoio.”(Schwartzman e Cox, 2010, p. 5).

Somado a este contexto, critérios vinculados a políticas que eram difundidas pelas agências multilaterais como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura(UNESCO), fizeram emergir uma nova geração de políticas educacionais. Uma das

primeiras medidas tomadas no sentido de se compreender o panorama da educação, em paralelo à sistematização de indicadores educacionais, foi a elaboração de avaliações de desempenho acadêmico. Essas ferramentas, cuja criação foi fomentada por organismos internacionais, tinham como objetivo orientar os governos e administrações educacionais no processo de produção de políticas educacionais eficientes no que diz respeito à qualidade do ensino (Schwartzman e Cox, 2010).

A seção a seguir buscará apresentar o quadro da educação pública brasileira, a partir de indicadores educacionais e de desempenho, principalmente nas últimas duas décadas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e consolidação de ferramentas mais recentes de mensuração da qualidade educacional.

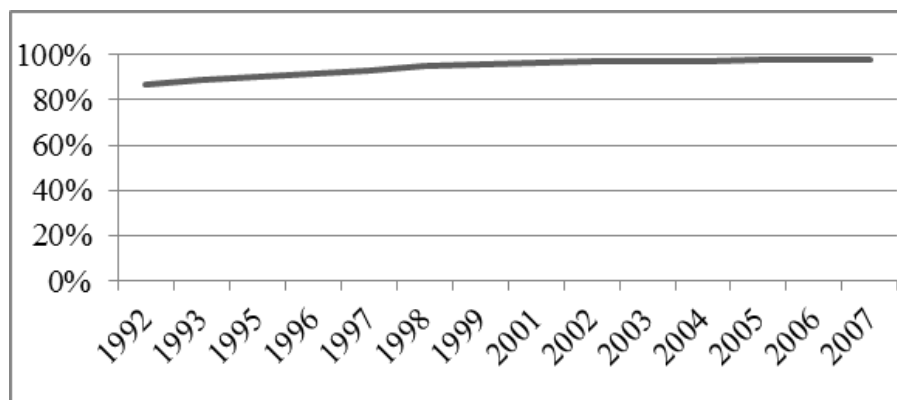
II.2 - Indicadores Educacionais

As seções a seguir buscarão fazer um panorama da educação pública brasileira através da apresentação de alguns dos principais indicadores educacionais. Fica a ressalva, porém, quanto à cautela na interpretação dos mesmos, uma vez que são construídos a partir de grandes agregações, o que pode indicar tendências, mas também ocultar distorções.

II.2.1 - Taxa de Escolarização

A taxa de escolarização é aquela que revela o percentual de alunos matriculados regularmente em escolas, em determinada faixa etária. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), a taxa de escolarização das crianças e jovens de sete a 14 anos aumentou de 86,6% para 97,7%, de 1992 a 2007, evolução que se pode observar no gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Taxa de escolarização das pessoas de 7 a 14 anos de idade

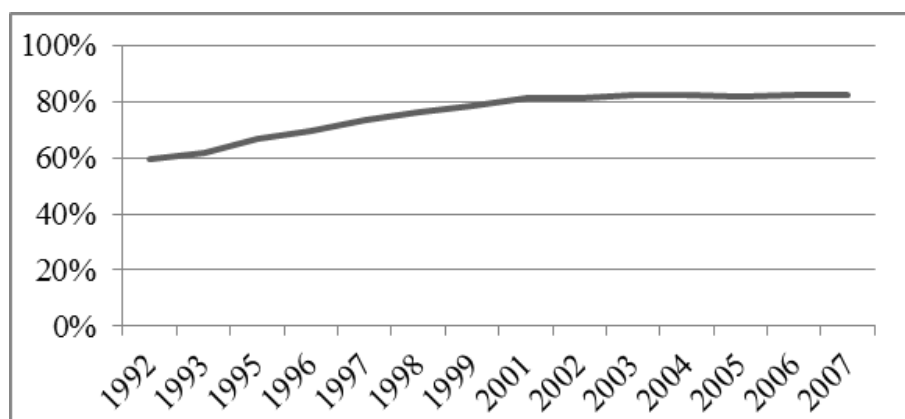


Elaboração própria. Fonte: IBGE – Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

Este crescimento revela um esforço de valorizar a educação, desenvolvido principalmente, durante a década de 1990. Segundo dados mais recentes, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2011), a taxa de escolarização de jovens entre seis e 14 anos, no ano de 2011, era de 98,2%, sendo a região Sudeste a de melhor performance, 98,7% e a região Norte a de pior desempenho, 96,5%.

Entre os jovens da faixa etária de 15 a 17 anos, o aumento foi ainda mais significativo, tendo saído de 59,7% para 82,3% nos mesmos anos de referência, como apresentado no gráfico 2.2.

Gráfico 2.2. Taxa de escolarização das pessoas de 15 a 17 anos de idade



Elaboração própria. Fonte: IBGE – Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

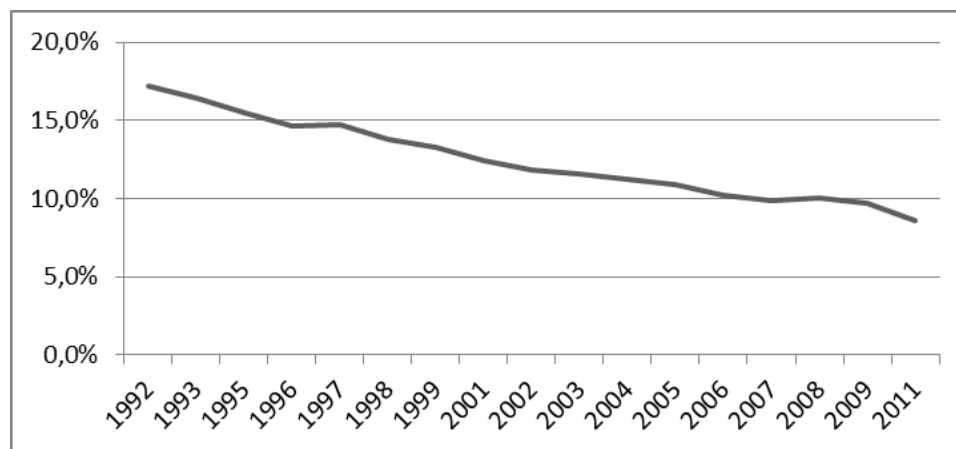
Apesar da melhoria, os números apontam um quadro ainda ruim, dado que cerca de um quinto da população jovem brasileira, com esta idade, ainda se encontraria fora das salas de aula. Além disso, desde 2003 o percentual não sofreu variação significativa. Significa dizer que o número de jovens fora da escola nesta faixa etária praticamente estabilizou, com pouca tendência de melhora no quadro. A PNAD (2011) revelou que o percentual de jovens entre 15 e 17 anos na escola cresceu menos de 1,5% entre 2007 e 2011, totalizando 83,7%.

Em relação à alfabetização, o Brasil também apresentou progressos, porém encontra-se ainda distante das metas de ter uma população 100% letrada, como será apresentado na seção a seguir.

II.2.2 – Taxa de Analfabetismo

Em 2011, 8,6% da população, isto é, 12,9 milhões de pessoas com mais de 15 anos de idade poderia ser classificada como analfabeta, considerando o critério utilizado pelo IBGE de não saber ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece. A evolução deste indicador, dos anos de 1992 a 2011, pode ser observada no gráfico 2.3.

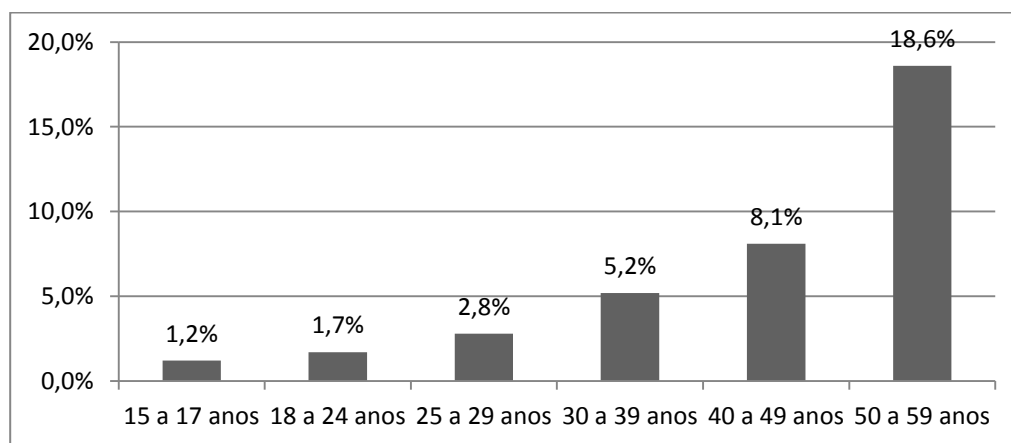
Gráfico 2.3. Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade



Elaboração própria. Fonte: IBGE – Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

Cabe ressaltar que o fenômeno do analfabetismo está bastante concentrado nas áreas rurais do país aonde o percentual de analfabetos chega a ser três vezes superior ao das regiões urbanas, para a população na faixa acima de 15 anos de idade (IBGE, 2013). Ademais, segundo levantamento da PNAD 2011, o analfabetismo está concentrado nas pessoas com idade mais elevada, como se pode observar no gráfico 2.4, a seguir.

Gráfico 2.4. Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais por grupo de idade



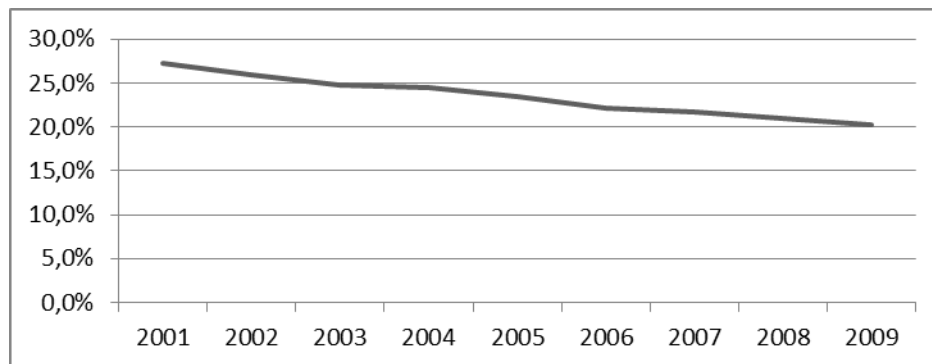
Elaboração própria. Fonte: PNAD, 2011.

Os dados são ainda mais desfavoráveis quando considerado o analfabetismo funcional. Segundo critério do IBGE, esta categoria é definida por aqueles indivíduos que tiveram menos de quatro anos de estudo completo, o que comprometeria a capacidade de interpretação de textos, ainda que fossem capazes de decodificar letras, palavras e mesmo frases. Já na definição da UNESCO,

“funcionalmente alfabetizada é a pessoa que pode participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento efetivo do seu grupo e comunidade e também para lhe permitir continuar a utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para seu próprio desenvolvimento e da comunidade” (PNAD, 2011).

O gráfico 2.5 revela a trajetória de evolução deste dado entre os anos de 2001 e 2009, quando decaiu de 27,3% para 20,3%. Apesar da melhora durante a década em questão, o quadro revela que um em cada cinco brasileiros ainda apresenta incapacidade de interpretação de textos simples.

Gráfico 2.5. Taxa de analfabetismo funcional



Elaboração própria. Fonte: IBGE – Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

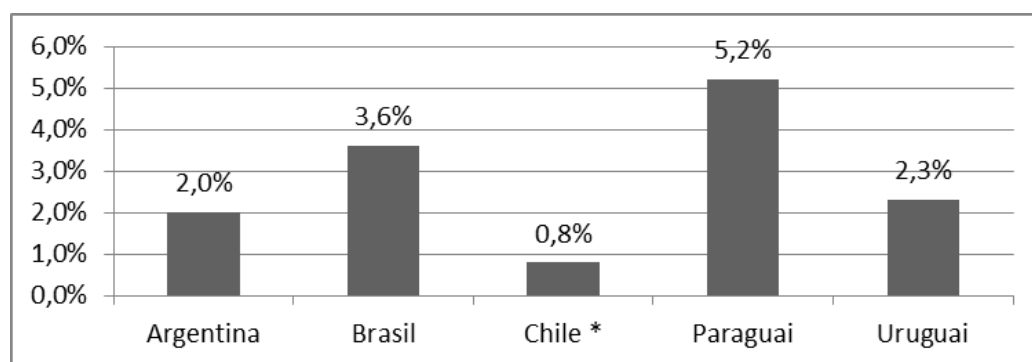
Para fins de comparação internacional, entre os países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 2010, o Brasil era o que apresentava a pior taxa de analfabetismo da população adulta (9,7%), seguido pelo Paraguai (6,1%) e chegando a ser aproximadamente quatro vezes maior que as taxas de Argentina (2,2%) e Chile (2,4%) e cerca de cinco vezes a taxa do Uruguai (1,9%), segundo dados da UNESCO (2012). Cabe ressaltar, entretanto, a diferença populacional entre os países supracitados, uma vez que implicam significativas diferenças em termos absolutos. Para o mesmo ano, enquanto o Brasil registrava uma população de aproximadamente 190 milhões de pessoas, a Argentina registrava pouco mais de 40 milhões, no Chile a população era estimada em cerca de 17 milhões, no Paraguai ela se aproximava a 6,5 milhões e no Uruguai não superava 3,5 milhões de habitantes.

Outros dois indicadores que comumente estão associados são a taxa de repetência e abandono escolar, as quais serão abordadas nas próximas duas seções.

II.2.3 – Taxa de Abandono Escolar

A repetência é uma das causas do desvio da série em relação à idade e este, por sua vez, está entre os principais motivos que levam ao abandono escolar. Segundo dados do IBGE (2013), 3,1% dos jovens abandonaram o ensino fundamental no ano de 2010. Em relação aos países do MERCOSUL, segundo o relatório “*Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do MERCOSUL*”, de 2009, o Brasil é o segundo país de maior taxa de abandono escolar durante a educação básica, apenas atrás do Paraguai, como se pode observar no gráfico 2.6, a seguir.

Gráfico 2.6. Taxa de abandono do ensino fundamental dos países do MERCOSUL.

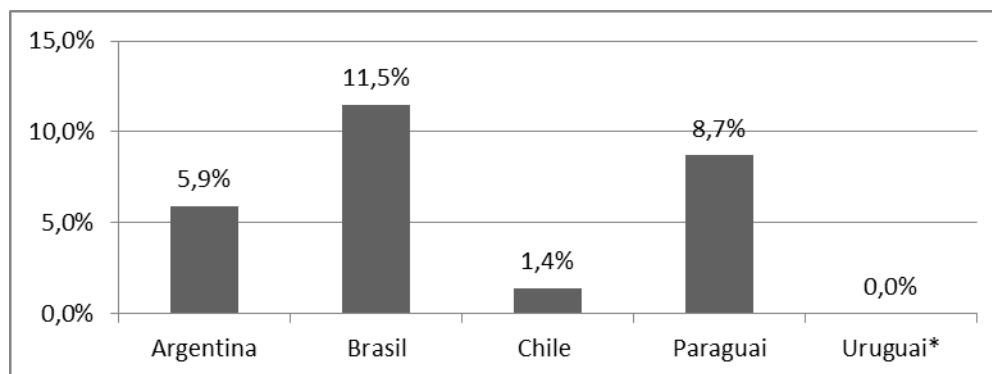


Elaboração própria. Fonte: MERCOSUL – Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do MERCOSUL, 2009.

*A taxa de abandono do Ensino Fundamental do Chile está em valores do ano de 2008.

Para o ensino médio a situação é ainda mais grave. Em 2010, um em cada 10 jovens brasileiros deixaram este segmento antes de sua conclusão (10,3%). Em relação aos países do MERCOSUL, ainda segundo o mesmo relatório supracitado, para o ano de 2009, o Brasil era o país de maior taxa de abandono escolar no ensino médio, como se pode observar no gráfico 2.7, a seguir.

Gráfico 2.7. Taxa de abandono do ensino médio dos países do MERCOSUL.



Elaboração própria. Fonte: MERCOSUL – Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do MERCOSUL, 2009.

*Não há informação oficial para taxa de abandono do ensino médio do Uruguai.

A alta taxa de abandono escolar, observada nos gráficos 2.6 e 2.7, como dito, está em grande parte relacionada ao alto índice de repetência dos estudantes do ensino fundamental brasileiro. A seguir serão apresentados os dados brasileiros em relação à repetência e a comparação dos mesmos com os países vizinhos do bloco do MERCOSUL.

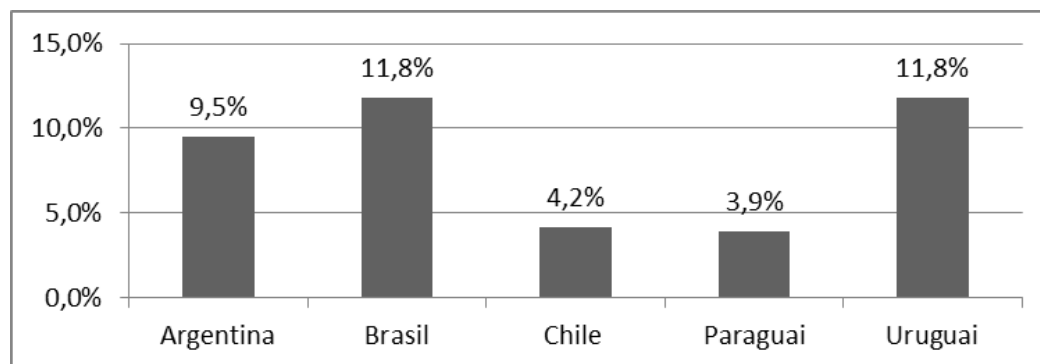
II.2.4 – Taxa de Reprovação

A repetência é um problema longamente debatido no cenário nacional. Ela é encarada como uma das responsáveis pela evasão e abandono escolar, problemas crônicos do sistema educacional brasileiro (Vianna, 1991; Lopez e Menezes, 2002). Algumas políticas educacionais já foram adotadas em nível local e regional, com a finalidade de reduzi-los, como foi o caso da controversa medida de progressão continuada, mais conhecida como “aprovação automática” (Noronha, 2001). Tal medida consistia na aprovação dos alunos independente do desempenho dos mesmos, o que promovia uma óbvia redução da taxa de reprovação, mas em contrapartida poderia comprometer a trajetória escolar do estudante, uma vez que não necessariamente haveria dominado os conteúdos básicos do ano.

Segundo dados do IBGE (2013), a taxa de reprovação brasileira no ensino fundamental, para o ano de 2010, era de 10,3%, sendo a reprovação do ciclo de 6º a 9º ano superior à do ciclo de 1º a 5º ano, 12,6% e 8,3%, respectivamente.

O relatório do MERCOSUL (2009) revela, como exposto no gráfico 2.8, que o Brasil é o país do bloco, juntamente com o Uruguai, com a mais elevada taxa de reprovação para o ensino fundamental (11,8%), isto é, um em cada nove alunos não é aprovados.

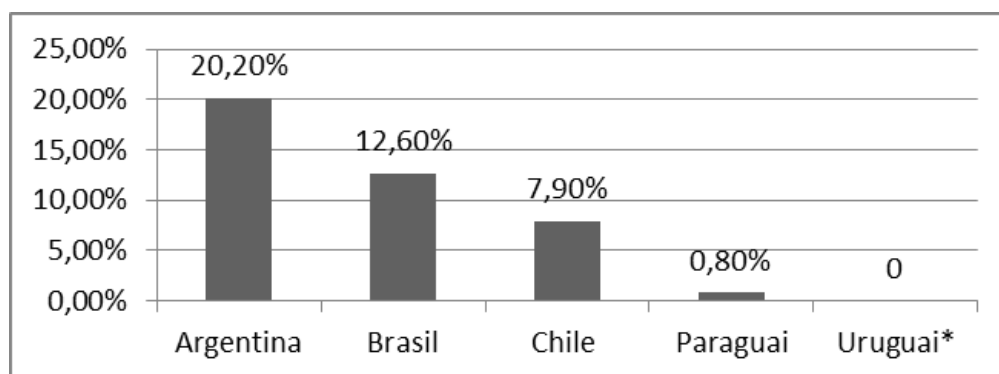
Gráfico 2.8. Taxa de reprovação do ensino fundamental dos países do MERCOSUL.



Elaboração própria. Fonte: Mercosul – Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do Mercosul, 2009.

Já no nível médio, a taxa de reprovação dos estudantes brasileiros, de 12,6%, é menor do que a da Argentina (20,2%), porém é maior do que a do Chile (7,9%) e do Paraguai (0,8%) e como se pode notar no gráfico 2.9.

Gráfico 2.9. Taxa de reprovação do ensino médio dos países do MERCOSUL.



Elaboração própria. Fonte: MERCOSUL – Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do MERCOSUL, 2009.

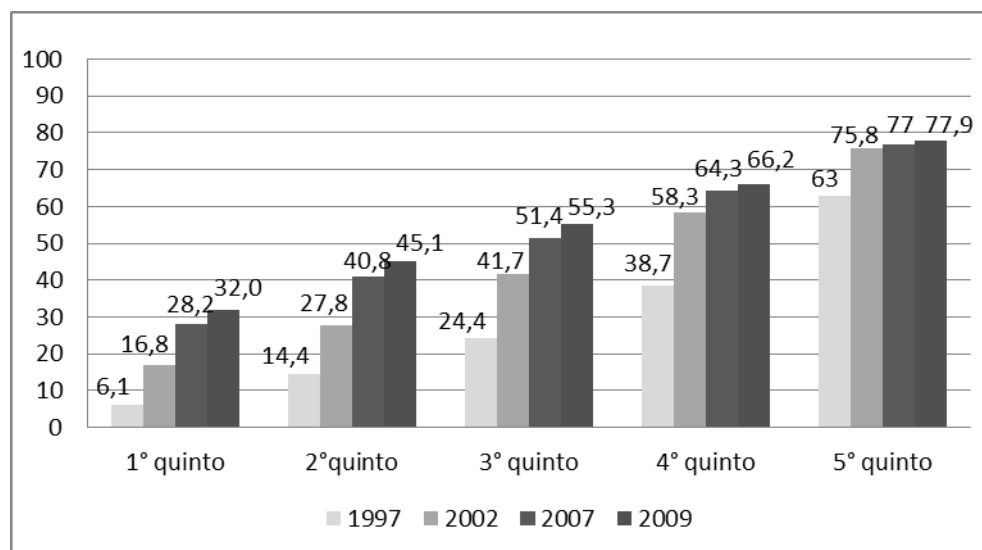
*Não há informação oficial para taxa de reprovação do ensino médio do Uruguai.

A consequência direta da reprovação é o atraso escolar, ou seja, a distorção entre a idade do aluno e a série que ele frequenta. Este atraso compromete a taxa de frequência líquida, que será abordada a seguir.

II.2.5 – Taxa de Frequência Líquida e Distorção Idade/Série

Como mencionado anteriormente, a repetência gera como efeito a distorção entre a idade do aluno e a série ideal que ele frequenta. É interessante destacar, porém, a relação positiva entre o atraso escolar e a renda familiar do jovem. Segundo dados da PNAD (2009), entre os estudantes de 15 a 17 anos no primeiro quinto da distribuição de renda (20% mais pobres) a taxa de frequência líquida, isto é, adequação idade/série, era de apenas 32%. Já entre os do último quinto (20% mais ricos), a taxa elevava-se para 78%. Assim, enquanto praticamente dois em cada três jovens entre os mais pobres estavam em séries inadequadas para sua idade, apenas um entre cinco dos mais ricos se encontrava nesta situação. O gráfico 2.10 evidencia esta relação e apresenta uma comparação da situação de 2009 com os anos de 1997, 2002 e 2007.

Gráfico 2.10. Taxa de frequência líquida à escola das pessoas de 15 a 17 anos de idade, segundo os quintos de rendimento domiciliar mensal per capita.



Elaboração própria. Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007 e 2009.

Pode-se observar uma expressiva melhora em todas as taxas, para os jovens de 15 a 17 anos, ao longo destes doze anos, destacando-se o progresso acelerado, principalmente, nos dois primeiros quintos. Isto significa que o percentual de jovens com defasagem escolar no Brasil está diminuindo, inclusive entre os mais pobres, ainda que estes sigam apresentando altos índices de atraso escolar. Em uma análise mais cuidadosa, porém, buscando-se observar o quanto cresceu a taxa de frequência líquida de cada quintil de rendimento entre 1997 e 2009 e comparando com seu potencial de melhoria, isto é, o quanto em 1997 ela poderia crescer para chegar a 100%, pode-se constatar que o terceiro, quarto e quinto quintil cresceram relativamente mais que o segundo e, principalmente, o primeiro, como revela a tabela 2.1. Isso significaria, como apontado na primeira análise, que o percentual de jovens com defasagem escolar no Brasil realmente está diminuindo, inclusive entre os mais pobres, mas estes, por sua vez, apresentam uma redução potencial relativa mais lenta do que os demais.

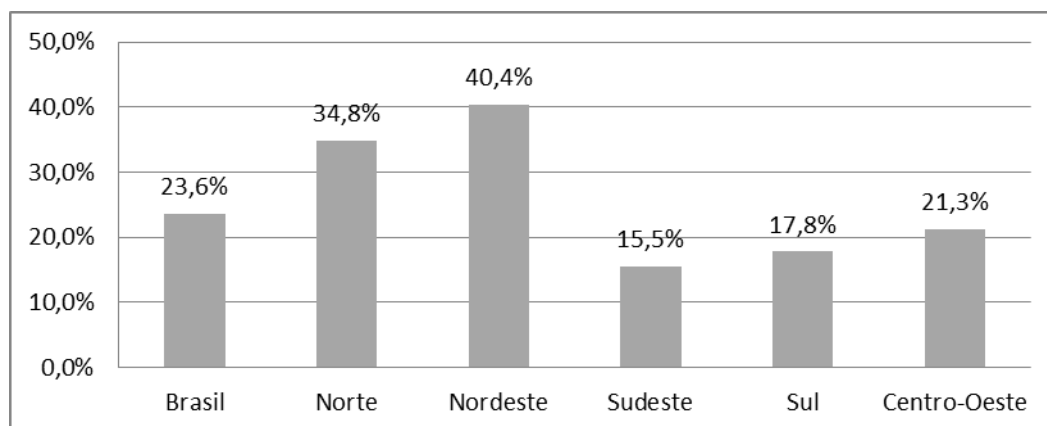
Tabela 2.1. Relação da taxa de frequência líquida (TFL) com potencial de melhoria em 1997 - 15 a 17 anos - Brasil

	1° quinto	2° quinto	3° quinto	4° quinto	5° quinto
Possibilidade de melhoria (100 - TFL1997)	93,9	85,6	75,6	61,3	37
(2009 - 1997) / possibilidade melhoria	0,28	0,36	0,41	0,45	0,40

No que compete ao ensino fundamental, em 2010, a proporção dos estudantes com idade superior à recomendada para cada série aproximava-se de 23,6%, representando uma melhora de 5% em relação ao ano de 2006¹⁶ (IBGE, 2013). No que se refere ao cenário nacional, ainda em 2010, o quadro era mais favorável às regiões Sul e Sudeste, as quais apresentavam as menores proporções de estudantes com atraso de dois ou mais anos no ensino, em torno de 17,8% e 15,5%, respectivamente, enquanto no Norte e no Nordeste ao menos um em cada três estudantes encontrava-se em situação de atraso escolar. Esta realidade pode ser observada no gráfico 2.11.

¹⁶ O ano de 2006 é utilizado aqui como referência, pois a metodologia da série histórica sofreu alterações. A partir de 2007 o censo escolar adotou uma nova sistemática de coleta de dados, com o objetivo de incorporar mais informações. Este passou a ser coletado por aluno, por docente, escolas e turmas em formulários específicos e individualizados. Até 2006, era coletado por estabelecimento de ensino. Este é, portanto, o primeiro ano da série atual.

Gráfico 2.11. Proporção de jovens no ensino fundamental com atraso de dois anos ou mais por região



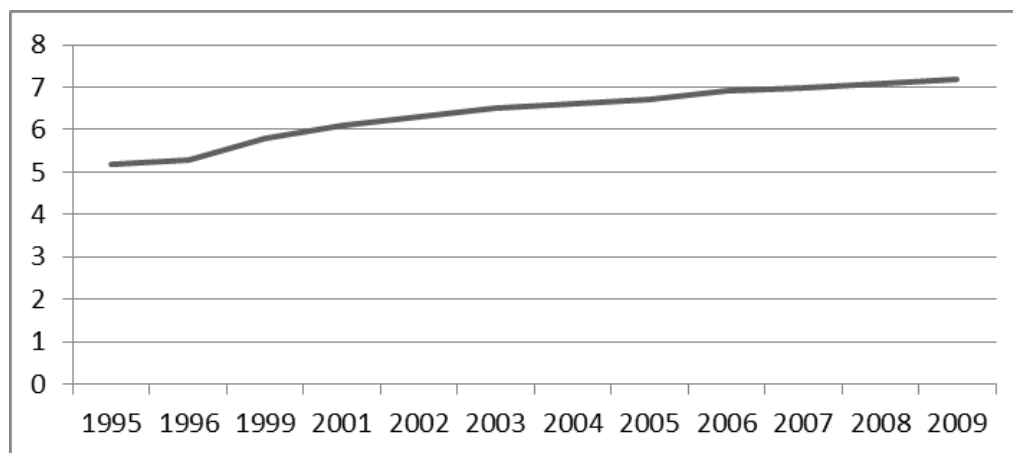
Elaboração própria. Fonte: IBGE, 2013.

Outro dado bastante relevante no contexto da educação, que será abordado a seguir, refere-se à média de anos de estudo dos indivíduos.

II.2.6 – Média de Anos de Estudo

A lei nº 11.274, de fevereiro de 2006, determinou que o ensino fundamental passasse a ser realizado não mais em oito, mas sim em nove anos. Com isso, a idade inicial dos estudantes deste segmento mudou de sete para seis anos, e a última série do ensino infantil passou a fazer parte do fundamental. Esta mudança fez com que a média nacional de anos de estudo se distanciasse da meta gerada pela determinação legal. Em 2009, os anos de estudo em média das pessoas acima de 10 anos de idade era somente de 7,2 anos, ou seja, 1,8 anos menos que o ideal. Entretanto, se analisado do ponto de vista histórico, em relação aos últimos 14 anos, como se pode observar no gráfico 2.12, ocorreu uma evolução positiva em dois anos na média de anos de estudo dos brasileiros, a qual em 1995 era de 5,2 anos.

Gráfico 2.12. Média dos anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade



Elaboração própria. Fonte: IBGE – Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

Entre a população brasileira de idade superior a 15 anos, em 2006, apenas 50,99% possuía oito ou mais anos de estudo (IBGE, 2010), o que significa que praticamente metade da população adulta do país apresentava formação educacional inferior à adequada.

Além dos indicadores educacionais abordados nas seis subseções anteriores, os resultados de desempenho em exames padronizados contribuem para a construção do panorama da qualidade da educação brasileira.

II.3 – Avaliações de Desempenho

Serão apresentadas a seguir três das principais ferramentas de avaliação nacional; o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); a Prova Brasil; e o Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB). Estas avaliações serão abordadas uma vez que a primeira contribui para retratar o quadro da educação brasileira até o ano de 2005 de maneira amostral, a segunda, a partir de 2005 revela resultados de abrangência universal, e a terceira, o IDEB, é na verdade um índice composto não só por nota, mas também por taxa de rendimento, como será detalhado a seguir. Escolheu-se, portanto, abordá-las neste trabalho, não somente pela questão temporal, mas também pelo recorte amplo, o qual

abrange a avaliação dos dois segmentos do ensino fundamental e o ensino médio. Além das avaliações nacionais, será apresentada também uma avaliação internacional: o Programa Internacional de Avaliação Comparada (PISA). O PISA tem sido a principal referência de comparação entre qualidade da educação dos diferentes países.

II.3.1- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Prova Brasil

O SAEB é uma avaliação desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que produz

“informações a respeito da realidade educacional brasileira e, especificamente, por regiões, redes de ensino pública e privada nos estados e no Distrito Federal, por meio de exame bienal de proficiência, em Matemática e em Língua Portuguesa (leitura), aplicado em amostra de alunos de 4ª e 8ª séries (5º e 9º ano) do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio” (INEP, 2013).

O SAEB foi criado em 1988 e a primeira avaliação foi aplicada em 1990. A partir de 2001, deixou de avaliar o desempenho de alunos nas diversas disciplinas, limitando-se às áreas de língua portuguesa e matemática. Em 2005, porém, o SAEB sofreu uma reestruturação passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil. Enquanto a ANEB manteve os procedimentos da avaliação amostral (atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo 10 estudantes por turma) das redes públicas e privadas com foco na gestão da educação básica; a Prova Brasil (ANRESC), por sua vez, passou a avaliar de forma censitária as escolas, desde que atendessem a critérios de quantidade mínima de estudantes na série avaliada, de modo a permitir a geração de resultados por escola.

Desde o princípio, o modelo de avaliação do SAEB fugia do padrão clássico aplicado por professores para medir, em uma escala de zero a 10, o desempenho dos alunos.

Tratava-se de testes construídos metodologicamente, de caráter amostral, para avaliar sistemas de ensino. Para isso, as médias eram apresentadas em uma escala que variava entre zero e 500, “capaz de descrever, em cada nível, as competências e as habilidades que os estudantes desses sistemas demonstram ter desenvolvido em cada disciplina” (Brunet, Bertê e Borges, 2008). Eram estabelecidos escores mínimos esperados para cada uma dessas séries (anos) e esses valores iam aumentando conforme o ano de escolaridade. Assim sendo, o patamar mais apropriado para a 4ª série (atual 5º ano) do ensino fundamental equivaleria a 200 pontos, o da 8ª série (atual 9º ano), 300, e o do 3º ano do ensino médio, 350 em português e 375 em matemática.

As tabelas 2.2 e 2.3 demonstram o desempenho dos alunos das redes pública e privada no SAEB, entre 2001 e 2005, nas disciplinas de matemática e língua portuguesa.

Tabela 2.2. Médias de proficiência em matemática do SAEB

	2001			2003			2005		
	Privada	Pública	Privada / Pública	Privada	Pública	Privada / Pública	Privada	Pública	Privada / Pública
4ª EF	222,1	179	24%	223,8	180,7	24%	226,4	185,7	22%
8ª EF	301,1	243,4	24%	304,3	244,8	24%	293,5	239,4	23%
3º EM	338,6	276,7	22%	340,5	278	22%	333,3	270,7	23%

Elaboração própria. Fonte: INEP, 2013

Tabela 2.3. Médias de proficiência em língua portuguesa do SAEB

	2001			2003			2005		
	Privada	Pública	Privada / Pública	Privada	Pública	Privada / Pública	Privada	Pública	Privada / Pública
4ª EF	209,4	168,3	24%	215	173,1	24%	211,6	175,5	21%
8ª EF	282	235,2	20%	278,3	231,9	20%	275,5	231,7	19%
3º EM	309,6	262,3	18%	314,2	266,2	18%	306,9	257,1	19%

Elaboração própria. Fonte: INEP, 2013

É interessante notar que em nenhuma das duas disciplinas e em nenhum dos três segmentos os alunos da rede pública conseguiram alcançar os patamares mínimos estabelecidos. Assim, os únicos resultados acima da meta foram os de alunos da 8ª série (atual 9º ano) do ensino fundamental, de escolas particulares, nas avaliações de matemática dos anos de 2001 e 2003. A avaliação seguinte, de 2005, entretanto, registrou uma queda do desempenho destes estudantes, que passaram a ficar abaixo da meta de 300 pontos.

Um fato alarmante residiria na inexistência de uma tendência de resultados crescentes nas duas matérias. Pode-se observar uma queda no desempenho dos alunos de 8ª série (atual 9º ano) do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, das redes pública e privada, entre 2001 e 2005, tanto na avaliação de matemática quanto na de língua portuguesa.

A partir de 2005, com a mudança metodológica pela qual o SAEB passou, a Prova Brasil ganhou importância no cenário nacional, uma vez que se propunha a ser censitária e não mais amostral. Ela seguiu o modelo de proficiência em uma escala de zero a 500, permitindo a comparação com os resultados dos anos anteriores. As tabelas 2.4 e 2.5 apresentam os resultados da rede pública e privada, bem como a relação dos resultados de ambas.

Tabela 2.4. Médias de proficiência em matemática da Prova Brasil

	2007			2009			2011		
	Pública	Privada	Pública/ Privada	Pública	Privada	Pública/ Privada	Pública	Privada	Pública/ Privada
4ª EF	189,14	227,73	20%	199,52	240,74	21%	204,58	242,81	19%
8ª EF	240,56	294,28	22%	241,78	293,89	22%	244,84	298,42	22%
3º EM	263,66	329,55	25%	265,92	329,29	24%	265,38	332,89	25%

Elaboração própria. Fonte: INEP, 2013

Tabela 2.5. Médias de proficiência em língua portuguesa da Prova Brasil

	2007			2009			2011		
	Pública	Privada	Pública/ Privada	Pública	Privada	Pública/ Privada	Pública	Privada	Pública/ Privada
4ª EF	171,40	210,18	23%	179,58	220,21	23%	185,69	222,70	20%
8ª EF	228,93	273,87	20%	238,68	278,56	17%	238,77	282,25	18%
3º EM	254,07	306,32	21%	262,16	310,16	18%	261,38	312,75	20%

Elaboração própria. Fonte: INEP, 2013

A partir da observação dos dados, nota-se que não há necessariamente uma variação positiva, nem na rede pública nem na privada, entre os anos em todas as séries de ensino, salvo a 4ª série (atual 5º ano). Esta é também a única série que consegue atingir o patamar mínimo de proficiência estabelecido, apenas no ano de 2011, para matemática, ficando as outras duas séries de ensino, nos três anos de avaliação, abaixo de tais patamares.

Além de demonstrarem a precariedade da educação brasileira, os resultados do SAEB e Prova Brasil revelam ainda uma significativa superioridade de desempenho dos alunos da rede privada em relação aos da pública em toda a trajetória escolar, que oscila entre 17% e 25%. Cabe destacar que o diferencial de desempenho entre os estudantes das duas redes permanece também praticamente inalterado ao longo dos anos em questão. A relação de desempenhos entre as redes pública e privada de ensino será amplamente debatida na seção a seguir, quando analisados os dados do IDEB.

II.3.2 - Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB)

O Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP com o objetivo de servir como uma avaliação em larga escala, capaz de funcionar como ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica. O IDEB avalia a qualidade da educação, em uma escala de zero a 10, a partir do fluxo escolar dos alunos e da média de desempenho em avaliações de língua portuguesa e matemática. Sua série histórica de resultados se iniciou em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas

bienais de qualidade a serem atingidas até 2021, não apenas pelo país, mas também por escolas, municípios e unidades da federação.

Segundo os resultados obtidos nos indicadores de 2005, 2007, 2009 e 2011, todos os níveis de ensino (primeiro e segundo segmento do ensino fundamental e o ensino médio) apresentaram evolução favorável, porém nem sempre alcançando as metas estabelecidas, como se pode observar nas tabelas 2.6 e 2.7, nas quais os anos cujas metas foram alcançadas ou superadas estão destacados.

Tabela 2.6. Resultados do IDEB para ensino fundamental entre 2005 e 2011.

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental								Anos Finais do Ensino Fundamental							
	IDEB Observado				Metas				IDEB Observado				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2021	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2021
TOTAL	3,8	4,2	4,6	5,0	3,9	4,2	4,6	6,0	3,5	3,8	4,0	4,1	3,5	3,7	3,9	5,5
Pública	3,6	4,0	4,4	4,7	3,6	4,0	4,0	5,8	3,2	3,5	3,7	3,9	3,3	3,4	3,7	5,2
Privada	5,9	6,0	6,4	6,5	6,0	6,3	6,6	7,5	5,8	5,8	5,9	6,0	5,8	6,0	6,2	7,3

Fonte: INEP, Portal IDEB, 2013.

Em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, como se pode observar na tabela 2.6, o IDEB apresentou evolução significativa, tendo saído de 3,8, em 2005, para 5,0, seis anos depois. Neste nível, porém, apenas as escolas públicas atingiram as metas estabelecidas em todos os anos, uma vez que as escolas privadas ficaram 0,1 pontos abaixo da meta no ano de 2011. O IDEB dos anos finais do ensino fundamental manteve um padrão crescente, tendo evoluído de 3,5, no primeiro ano de análise, para 4,1, no último. Neste nível, porém, as escolas privadas, em 2009 e 2011, ficaram abaixo da meta de 6,0 e 6,2, com um índice igual a 5,9 e 6,0, respectivamente. Cabe destacar, porém, que como o índice é composto pelo fluxo escolar dos alunos e a média de desempenho nas avaliações, não se pode afirmar que o crescimento das notas de 2005 a 2011 esteja efetivamente vinculado a uma melhoria na aprendizagem dos conteúdos, podendo ser resultado, por exemplo, de um aumento da taxa de aprovação. Além disso, o ano-base usado para cálculo tem desempenho especialmente baixo. Isto pode ser reflexo de pela primeira vez ser aplicada a prova universal, estando os alunos nada habituados à marcação de cartão. Nas provas seguintes, por sua vez, o aumento da prática e costume com este tipo de avaliação

poderiam por si só gerar uma melhora nos resultados, disfarçando alguma estagnação do processo de aprendizagem dos alunos brasileiros.

Tabela 2.7. Resultados do IDEB para ensino médio entre 2005 e 2011.

	Ensino Médio							
	IDEB Observado				Metas			
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2021
TOTAL	3,4	3,5	3,6	3,7	3,4	3,5	3,7	5,2
Pública	3,1	3,2	3,4	3,4	3,1	3,2	3,4	4,9
Privada	5,6	5,6	5,6	5,7	5,6	5,7	5,8	7,0

Fonte: INEP, Portal IDEB, 2013.

O IDEB do ensino médio, por sua vez, foi o que apresentou menor evolução, como fica evidenciado na tabela 2.7. O índice subiu apenas 0,3 entre 2005 e 2011, atingindo a marca de 3,7. Novamente as escolas privadas, em 2009 e 2011, ficaram abaixo do previsto, apresentando índice 0,1 inferior à meta em cada um dos dois anos. Entretanto, 2011 foi o primeiro ano em que o IDEB das escolas privadas rompeu a estagnação do valor que perdurava desde 2005, passando de 5,6 para 5,7. Cabe notar, porém, que, tanto para o ensino fundamental quanto para o médio, as notas e metas de escolas particulares são consideravelmente mais elevadas do que as do ensino público.

Segundo dados do sistema *DataEscolaBrasil*, cadastro com todas as escolas do país disponibilizado pelo INEP, no final do ano de 2012, o Brasil registrava, 23.220 instituições privadas de ensino fundamental e médio regular. Entre as escolas públicas de mesmos segmentos e caráter federal, estadual e municipal, constava a existência de 127.111 unidades. Estes números revelariam que quase 85% das escolas nacionais de ensino regular são públicas.

A razão do número de matrículas em escolas particulares e escolas públicas representaria, no entanto, um percentual inferior à razão estabelecida na relação entre escolas das duas redes. Segundo dados da PNAD de 2011, cerca de 12% dos estudantes do país, isto é, 5,5 milhões de um universo de aproximadamente 40 milhões de alunos, encontravam-se em instituições privadas de ensino. Segundo relatório da UNESCO, de

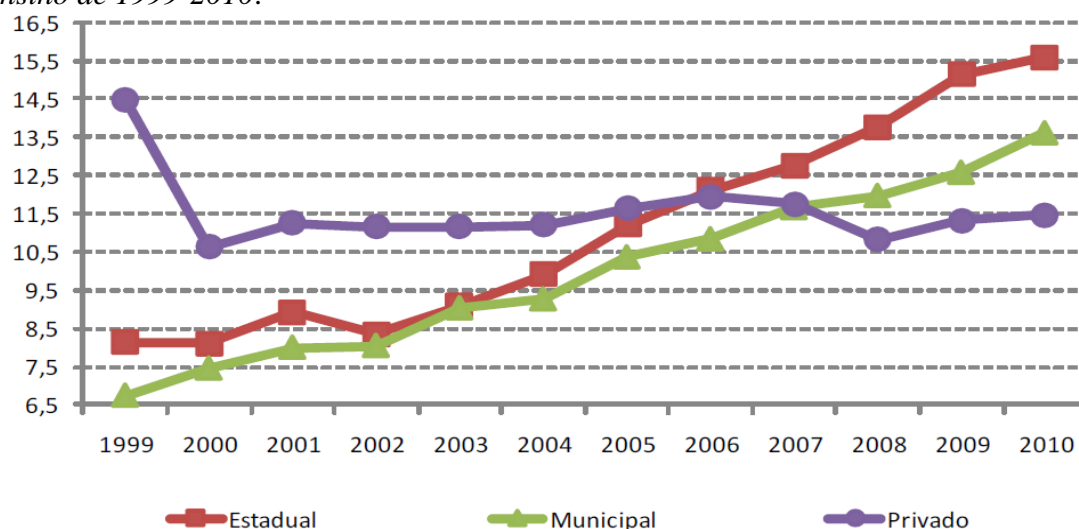
2007, o Brasil era o quinto país com maior índice de matrículas em escolas particulares, depois de Holanda, Botsuana, Coréia do Sul e Chile.

O fato de a relação entre matrículas ser menor do que a relação entre escolas privadas e públicas evidenciaria que as instituições particulares tendem a ter uma sobrecarga menor de estudantes, com uma média inferior de alunos por turma. Essa inferência se confirma a partir da análise de dados do INEP para o ano de 2010, que revelam um número médio de cerca de 25 alunos por sala nas escolas públicas e 20 nas privadas.

A qualidade dos professores é um fator apontado para explicar o diferencial de resultados entre alunos de escolas públicas e privadas (Paul e Barbosa, 2008). Segundo dados da Federação Nacional de Escolas Particulares(FENEP), no ano de 2005, enquanto mais de 70% dos professores de ensino fundamental da rede privada possuíam curso superior completo, esse número não chegava a 55% entre os da rede pública. Cabe destacar, entretanto, que em grandes centros urbanos essa diferença quase não existe, mas as diferenças de desempenho entre as redes se mantêm. Já no ensino médio, a diferença entre os professores com curso superior completo é bem reduzida, ficando as percentagens em 89% e 91% para a rede pública e privada, respectivamente.

Além dos dados de qualificação dos professores, muito se especula a respeito da remuneração dos mesmos. O senso comum tende a questionar o baixo retorno salarial de docentes das escolas públicas frente às privadas. Entretanto, estudos indicam o oposto, como no caso de Luiz Guilherme Dácar da Silva Scorzafave(2011) que, a partir de dados oriundos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), analisou evolução do salário por hora trabalhada dos professores da educação fundamental do país de 1999 a 2010. Como se pode observar no gráfico 2.13, ele demonstrou que durante a última década a remuneração média por hora dos docentes de escolas estaduais e municipais superou os da rede particular. Cabe notar, entretanto, que as escolas federais, não distinguidas no gráfico 2.13, por sua irrelevância estatística, apresentam uma média de remuneração superior às das instituições estaduais e municipais.

Gráfico 2.13. Salário horário dos professores do ensino fundamental por rede de ensino de 1999-2010.



Fonte: Scorzafave, 2011.

Em sua análise, Scorzafave (2011, p. 4) ressalta que “*esse panorama leva a um retrato de remuneração muito diferenciado entre o setor público e privado no ensino fundamental brasileiro em 2010*”. Cabe ainda ressaltar que a jornada de horas trabalhadas por semana é, em média, inferior por parte dos professores de escolas privadas, 28 horas, se comparada a dos docentes de instituições públicas, sendo 30 horas na rede municipal e 32 horas na rede estadual, o que reflete em uma maior remuneração mensal para os professores da rede pública (Scorzafave, 2011, p. 7).

Este quadro se inverte somente quando comparadas as médias de remunerações dos docentes do ensino médio. Segundo estudo de Thiago Alves e José M. R. Pinto (2011) sobre as características do trabalho docente no Brasil, professores com curso superior na rede pública possuem salários, em média, de R\$1.821, enquanto na rede privada, com a mesma formação, a remuneração média é de R\$2.267, considerando uma jornada semanal de 30 horas.

Uma das explicações para que, no ensino fundamental, a média dos salários na rede particular seja mais baixa, é sua heterogeneidade. Incluir todas as instituições privadas dentro de um único conjunto acaba por disfarçar grandes distorções existentes. “*Na capital*

paulista, por exemplo, há escolas de regiões mais pobres em que os salários dos professores não chegam a R\$ 700,00, enquanto outras escolas de ponta pagam mais de R\$ 8.000,00.” (Gois, 2008).

Além do alto grau de heterogeneidade salarial dos professores na rede de ensino privado, há também que se frisar a existência de diferenças de estrutura física das escolas, materiais pedagógicos utilizados e atividades extracurriculares oferecidas entre as escolas privadas. Deste modo, muitas instituições de ensino privado se caracterizam pela baixa qualidade do serviço prestado. Trata-se, portanto, de uma generalização inadequada dizer que todas as escolas particulares apresentam qualidade superior aos da rede pública, apesar da diferença nos resultados das instituições dessas duas esferas ser facilmente identificado a partir da análise de desempenho das redes no SAEB e IDEB, supracitados.

Além dos indicadores de desempenho nacionais anteriormente citados, o PISA é uma das principais ferramentas de comparação entre o desempenho dos alunos dos diversos países.

II.3.3 - Programa Internacional de Avaliação Comparada (PISA)

O Programa Internacional de Avaliação Comparada (PISA) é um exame internacional para alunos de diferentes nações, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e aplicado desde 2000. O programa aplica provas, trienalmente, em alunos de 15 anos, contemplando questões de ciências, matemática e leitura.

Tabela 2.8. Resultados do Brasil no PISA

Modalidade Ano / desempenho	Leitura		Ciências		Matemática	
	Nota	Colocação	Nota	Colocação	Nota	Colocação
2003 (1)	403	40	390	40	356	41
2006 (2)	393	49	390	52	370	54
2009 (3)	412	49	405	49	386	53

Elaboração própria. Fonte: PISA, 2003, 2006 e 2009. OCDE.
(1) em 41 países; (2) em 57 países; (3) em 65 países.

Em todas as edições em que participou, o Brasil se destacou negativamente, ocupando posições inferiores no quadro classificatório. Em 2006, entre os 57 países avaliados pelo PISA, o Brasil esteve entre os de menor pontuação, ficando na 52ª posição na classificação geral, que incorpora os resultados das três disciplinas; matemática, língua portuguesa e ciências (ver resultados por disciplina na tabela 2.8). Portanto, se comparado ao ensino mundial, o Brasil encontra-se em situação de ampla defasagem, ficando atrás de países como México, Uruguai e Turquia. Entretanto, em 2009 o país ganhou amplo destaque, pois apesar de um resultado ainda aquém do ideal, se tornou o terceiro maior em evolução, com um crescimento de 33 pontos em relação ao ano de 2000, ficando atrás apenas de Chile, com 37 pontos, e Luxemburgo, com 38 pontos. Cabe notar, porém, que a idade média e, portanto, a média de anos de escolaridade concluída da amostra brasileira foi alterada no ano de 2009. Os alunos que fizeram a avaliação neste ano estavam um pouco mais velhos do que nos outros anos e, tendencialmente, em séries mais avançadas. Quando controlado o fator série, o "avanço" brasileiro em 2009 se reduz significativamente (Klein, 2011).

Este capítulo buscou, até o presente momento, apresentar um panorama do ensino fundamental e médio brasileiro. O terceiro capítulo buscará desenvolver um estudo comparativo entre duas escolas da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Neste sentido, à luz do cenário nacional apresentado, a seção a seguir abordará o quadro da educação pública do município, com o objetivo de contextualizar as escolas selecionadas nesta dissertação para avaliação.

II.4 – Panorama da Educação Municipal do Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro é a segunda maior cidade do Brasil com pouco mais de 6,3 milhões de habitantes, segundo dados do sistema IBGE Cidades para o ano de 2012. Deste total, aproximadamente 1,2 milhões frequenta creche ou escola, dos quais 66%, cerca de 803 mil, são alunos do ensino fundamental regular e 20% ou 240 mil, frequentam o ensino médio regular.

É interessante notar que, apesar do ensino fundamental ser composto de dois ciclos que totalizam nove anos de duração, enquanto o ensino médio totaliza apenas três, a razão de alunos por anos na educação básica é superior à mesma razão para o ensino médio, o que revelaria um quadro de menor acesso dos jovens a este ciclo de aprendizagem.

Como visto anteriormente, a administração municipal é a principal responsável pela educação básica. Dados oficiais da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ) indicam a existência de 1.074 escolas, que atenderiam um total de 527 mil alunos matriculados, na rede de ensino regular. Trata-se da maior rede pública de ensino da América Latina.

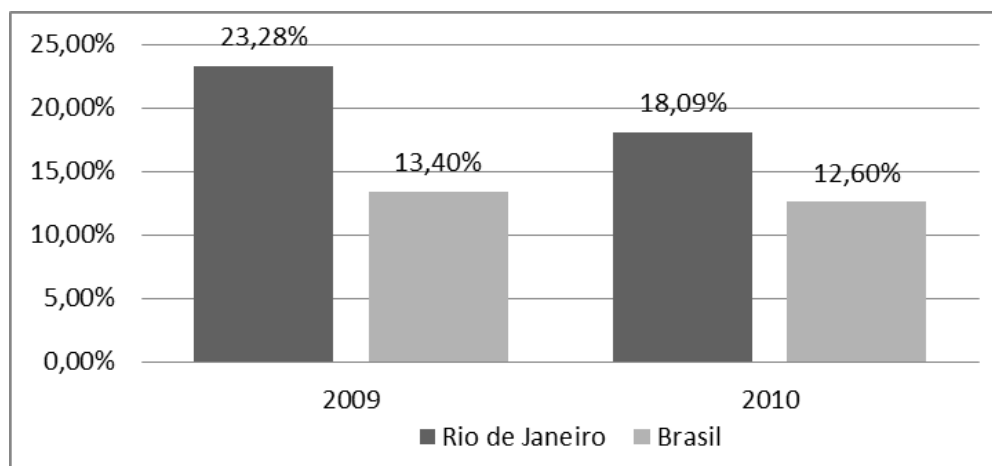
A seguir serão apresentados alguns dos principais indicadores educacionais da rede de ensino municipal da cidade do Rio de Janeiro. Será concentrada a atenção aos dados referentes ao segundo segmento do ensino fundamental, uma vez que o objetivo deste panorama é a construção do cenário no qual as escolas analisadas no terceiro capítulo desta dissertação estão inseridas, e ambas atendem especificamente a este segmento educacional.

II.4.1 - Indicadores Educacionais da Rede Municipal do Rio de Janeiro

Os principais indicadores educacionais aqui abordados serão as taxas de reprovação, abandono escolar e distorção idade/série, levando em consideração dados referentes aos anos de 2009 e 2010, disponibilizados pelo Sistema de Indicadores Territorializados.

A taxa de reprovação do segundo segmento do ensino fundamental municipal sofreu uma significativa redução entre os anos de 2009 e 2010, quando passou de 23,28% para 18,09%. Mesmo com a redução, o percentual de reprovação se manteve bastante superior à média nacional de 12,6%, como se pode observar no gráfico 2.14.

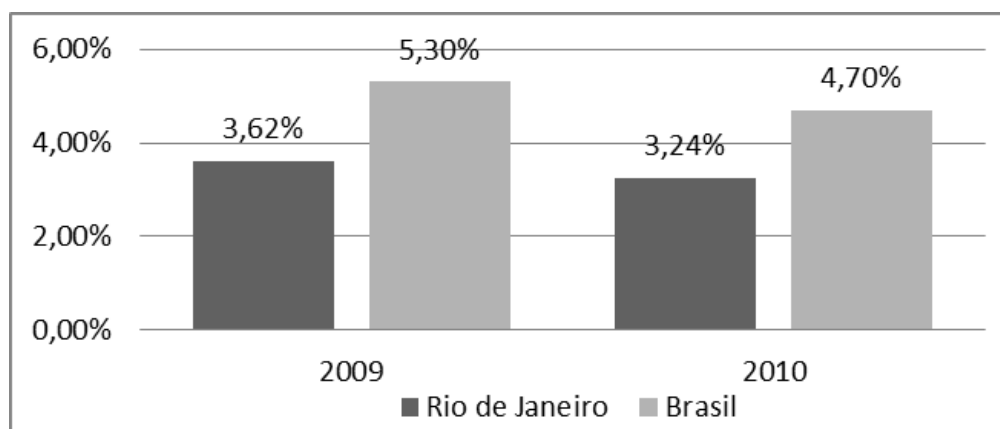
Gráfico 2.14. Taxa de reprovação do segundo segmento do ensino fundamental municipal do Rio de Janeiro



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Indicadores Territorializados e IBGE– Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

A mesma tendência de queda pôde ser observada em relação ao percentual de alunos que deixaram de frequentar a escola durante o segundo segmento (ver gráfico 2.15). Enquanto no ano de 2009, 3,62% dos alunos abandonaram a escola, em 2010 eles passaram a totalizar 3,24% do universo de estudantes municipais do ensino fundamental regular. Esse número, por sua vez, ficou abaixo da taxa nacional para o segundo segmento, que registrava 4,7% de abandono escolar.

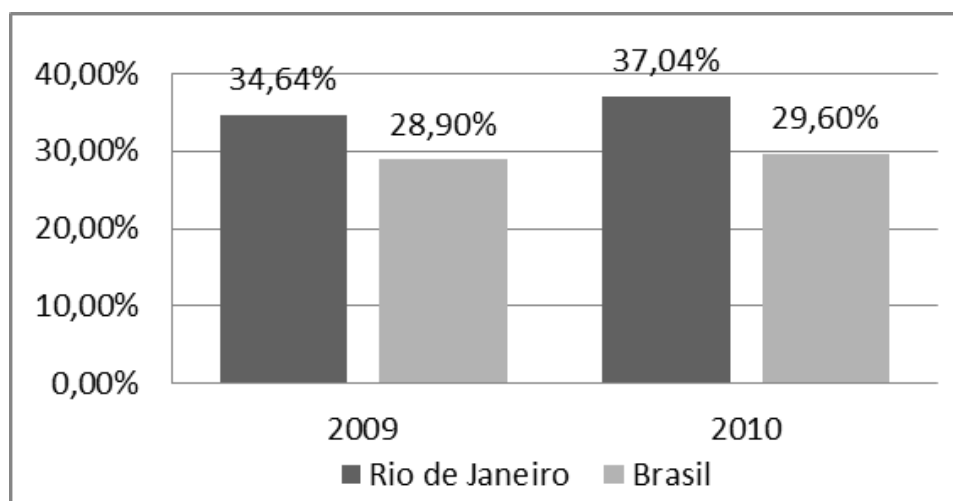
Gráfico 2.15. Taxa de abandono escolar do segundo segmento do ensino fundamental municipal do Rio de Janeiro



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Indicadores Territorializados e IBGE– Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

No que se refere ao percentual de alunos com dois anos ou mais além da idade ideal para a série que cursam, o contrário se verifica. Do ano de 2009 para 2010 a situação dos alunos da rede carioca piorou, tendo passado de 34,64% para 37,04%. Isso significa que em um ano a distorção idade/série aumentou em 7%. O gráfico 2.16 revela que a taxa de distorção da capital fluminense acompanhou a elevação da taxa nacional nos dois anos em questão.

Gráfico 2.16. Taxa de distorção idade/série do segundo segmento do ensino fundamental municipal do Rio de Janeiro



Elaboração própria. Fonte: Sistema de Indicadores Territorializados e IBGE– Séries Estatísticas & Séries Históricas, 2013.

Os dados apresentados revelam que, à exceção da taxa de abandono escolar, os indicadores do segundo segmento do ensino fundamental do Rio de Janeiro para os anos de 2009 e 2010 foram piores do que a média nacional. Isso revelaria uma situação delicada da rede municipal carioca, segunda maior cidade do país e como dito antes, detentora da maior rede pública de ensino da América Latina.

Diante deste cenário, a atual gestão da SME-RJ tem concentrado esforços em desenvolver uma política educacional de governo, baseada em programas específicos que são compostos por inúmeros projetos. Tais projetos teriam finalidades, metodologias, escalas e impactos bastante diversos.

No terceiro capítulo desta dissertação, será abordado um programa em específico, chamado *Escolas do Amanhã*, que tem como objetivo reduzir a evasão escolar e mudar a realidade dos alunos que moram em áreas conflagradas da cidade. A escolha deste aprofundamento deve-se ao fato das escolas analisadas no estudo de caso deste trabalho estarem ambas inseridas no programa mencionado.

II. 5 - Considerações Finais

Este capítulo buscou apresentar um panorama do ensino fundamental e médio do Brasil e, mais especificamente, do segundo segmento do ensino fundamental do Rio de Janeiro, através de indicadores educacionais, tais como analfabetismo, escolarização, abandono escolar, reprovação, distorção idade/série e média de anos de estudo. Além deles, foram apresentados os resultados de desempenho dos estudantes brasileiros em exames de avaliação, a partir dos quais foi possível estabelecer um contraste, a nível nacional, entre as redes pública e privada de ensino.

Os indicadores educacionais abordados, assim como os resultados em avaliações nacionais e internacionais, revelaram uma situação ainda frágil de educação brasileira, que fica evidenciada quando comparada aos demais países do MERCOSUL. Entretanto, do ponto de vista histórico-comparativo, trajetórias positivas, por exemplo, das taxas de analfabetismo e escolarização da população e o progresso revelado, ainda que com ressalvas, nas avaliações que compõem os resultados do IDEB, permitiriam inferir que o sistema educacional brasileiro vem apresentando sinais de recuperação e evoluindo, mesmo que lentamente, dado que há um acréscimo em média de escolaridade de somente um ano a mais a cada 10 anos corridos.

O panorama da educação brasileira e carioca apresentado neste capítulo foi, portanto, fundamental para a compreensão sobre alguns determinantes de qualidade do setor educacional e seus desafios. Foi também importante por apresentar aspectos que serão apontados no próximo capítulo e para a contextualização nos âmbitos municipal e nacional das escolas que serão abordadas.

O próximo capítulo, então, concentrará esforços em apresentar o caso das duas escolas públicas de segundo segmento da Zona Oeste do Rio de Janeiro, inseridas no programa Escolas do Amanhã, da SME-RJ, buscando demonstrar a influência, ou não influência, de autonomia e parceria para o sucesso ou fracasso das instituições escolares à luz do panorama da educação brasileira e carioca apresentados.

Capítulo III – Unidades Escolares: um Estudo de Caso

III. Introdução

Este capítulo buscará fazer uma comparação entre duas unidades escolares, situadas na Zona Oeste do Rio de Janeiro e inseridas no programa Escolas do Amanhã, da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), procurando estabelecer relação do conceito de autonomia e parceria, de Peter Evans (2004), abordado no primeiro capítulo, com o desempenho das instituições escolares.

A seção III.1 apresentará um breve relato da história recente da educação no município do Rio de Janeiro, concentrando-se no período a partir de 2009, quando do início da atual gestão municipal e criação do programa Escolas do Amanhã, que será, por sua vez, mais especificamente abordado na seção seguinte. A utilização da criação deste programa como marco analítico desta dissertação se justifica pelo fato de ambas as escolas analisadas estarem vinculadas a ele. A seção III.3 buscará apresentar o projeto Ensina!, fundamental para a compreensão da escolha das duas unidades escolares, que serão apresentadas na seção III.4. Por fim, a seção III.5 buscará concluir o capítulo, se concentrando em estabelecer a relação do conceito de autonomia e parceria com o desempenho das escolas abordadas.

III.1 – Breve Histórico da Educação do Município do Rio de Janeiro

O segundo capítulo desta dissertação buscou, entre outros objetivos, traçar um quadro comparativo da situação do município do Rio de Janeiro em relação ao nacional a partir de indicadores educacionais. Apesar de a capital carioca ser a segunda cidade em tamanho e importância econômica do país e, possivelmente, a primeira em projeção internacional, seu sistema educacional é marcado por grandes carências e baixa qualidade, como sugere Schwartzman (2011).

Em janeiro de 2009 a atual secretária Cláudia Costin assumiu a gestão da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ). Como parte do processo inicial de trabalho, fez-se um diagnóstico da situação educacional da cidade.

Segundo Schwartzman (2011), identificou-se que a implantação do método de progressão continuada, mais conhecido como “aprovação automática” tinha provocado uma queda significativa no rendimento dos alunos do ensino fundamental. “*Circunstâncias sociais e dificuldades de saúde*” geraram graves problemas de aprendizado em muitos alunos¹⁷ (Schwartzman, 2011, p. 7). Havia também uma histórica falta de investimento e projetos voltados para a educação infantil. Professores encontravam-se desmotivados, sem treinamento contínuo e orientação pedagógica efetiva, além de uma histórica carênciadocente em algumas disciplinas, bem como de coordenadores pedagógicos, pessoal administrativo e de apoio (inspetores, merendeiras, etc.). Foi também detectado um baixíssimo envolvimento dos pais no processo educacional e a ausência de um projeto pedagógico modelo. Por fim, se verificou que várias escolas sofriam com problemas frequentes de segurança (Schwartzman, 2011, p. 7).

Este diagnóstico contribuiu para a elaboração de metas de desenvolvimento. Ainda segundo Schwartzman (2011, p. 7), as principais metas foram:

- *Obter uma nota média (entre as escolas públicas municipais) igual ou superior a 5,1 para os anos iniciais e a 4,3 para os anos finais no IDEB em 2011.*
- *Criar 30.000 novas vagas em creches públicas ou conveniadas até 2012.*
- *Criar 10.000 novas vagas em pré-escolas públicas até 2012.*
- *Garantir que, pelo menos 95% das crianças com sete anos de idade ao final do ano de 2012, estejam alfabetizadas.*
- *Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano, em 2012.*

¹⁷Schwartzman (2011) não apresenta dados que comprovem o adoecimento de alunos, tampouco índices que ilustrem que este seja superior a qualquer outro lugar, nem o impacto disso na aprendizagem.

- *Reduzir para menos de 10% o número de alunos com defasagem idade/série no 6º ano em 2012.*”

Para atingir as metas supracitadas a SME-RJ investiu na criação de projetos e atividades variadas. Concentrou esforços no que chamou de “modernização da gestão escolar”, que constituiu no estabelecimento de metas de desempenho para cada escola, com a assinatura de termos de compromisso por parte dos diretores (Schwartzman, 2011, p.8). Para estimular os profissionais da escola neste sentido, foi criado um sistema de incentivo para as unidades que cumprissem ou superassem as metas, beneficiando todos seus dirigentes, professores e funcionários que não tivessem faltado ao trabalho durante o ano – com ou sem justificativa – com um prêmio anual de desempenho no valor de um salário do profissional (Schwartzman, 2011, p.8).

Ainda segundo o mesmo autor (Schwartzman, 2011, p.8), a secretaria promoveu um sistema de avaliação permanente de desempenho, com o desenvolvimento das provas bimestrais padronizadas, além da criação de um índice municipal que segue o modelo do IDEB. No que diz respeito à alfabetização inicial e à correção do atraso escolar, foram criados programas com metodologias específicas para cada faixa etária e objetivo, com o apoio de instituições externas, como o Instituto Ayrton Senna¹⁸.

Para ampliar o número de vagas da educação infantil, foi criado o Projeto de Desenvolvimento Infantil, que consistiu no aumento do número de creches conveniadas, somado à criação dos “Espaços de Desenvolvimento Infantil” e do programa “Primeira Infância Completa”, cujo objetivo era orientar os pais na promoção do desenvolvimento de seus filhos (Schwartzman, 2011, p.8). Os Ginásios Cariocas, por sua vez, fizeram parte do projeto de escolas para alunos de 6º ao 9º ano. Essas unidades contaram com novas tecnologias de ensino, incluindo uma base digital de informações, planos de aula e atividades para cada disciplina, currículos estruturados para uso comum, alunos em tempo

¹⁸O Instituto Ayrton Senna é parceiro da SME-RJ em três programas para a educação formal: “Se Liga” e “Acelera Brasil”, para a primeira fase do ensino fundamental, e “Fórmula da Vitória”, para a segunda fase. São programas de alfabetização e correção de fluxo, que possuem metodologia específica. Ver: <http://senna.globo.com/institutoayrtonenna/programas/programas_educacao_formal.asp>. Acessado em: 23 maio 2013.

integral e professores em contratos de tempo integral¹⁹. A secretaria lançou também, ainda em 2009, o programa “Escolas do Amanhã”. Este será amplamente abordado na seção a seguir, uma vez que as escolas que serão tratadas neste capítulo, como citado anteriormente, estão inseridas no programa em questão e, portanto, faz-se necessária sua apresentação de forma mais detalhada.

III.2 – O Programa Escolas do Amanhã

O programa Escolas do Amanhã foi criado pela SME-RJ em 2009, no início da atual gestão, com o objetivo de reduzir a evasão escolar e melhorar a aprendizagem em escolas do ensino fundamental localizadas em áreas da cidade consideradas vulneráveis ou de risco²⁰. Foram selecionadas 151 unidades escolares para fazer parte deste programa, espalhadas nas dez Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), que além de localizadas em áreas de altos índices de violência, combinavam fatores como altas taxas de evasão e analfabetismo funcional, baixo desempenho no IDEB e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média da cidade (Gawryszewski, 2012).

Segundo a página eletrônica correspondente ao programa Escolas do Amanhã, no *site* da SME-RJ:

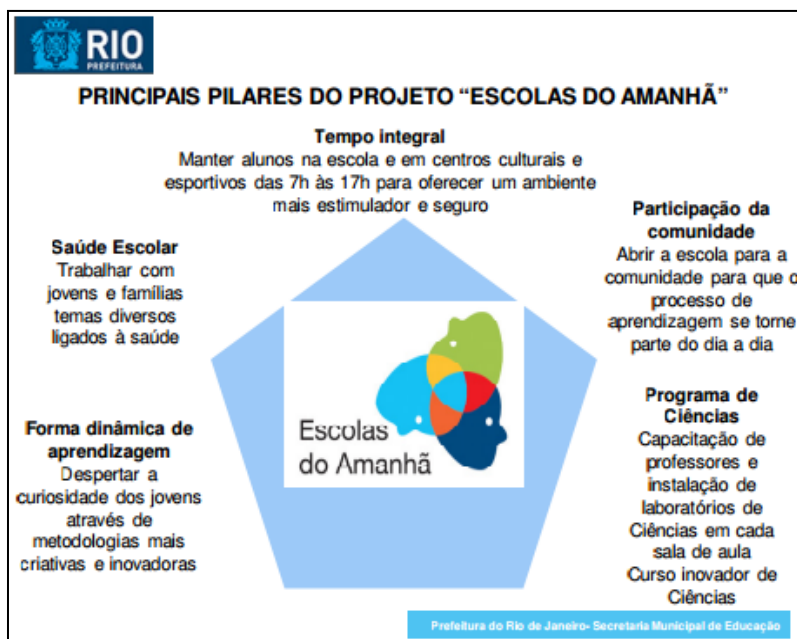
“Integram as estratégias do Programa cuidar do ambiente físico, acadêmico e social da escola e trabalhar para o desenvolvimento e promoção de uma cultura baseada em valores. O Programa desenvolve um conjunto de ações nas áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Esporte, Arte e Cultura, e conta com educação em tempo integral, atividades de reforço escolar, oficinas pedagógicas e culturais no contraturno, metodologias inovadoras de ensino, além de salas de saúde, leitura e informática”.

¹⁹O projeto Ginásio Carioca teve início em 2011, começando com um ginásio modelo e dez ginásios experimentais. Em 2012 foi ampliado para mais nove unidades. O programa possui três eixos de sustentação: excelência acadêmica, apoio ao projeto de vida do aluno e educação para valores.

²⁰Entende-se por áreas vulneráveis ou de risco zonas conflagradas pela violência, seja do tráfico de drogas ou outros poderes paralelos ao público, localizadas em favelas ou em seu entorno, e que não estão inseridas em regiões atendidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).(Gawryszewski, 2012).

O programa é sustentado por cinco pilares básicos, como se pode observar no quadro a seguir:

Quadro 3.1 – Pilares do Programa Escola do Amanhã



Fonte: Lucas, 2012.

Com o objetivo de garantir a educação integral e a permanência interessada do aluno na escola, as escolas inseridas no programa possuem um leque de atividades de reforço escolar, cultura, artes e esportes, no horário do contraturno. Ou seja, os alunos que têm aula regular pela manhã têm a possibilidade de participar das atividades oferecidas na parte da tarde. Já os que estudam regularmente pela tarde, podem ter acesso às mesmas pela manhã. As atividades culturais e esportivas são oferecidas e coordenadas por oficinas contratados do Programa Mais Educação²¹. Já as aulas de reforço escolar são em geral promovidas por organizações sociais parceiras da SME-RJ (Gawryszewski, 2012, p.111).

²¹O Programa Mais Educação é coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa visa a fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, tendo como base estudos desenvolvidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), utilizando os resultados da Prova Brasil de 2005. Ver:

Como meio de dar assistência médica aos alunos, todas as Escolas do Amanhã são atendidas pelo projeto Saúde nas Escolas. Cada unidade possui uma sala exclusiva com técnico de enfermagem diário, que além da checagem das condições de saúde de todos os alunos no início do ano e acompanhamento periódico daqueles com necessidades especiais, também oferece palestras educativas sobre a prevenção e tratamento de doenças para alunos e professores. As escolas são ainda atendidas por equipes móveis multidisciplinares – compostas por médico, enfermeiro, dentista e auxiliar de saúde bucal – que vai mensalmente a cada unidade escolar. Trata-se, portanto, de um programa de atenção integral, promoção, prevenção e assistência à saúde para jovens e crianças (Oliveira, 2012, p.53).

Outro pilar importante do programa é o referente à capacitação dos profissionais que atuam nas escolas (Lucas, 2012). Buscando despertar a curiosidade dos alunos e estimulá-los em relação à importância do conhecimento, os professores das Escolas do Amanhã recebem capacitações e formações específicas, como a baseada no método Uerê-Mello de ensino²². Há também um trabalho de investimento para o desenvolvimento de competências e habilidades de gestores, coordenadores pedagógicos e demais profissionais que atuam nestas Escolas do Amanhã, com temas como, por exemplo, resolução de conflitos (SME-RJ, 2013).

Um dos importantes eixos do programa Escolas do Amanhã aponta para o ensino de ciências com o programa Cientistas do Amanhã. O método inovador, realizado em parceria

<http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content&view=article/>. Acessado em: 23 maio 2013.

²²A pedagogia de ensino Uerê-Mello é destinada a crianças e jovens com bloqueios cognitivos e emocionais. Ela usa métodos e atividades propriamente idealizadas para educar emocionalmente e socialmente e melhorar os traumas causados pela violência que levam a dificuldades de aprendizado. Tal metodologia foi desenvolvida pela doutora em filologia e linguística Yvonne Bezerra de Mello. Ver: <<http://projetoere.org.br/conheca/>>. Acessado em: 23 maio 2013.

com a Sangari Brasil²³, consiste no desenvolvimento de mentes investigativas através do estímulo por meio de experiências possibilitadas pela instalação de um laboratório de ciências em cada sala de aula, com entregas regulares de materiais e formação continuada para professores (Lucas, 2012). Através da metodologia diferenciada o aluno é motivado a desenvolver seu senso crítico, autoconfiança e raciocínio lógico.

Por fim, o quinto pilar básico do programa remete à participação da comunidade nas escolas. O projeto Bairro Educador busca estimular um novo modelo de gestão de parcerias, visando a transformar a comunidade em extensão do espaço escolar, fortalecer o Projeto Político Pedagógico da escola e integrar o processo de ensino-aprendizagem à vida cotidiana. Em cada unidade escolar há um profissional preparado para desenvolver ações de integração entre a escola e seu bairro (Oliveira, 2012, p.52). Além desses profissionais, mães voluntárias atuam sensibilizando alunos e famílias sobre a importância da escola em suas vidas, e monitorando a frequência e o comportamento dos alunos e suas relações.

Além destes cinco pilares básicos, alguns outros aspectos são característicos às Escolas do Amanhã, como a presença de seu logotipo em todo o material pedagógico e de divulgação, bem como nos uniformes dos estudantes (Lucas, 2012). Esta estratégia de divulgação da logomarca evidencia uma identidade específica e diferenciada para cada um dos alunos das Escolas do Amanhã, o que, por vezes, gerou consequências desfavoráveis para escolas e alunos que sofreram com estigmas negativos.

Em termos de resultados, segundo dados da própria SME-RJ (2013), desde o lançamento do programa, as Escolas do Amanhã vêm apresentando significativa melhora de desempenho.

“No Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2011, os Anos Finais das Escolas do Amanhã se destacaram com um crescimento de 33% em relação à avaliação realizada em 2009, enquanto a Rede Municipal cresceu 22%.

²³A Sangari Brasil é uma empresa que cria, desenvolve, produz e implementa metodologias e materiais educacionais para o aprendizado de ciências no ensino fundamental. Ver: <<http://www.sangari.com.br/>>, Acessado em 23 maio 2013.

*Nos Anos Iniciais, as Escolas do Amanhã cresceram 8,7%, comparado com 5,9% da rede.*²⁴

Outro dado relevante é o referente à evasão escolar. Entre os anos de 2008 e 2011, esta variou de 5,1% para 3,2%, respectivamente, reduzindo, portanto, em 37% nas Escolas do Amanhã, enquanto no mesmo período, nas outras escolas da rede municipal, a redução foi de 11% (SME-RJ, 2013).

É muito difícil, porém, atribuir a evolução dos dados a uma ou outra medida específica entre todas as adotadas no programa Escolas do Amanhã. Ou mesmo distinguir o percentual de responsabilidade de cada projeto no progresso dos alunos e escolas. Como consequência, projetos positivos, mas sem comprovação de efeito em escala por vezes acabam não tendo seus contratos de parceria renovados com a prefeitura, enquanto outros não necessariamente efetivos se prolongam por falta de avaliação apurada (Garcia, 2000; Cunha, 2006).

Na perspectiva de reforço escolar e ações no contraturno, destaca-se a atuação da organização social Ensina!, integrante da rede global de educação *Teach For All*²⁵, cuja atuação no período 2011/2012 contemplou 18 Escolas do Amanhã, distribuídas pelas dez²⁶ CREs da cidade do Rio de Janeiro. Seu contrato, ao final do ano de 2012, não foi renovado com a prefeitura, o que implicou a não continuidade do trabalho, tanto em escolas cujos resultados foram tímidos quanto naquelas cujo impacto foi amplamente detectado.

²⁴Os dados do IDEB 2011 foram apenas divulgados no segundo semestre do ano de 2012. Considerando o pouco tempo entre a divulgação e a produção desta dissertação, não foram encontrados estudos ou artigos acadêmicos que tratem do crescimento do IDEB de Escolas do Amanhã em relação às outras escolas da rede.

²⁵A rede global *Teach For All* foi criada em 2007 para apoiar organizações sociais nos diversos países com interesse em seguir as premissas e metodologias desenvolvidas pelas organizações *Teach For America* e *Teach First UK*, que foram criadas em 1990 e 2002, respectivamente. Elas têm como missão recrutar jovens talentos de diversas formações universitárias para dar aula por dois anos em escolas de baixo desempenho, com o objetivo de formar líderes mais conscientes sobre os problemas educacionais de seus países e contribuir para reduzir a desigualdade educacional existente. Ver <www.teachforall.org>. Acessado em: 23 maio 2013.

²⁶Em 2013 foi criada a 11ª CRE, a partir da divisão geográfica da 4ª CRE. A nova CRE passou a contemplar a região correspondente à Ilha do Governador.

Aspectos relacionados a esta instituição de reforço escolar serão abordados na seção a seguir, uma vez que ela esteve presente nas duas escolas escolhidas para análise nesta dissertação, com atuação ativa da pesquisadora em questão.

III.3- Projeto Ensina!

Durante os anos de 2011 e 2012 a organização social Ensina! estabeleceu uma parceria com a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, na qual seria responsável pelo reforço escolar em horários de contraturno em algumas unidades inseridas no programa Escolas do Amanhã. Além da missão de contribuir para a redução da desigualdade educacional do país, buscando abrir caminhos de oportunidade para os alunos da rede pública, o Ensina! tinha como objetivo de longo prazo desenvolver jovens com potencial de liderança, advindos das principais universidades do país e de diferentes áreas de formação, para trabalhar em prol da educação. O desenvolvimento destes jovens dar-se-ia mediante a experiência de lecionar por dois anos em escolas públicas de baixo desempenho, período no qual receberiam formação continuada especialmente desenvolvida pela organização.

Neste contexto, após cinco meses de diversas etapas de avaliação, fui selecionada em 2010 para integrar por dois anos o coletivo de 32 jovens agentes de reforço das Escolas do Amanhã. O grupo tinha entre 24 e 31 anos e totalizava 13 diferentes formações, entre elas, engenharia, economia, direito, psicologia e jornalismo. Além disso, entre a maioria de cariocas, havia também dois *ensinas*²⁷ provenientes do Estado de São Paulo, um natural de Minas Gerais e uma de Santa Catarina.

Inicialmente, fomos submetidos a um período de treinamento intitulado “Instituto de Verão”, no qual aprendemos a metodologia de ensino utilizada pela organização²⁸ e a colocamos em prática com jovens de uma escola da Cidade de Deus, durante três semanas

²⁷*Ensinas* foi o nome dado aos agentes de reforço do projeto Ensina!.

²⁸O Ensina! utiliza a metodologia de ensino desenvolvida pela organização *Teach For America* denominada *Teaching As Leadership* (TAL), cujo livro base foi escrito por Steven Farr (2010) a partir de suas observações de professores de eficácia reconhecida em sala de aula.

de suas férias²⁹. O grupo foi dividido entre as disciplinas de português, matemática e ciências em função de aptidão e área de formação de cada um³⁰.

Após o período de treinamento, quando do início do ano letivo de 2011, fomos distribuídos entre algumas escolas municipais, todas inseridas no programa Escolas do Amanhã. Cabe mencionar que o Ensina! foi indicado pela SME-RJ para escolas com baixo desempenho e apenas contemplou aquelas cujos diretores apresentaram interesse pelo projeto.

Neste contexto, fui alocada com mais três outros *ensinas* em duas escolas localizadas em uma comunidade da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Estas escolas dividiam o mesmo quarteirão e eram separadas apenas por um muro de aproximadamente 1,8 metros. Ambas atendiam os jovens alunos da comunidade e por estarem inseridas no programa Escolas do Amanhã, recebiam proporcionalmente ao número de alunos os mesmos recursos financeiros e eram contempladas pelos mesmos projetos. Entretanto, a percepção da comunidade e até mesmo dos professores e funcionários destas unidades sobre as escolas era bastante distinta. Enquanto uma era vista como a melhor da região, a outra era facilmente classificada como a pior. O contraste entre as duas escolas era tão evidente, que passei a ter um olhar mais atento para as razões que influenciavam na diferença de performance das escolas. Nesta perspectiva, me senti motivada a buscar um aprofundamento teórico que me levou ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ao longo de três meses do ano de 2012 realizei 35 entrevistas com alunos, responsáveis, professores, funcionários e membros da direção de cada uma das escolas. Todos concordaram em contribuir para o trabalho, mediante a garantia do anonimato. Por esta razão, não serão revelados os nomes, tampouco especificidades da função de cada um dos entrevistados. Da mesma forma, para preservar as unidades escolares escolhidas para análise no trabalho, o bairro onde as escolas estão localizadas, bem como o nome de cada uma delas não será citado. Em seu lugar, uma das escolas será identificada como Alfa e a

²⁹Reportagem sobre o Instituto de Verão organizado pelo Ensina!, exibida em Janeiro de 2011, no Fantástico (Rede Globo de Televisão). Ver: <<http://www.ensina.org.br/imprensa/clipping/ensina-no-fantastico-2/>>. Acessado em 23 maio 2013.

³⁰A escolha por apenas estas três disciplinas foi da SME-RJ, sob a justificativa de serem prioritárias.

outra como Beta. Foram 16 pessoas vinculadas exclusivamente à Escola Alfa e 15 pessoas, à Escola Beta, além de quatro pessoas que atuam em ambas as escolas, sendo um professor e os outros membros de projetos.

III.4- Escola Alfa e Escola Beta

A Escola Alfa é um prédio de três andares, inaugurado em 1971. É considerada uma escola grande, com 20 salas de aula, com capacidade para aproximadamente 40 alunos cada. Conta também com salas de leitura, de vídeo, de informática, de professores, além de almoxarifado, duas salas de estoque e um espaçoso auditório para 150 pessoas. No térreo se localiza a sala da direção, secretaria, sala de arquivo, cozinha, despensa, sala de saúde, banheiro de professores e funcionários e o único banheiro para alunos em funcionamento na escola. Os outros dois banheiros do prédio permaneceram ao longo dos anos de 2011 e 2012 trancados por falta de condições de uso e foram transformados em almoxarifado ou depósito pelos funcionários de limpeza. No pátio há apenas uma quadra de esportes e uma área aberta de chão de cimento. A entrada e saída dos alunos acontece por uma única porta, a mesma por onde o lixo da escola é escoado. Por conta disso, ele é depositado no pátio onde ficam as crianças durante intervalos, até ser recolhido pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb).

A Escola Alfa funciona em dois turnos – manhã e tarde – e atende os dois segmentos do Ensino Fundamental, isto é, de 1º a 9º ano. Segundo dados do *DataEscolaBrasil*, em 2012 havia 111 alunos matriculados no primeiro segmento, número baixo em função do processo de esvaziamento que a escola vem sofrendo nos anos iniciais da educação básica, estratégia intencional de concentrar esforços apenas nos anos finais (6º a 9º ano). Este ciclo, por sua vez, registrava no ano de 2012 a presença de 600 alunos matriculados, ainda segundo a mesma base de dados.

A Escola Beta foi inaugurada em 1970 e possui uma área bastante inferior a da Escola Alfa. O prédio tem dois andares, com sete salas de aula, cada uma com capacidade para aproximadamente 35 alunos. Há também uma sala de leitura e um auditório com capacidade para 60 pessoas. Em função da falta de espaço físico, o auditório, que

originalmente comportava cerca de 100 pessoas, foi reduzido de modo a dar espaço para uma sala de informática, o banheiro do terceiro andar foi transformado em sala de oficina, e o do segundo andar foi transformado em estoque. Deste modo, há um banheiro masculino, ainda no segundo andar, e um feminino no térreo que atendem a todos os alunos da escola. No primeiro piso há também uma cozinha, despensa, refeitório para 30 pessoas, uma sala para direção e professores, onde fica a copiadora, um almoxarifado, dois banheiros para professores e funcionários, sala de saúde e um pequeno pátio interno, ideal para 40 pessoas. A área externa é bem reduzida e conta apenas com um estacionamento privado de professores e com uma quadra, em estado precário de conservação.

A Escola Beta funciona também em dois turnos – manhã e tarde -, mas atende apenas os anos finais do Ensino Fundamental (6º a 9º ano). Segundo dados da própria escola, em 2012, havia 528 alunos matriculados, distribuídos nas 13 turmas, com uma média aproximada de 40 alunos por turma.

Nas avaliações externas realizadas pelos alunos nos últimos anos, ambas as escolas obtiveram resultados baixos, porém com superioridade da Escola Beta. Segundo dados oficiais do INEP, a diferença entre as duas escolas em 2009 foi leve, uma vez que o IDEB da Escola Alfa para os anos finais do ensino fundamental foi de 2,5 e o da Escola Beta alcançou a marca de 2,8. Os resultados de 2011, entretanto, surpreenderam pelo grande aumento nas notas de ambas as escolas e revelaram a significativa superioridade em desempenho da Escola Beta. Enquanto a Alfa obteve nota 4,0, a Beta atingiu a marca de 5,0. Neste sentido, as duas escolas ultrapassaram suas próprias metas, estabelecidas pela prefeitura, de 3,2 e 4,5, respectivamente. Cabe destacar que como o resultado do IDEB é encontrado a partir da padronização das notas dos alunos, a diferença entre 4,0 e 5,0 é significativamente relevante.

Além de em resultados a Escola Beta apresentar superioridade em relação à Escola Alfa, na comunidade a primeira é também percebida como bastante superior à segunda. Isso seria, porém, não só reflexo do desempenho, mas também por conta de outros aspectos que não apenas os resultados acadêmicos.

“A fama da Escola Alfa na comunidade é de ser uma das piores. A gente tem medo de colocar os filhos lá. E todo mundo que é daqui sabe que se quer que o

filho estude de verdade, melhor ir pra Beta”.(Responsável de Aluno da Escola Beta).

As razões para a percepção negativa da comunidade em relação à Escola Alfa são muitas. A primeira grande diferença que se nota entre as duas escolas estaria relacionada ao tamanho de cada uma delas. Alguns dos entrevistados atribuíram uma carga elevada do estigma da escola a este fator:

“Eu estudei na Escola Alfa, mas não dei aula lá. Preferi vir pra Escola Beta, porque não sou boba. Se eu sou da comunidade eu sei que aqui é mais organizado, tranquilo e menor. Um dos fatores de organização dessa escola é ser pequena.”
(Professora da Escola Beta).

Na fala de outra professora a hipótese de existência de relação entre os problemas e o tamanho da escola fica ainda mais evidente:

“Eu acho que a Escola Alfa é problemática pelo gigantismo.” (Professora da Escola Beta).

A Escola Alfa possui uma área bastante superior à Escola Beta e isso tem consequências consideravelmente significativas. A conservação de um prédio muito grande é mais custosa e trabalhosa. Neste sentido, a Escola Alfa tem um aspecto bem pouco acolhedor, com salas obsoletas, algumas ocupadas exclusivamente por mobiliário antigo, carteiras, portas e janelas quebradas, paredes pichadas, além de uma aparência constantemente suja. Muitas salas passam semanas sem serem abertas, utilizadas, e limpas, ampliando o aspecto de abandono da escola. Os responsáveis pela limpeza das escolas públicas do Rio de Janeiro são membros do órgão de limpeza da cidade, a COMLURB. Eles são encaminhados para as escolas públicas e supervisionados pelas próprias direções das unidades escolares. Quando não atendem à demanda da escola, as direções têm o dever, mediante o preenchimento de um formulário com justificativa, de solicitar a substituição do funcionário. Neste sentido, a responsabilidade pela limpeza da escola seria dos garis e, em última instância, das direções que respondem pela permanência destes funcionários e são responsáveis por coordenar a verba para consertos e reparos necessários. Na Escola Beta os garis são os primeiros a chegar pela manhã e se encarregam da limpeza das salas antes da

entrada dos alunos. Como todas elas são utilizadas nos dois turnos, a limpeza é feita duas vezes por dia, dando um aspecto consideravelmente mais agradável à escola.

Do ponto de vista disciplinar, a falta de banheiros em funcionamento e bebedouros nos andares de uma escola grande é bastante prejudicial. Os alunos utilizam isso como uma das justificativas para transitar pelo amplo prédio da Escola Alfa, circulando constantemente pelos corredores, o que inviabiliza o silêncio e atrapalha as aulas. Essa circulação em excesso é a principal característica da escola. Os alunos transitam livremente pelo prédio, independente da hora do dia, comumente promovendo algazarra, brincadeiras das mais diversas e, muito frequentemente, brigas. Há poucos adultos nos andares e, em geral, estes não interferem, coíbem ou utilizam de sua autoridade para interromper o alarido. Quando procuram fazê-lo, muitas vezes não são respeitados pelos alunos, que os ignoram ou insultam. Esse caos não é, por sua vez, característico da Escola Beta. Nesta unidade os alunos nunca se acumulam pelos corredores em horário de aula e quando o fazem há sempre um professor ou funcionário que os conduz de volta à sala de aula ou se encarrega de levá-los para o térreo. Em horários de intervalo, as salas de aula são trancadas e os alunos impedidos de transitarem pelos corredores. Permanecem neste horário concentrados no pátio da escola, sempre sob a supervisão de alguns adultos, como a agente educadora, membros da secretaria e mães voluntárias.

Há que se notar, portanto, que apesar da associação imediata do mau desempenho da Escola Alfa e seu tamanho, a postura de alunos e adultos desta unidade é bastante distinta daquela observada na escola ao lado. Esta constatação sugere a importância de se analisar mais profundamente o comportamento de alunos e a composição e conduta do corpo docente das escolas.

As duas unidades atendem primordialmente alunos da comunidade local. A porcentagem de alunos que não vai caminhando para as escolas, ou seja, que reside em local distante e por isso demanda um transporte para chegar à escola é semelhante para ambas as unidades, oscilando entre 10% e 20%, segundo avaliação das próprias direções. Isso significa que entre 80% e 90% do corpo discente é oriundo da própria comunidade onde as escolas estão localizadas. Afirmar, no entanto, que se trata de igual alunado seria um equívoco, uma vez que pessoas que residem em uma mesma comunidade apresentam

níveis de renda, escolaridade e inserção social bastante distintas³¹. Historicamente, as escolas de primeiro segmento (antiga 1ª a 4ª série) indicavam os melhores alunos para a melhor escola de segundo segmento (antiga 5ª a 8ª série) da comunidade, ou seja, a Escola Beta. Isto contribuiu para a ampliação do estigma citado pela professora da Escola Alfa:

“Há um estigma de anos em que aluno interessado vai pra Beta e aqueles que não querem nada vêm pra Alfa.”

Uma vez que os alunos de melhor desempenho, e, provavelmente, mais interessados academicamente eram reunidos em uma unidade escolar, esta ampliava seu destaque em relação às demais, revelando um trabalho mais bem sucedido. Os alunos que iam para a Escola Alfa, por sua vez, absorviam a carga de “fracassados” e isso influenciava diretamente nos desempenhos acadêmicos e comportamentos dentro da escola.

“Houve uma época que só vinha pra cá as crianças que eram indicadas por bons desempenhos. Tem uns anos que isso acabou. Atualmente vem por sorteio, independente do desempenho. Isso não prejudicou a fama da escola, mas mexe com a rotina da escola. Isso implica na disciplina, porque a criança que tem um bom desempenho tende a ter melhor comportamento”. (Diretora da Escola Beta).

Como revelado pela diretora da Escola Beta, a mudança do sistema provocou certo desdobramento negativo no comportamento dos alunos desta instituição. Isto foi notado por alguns dos professores entrevistados:

“Eu gosto de trabalhar aqui, mas já gostei muito mais. As crianças eram diferentes, mais calmas, faziam mais as tarefas, não precisávamos brigar toda a hora, elas vinham bem alfabetizadas, eram interessadas”. (Professora da Escola Beta).

Apesar das duas falas citadas, o que se observa na realidade é que o sistema de sorteio não garante um fator aleatório para o ingresso dos alunos em escolas de segundo segmento. Isso porque o sorteio é apenas realizado quando da primeira matrícula na rede,

³¹Há diversos trabalhos que indicam a relação desses dados familiares com o desempenho dos estudantes. Para mais informações, ver Blau (1999), Shea (2000), Goux e Maurin (2005), Wolfe (1982), Chevalier et alii (2005) e Black et alii (2005).

que na grande maioria dos casos ocorre nos anos iniciais do ensino fundamental, ou quando o aluno não fica satisfeito com a escola para qual foi encaminhado e então solicita a entrada neste sistema.

A mudança no processo de entrada na escola para sorteio, portanto, não afetou significativamente as escolas de segundo segmento, o que poderia explicar a reputação da Escola Beta, como destacou sua diretora, não ter sido prejudicada, e o olhar da comunidade para a escola ter se mantido bastante positivo. A Escola Alfa, por outro lado, manteve o estigma de “pior escola”.

Apesar da estrutura de entrada em escolas de segundo segmento ter sido pouco afetada, deve se chamar atenção para o fato de que a escolarização é um processo contínuo e não basta os alunos chegarem bem preparados à escola, se esta não promover a continuidade do processo de aprendizagem destes jovens. Neste contexto, a Escola Alfa apresenta dificuldades tanto em recuperar alunos que vieram de uma formação inicial precária, quanto em dar prosseguimento de forma exitosa à escolarização daqueles que chegam com uma base acadêmica mais consolidada. Neste sentido, faz-se necessário compreender a postura do corpo docente desta unidade, a qual é também bastante distinta da observada na escola vizinha.

As diferenças de postura entre os alunos das duas unidades não é ocasional. Conforme apontado em diversas entrevistas, os alunos reagem à maneira como são tratados e agem, portanto, de forma a refletir o ambiente, a postura dos adultos do universo escolar, e, principalmente, a expectativa dos professores em relação a eles, como revelam estudos relacionados ao “clima escolar” (Bressoux, 2003; Brito e Costa, 2010).

“Se o professor não cumpre com seu dever, por que o aluno vai cumprir com o dele? Se não chega na hora, por que o aluno vai chegar? A criança não é boba, ela percebe quando não existe comprometimento.” (Funcionária da Escola Alfa).

“Acho que os alunos fazem bagunça por revolta, já que alguns professores tratam a gente mal.” (Aluno da Escola Alfa).

Historicamente, a rotatividade em cargos de responsabilidade de gestão na Escola Alfa é muito elevada. Alguns professores relataram ter havido um período em que sequer havia direção, uma vez que diretor e adjunto entregaram seus cargos. Nos anos de 2011 e 2012, por exemplo, passaram pela escola três diferentes Coordenadoras Pedagógicas. Isso interfere diretamente na dinâmica do trabalho realizado, tendo consequências negativas em diversos aspectos, como na coerência e aplicação das regras. Deste modo, a imposição de limites a alunos e professores sofreu uma significativa fragilização. Isto contribuiu para o fortalecimento de um núcleo de professores que está na escola há muitos anos. Alguns por comprometimento, mas vários outros por “*comodismo*”, como revelado por uma funcionária da própria escola:

*“Em uma escola onde as regras não são cobradas, os professores e funcionários tendem a ‘flexibilizar’ suas responsabilidades, não cumprindo com o programa, o horário previsto e até com a presença mesmo.”*³²

Quando são cobrados, porém, revelam uma tendência ao desrespeito da hierarquia, uma vez que a maioria dos professores e funcionários são anteriores à direção e articulados entre si. A direção, por sua vez, tende a não confrontar, visto que a manutenção de seu cargo e trabalho depende da aceitação e bom relacionamento com a equipe da escola³³. Assim, como consequência, muitas aulas são canceladas, alunos ficam ociosos e livres pelos corredores e, semanalmente, turmas inteiras são dispensadas antes do horário regular.

Não há, porém, como responsabilizar apenas os professores pelo caos da Escola Alfa. Os casos de violência aos profissionais da escola não são poucos. Além de sofrerem com a violência verbal, ao longo dos anos de 2011 e 2012 pelo menos três membros da equipe da Escola Alfa solicitaram transferência após terem celulares, bolsas e carteiras roubadas.

“Tem uma gama de professores desmotivados e deprimidos e isso acaba interferindo diretamente na qualidade do trabalho. Tem muita gente aqui tomando

³² A palavra ‘flexibilizar’ foi destacada pela própria entrevistada.

³³ A direção de uma unidade escolar é escolhida mediante eleição, na qual tem direito ao voto professores, funcionários e responsáveis, em geral, pouco presentes.

'tarja preta'. A gente tem medo dos alunos agressivos, a gente 'ta' estressado de não ver o trabalho dar certo e a gente não tem nenhum apoio pra melhorar.' (Professora da Escola Alfa).

No que diz respeito à formação dos profissionais da Escola Alfa, apenas um dos professores entrevistados graduou-se em universidade pública considerada de excelência, e apenas um cursou pós-graduação. Cabe ressaltar, entretanto, que não foram todos os professores da escola entrevistados, e a amostra que contribuiu para a pesquisa foi selecionada de maneira aleatória. Entre os funcionários, revelou-se um quadro bastante interessante. Apenas um dos agentes educadores, isto é, profissionais concursados cuja função é garantir a disciplina escolar, tinha experiência com educação, ainda assim, em outra função.

"Eu trabalhei por 13 anos como gari. Aí cansei, fiz o concurso. Numa 6ª feira larguei e vassoura e na 2ª feira estava na escola. Sem curso, sem treinamento, sem nada." (Agente Educadora da Escola Alfa).

Além do despreparo dos agentes educadores, os funcionários administrativos são todos funcionários realocados de outras atividades. Uma das entrevistadas revelou ter sido merendeira da escola por 10 anos e após enfrentar problemas físicos foi adaptada às atividades administrativas. Além dela, algumas mães voluntárias, que frequentam a escola há anos, auxiliam nas atividades da secretaria. Estas, porém, tampouco têm formação ou treinamento para a tarefa e a maioria não sabe utilizar o computador. Isto prejudica o bom funcionamento, a organização e eficiência administrativa. Assim, o que se observa na Escola Alfa é uma constante sobrecarga de funções por parte da direção, que acaba tendo que assumir a responsabilidade de garantir a disciplina em toda a escola, resolver assuntos administrativos de pequeno, médio e grande porte, substituir professores ausentes, além das próprias atividades de gestão que são de sua competência.

A história da Escola Beta, entretanto, é consideravelmente distinta. Há 30 anos, foi feita uma intervenção na escola, em razão principalmente da desordem da mesma, e foi alocada uma equipe de diretores e coordenador pedagógico considerados altamente qualificados, que se manteve por mais de 20 anos. A direção atual representa a continuidade da anterior, sendo o coordenador pedagógico o mesmo.

“A escola era desorganizada, tinha morto sendo aprovado. A diretora convidada para administrar a escola já era adjunta em outro lugar e ela me ensinou que era fundamental ter ordem e método. Começamos a levar para casa todos os arquivos e fomos atualizando todo o arquivo vivo. Assim o trabalho começou a ficar mais fácil.” (Coordenador Pedagógico da Escola Beta).

Depois de organizados os dados cadastrais da escola, a direção convidada se preocupou em estabelecer metodicamente os procedimentos e regras da escola. A continuidade do trabalho, bem como a liderança da direção e o fortalecimento das normas são apontados em diversos estudos como fatores críticos de sucesso para o desenvolvimento e desempenho escolar (Game, 2002; Soares, 2004; Pacheco, 2008). Em relação ao corpo docente, mantiveram-se aqueles com disposição de trabalhar, e a direção, exercendo seu poder de zelar pelo bom funcionamento da escola, sugeriu a alguns profissionais menos comprometidos que buscassem outras unidades, colocando-os à disposição da CRE para realocá-los, segundo relato de uma funcionária.

“O problema grave das direções é ser conivente com os erros dos profissionais, porque ela contribui com o mau trabalho. O profissional entende que pode não trabalhar e as crianças percebem o desrespeito.” (Coordenador Pedagógico da Escola Beta).

A equipe que permaneceu na Escola Beta, trabalhando com a gestão indicada para assumir a unidade, desenvolveu um forte laço entre si e com a instituição. Mesmo após especializações que lhes renderiam a possibilidade de buscar concursos ou escolas com melhor remuneração, alguns professores permaneceram na Escola Beta. Os funcionários administrativos são também membros da equipe da escola há muitos anos e possuem formação administrativa ou ensino superior. As mães voluntárias são convidadas anualmente pela direção e não se encarregam de tarefas da secretaria, apenas de auxiliar nas merendas, acompanhar os passeios e garantir a ordem nos intervalos. O fato de todos terem claras suas tarefas e terem habilidades e formação ideal para as mesmas contribui para a satisfação e comprometimento do grupo. Segundo uma professora da Escola Beta há 19 anos isso contribui para o sucesso da escola:

“O grupo[de professores e funcionários] tem vínculo e isso gera comprometimento, o que permite que a gente faça um trabalho melhor. E os alunos sabem disso, eles percebem isso. Percebem nosso carinho e cuidado. Aqui tem um histórico de professores que vibram com o sucesso do aluno e a comunidade percebe isso”.

A postura do corpo docente da Escola Beta foi construída e é mantida, portanto, em função da articulação, organização e coerência da gestão desta unidade. Ao criarem e ordenarem os sistemas de normas da escola, eles garantiram um formalismo essencial para a manutenção da hierarquia da autoridade. Esse quadro demonstra, portanto, a relação do sucesso de uma unidade escolar com a existência de uma burocracia do tipo ideal weberiana, amplamente debatida no primeiro capítulo desta dissertação. A próxima seção buscará explorar mais especificamente esta relação.

III.5 - Escola Alfa, Escola Beta, Burocracia Weberiana, Autonomia e Parceria

Como mencionado anteriormente, a criação de um sistema de normas na Escola Beta, permitiu a construção de hierarquia, garantindo pilares fundamentais para a existência de uma burocracia do tipo ideal weberiana. Os pressupostos weberianos de burocracia, por sua vez, não são observados na Escola Alfa, que enfrenta sérios problemas em consequência da falta de respeito à hierarquia, desordem de normas e inexistência das especializações das funções em razão da pouca ou nula qualificação e treinamento da equipe da escola, levando ao acúmulo de tarefas por parte de poucos integrantes da mesma.

A inexistência de uma burocracia do tipo ideal weberiana no ambiente escolar gera como consequências um prejuízo no relacionamento da unidade escolar com a própria comunidade. Esse prejuízo se observa em diversos níveis, desde a realização de projetos, passando pela interação com os responsáveis e culminando na reputação da escola. Ao longo dos anos de 2011 e 2012, alguns projetos que ocorreriam em parceria com a comunidade foram mal sucedidos ou não aconteceram, segundo os entrevistados, em função do “caos” da Escola Alfa. O projeto de criação da horta, por exemplo, não foi

concluído, apesar do material (terra e sementes) ter sido comprado, em função do desaparecimento das ferramentas e das chaves da sala onde o material foi armazenado. Por três vezes membros da comunidade que participariam junto com os alunos de tal evento foram à escola, mas em nenhuma delas puderam realizar o projeto. Relatos de experiências como essa são frequentes na escola e contribuem para sua imagem negativa. Algumas entrevistas também destacaram o desrespeito de vários responsáveis com a unidade.

“Elas [as mães] entram aqui e não querem nem saber. Gritam, são mal educadas, dizem até que vão chamar a ‘boca’³⁴. Claro que não são todas, mas elas acham que isso aqui é bagunça.” (Funcionária da Escola Alfa)

Apesar da suposição de que a inexistência de uma burocracia ideal weberiana leva ao prejuízo no que diz respeito à parceria da escola com a comunidade, não significa necessariamente que o contrário acontece em escolas onde esta burocracia pode ser observada. Na Escola Beta, por exemplo, embora os pressupostos weberianos de burocracia possam ser observados, a parceria com a comunidade não é uma consequência direta. O contato com esta é reduzido aos responsáveis, que apenas são convocados à escola em dias de reunião ou em casos excepcionais de indisciplina ou doença dos filhos, assim como na Escola Alfa. Quando essa parceria ocorre, portanto, ela não tem um sentido de participação em qualquer aspecto decisório. Além disso, uma parceria intensa com a comunidade deveria ir além dos vínculos com os responsáveis, estabelecendo laços de colaboração com instituições locais, como as ligadas ao comércio, produção fabril, museus, etc. Estas seriam capazes de fornecer recursos diversos, como materiais, espaços para utilização dos alunos e experiências de ampliação intelectual e cultural.

O fato de os professores e funcionários da Escola Beta serem altamente comprometidos com a escola os faz mobilizar forças externas à comunidade para garantir direitos e benefícios dos alunos. Isso pôde ser observado em 2011, por exemplo, quando apesar da Secretaria Municipal de Educação não ter disponibilizado verbas para a ida de 40 alunos à Brasília participar de uma atividade no Senado Federal, um professor recorreu a conexões pessoais que viabilizaram tal experiência aos estudantes. Os projetos que

³⁴ A funcionária em questão se refere às pessoas vinculadas às bocas de fumo, isto é, locais de comercialização do tráfico de drogas.

envolvem elementos externos à vida regular da escolanão são, portanto, estimulados, porém não deixam de acontecer em função do comprometimento da equipe da escola.

Neste sentido, o debate elaborado a partir do caso das duas escolas vizinhas, busca demonstrar a importância da existência de uma burocracia do tipo ideal weberiana para o bom funcionamento de unidades escolares. Esta burocracia garante um nível de autonomia fundamental para as escolas realizarem um trabalho organizado e consistente, promovendo, por consequência, uma reputação positiva na comunidade que esta atende. A parceria com a comunidade, por sua vez, a partir dos casos apresentados, não se mostrou essencial para a manutenção desta reputação. Isso pode também estar relacionado ao fato de que a região onde as duas escolas se encontram apresenta carência de recursos diversos, uma vez que o contexto da comunidade é marcado por escassez de espaços, recursos materiais, atividades qualificadas, etc.

Portanto, este estudo sugere, partindo da análise das duas escolas vizinhas, que seria imprescindível às unidades escolares garantirem as condições básicas para a existência de uma burocracia do tipo ideal weberiana, de tal modo que exerçam autonomia, no sentido posto por Evans (2004). Já em relação à parceria com a comunidade, verificou-se que esta se limita a um contato direto e pontual com os responsáveis, não se estendendo às instituições locais, o que pode ser consequência do contexto de alta escassez ao qual as escolas estão associadas.

Conclusão

Nesta dissertação as análises elaboradas tiveram como objetivo explorar a possibilidade de superar os limites dos conceitos de autonomia e parceria, de Peter Evans (2004), que em geral se referem ao setor industrial, e estender sua aplicação a políticas sociais, conforme sugerido pelo próprio autor. Em particular, buscou-se identificar e analisar a importância de autonomia e parceria para a educação, e mais especificamente, aos contextos de unidades escolares.

Destacou-se o papel essencial da burocracia do tipo ideal weberiana para a garantia de autonomia do Estado em relação aos interesses privados de seus membros e grupos particulares. Isto porque a burocracia weberiana e seu funcionamento como instrumento das organizações administrativas foram apontados como essenciais para tornar os processos internos, os diferentes setores e a prestação de serviços mais rápidos e eficazes, promovendo coesão interna. Considerou-se também a importância da parceria entre Estado e sociedade para o desenvolvimento, uma vez que a densidade da teia de relações estabelecidas entre os setores privados e o Estado permite a este ampliar seu espectro de conhecimentos necessários para o processo de tomada de decisões de políticas públicas. Tal vínculo com a sociedade propicia também o retorno por parte de seus diferentes segmentos, possibilitando o redirecionamento de políticas, bem como a manutenção das mesmas. Além de ter acesso a maior fluxo de informações, a parceria proporciona a possibilidade de diferentes atores supervisionarem uns aos outros no sentido de melhor atingir os objetivos coletivos. Observou-se que a autonomia e parceria são complementares e se reforçam mutuamente, sendo indispensável a combinação das duas para propiciar uma política desenvolvimentista mais eficaz.

Partindo desta conceituação, visou-se ampliar a argumentação para além da política industrial através da análise de dois casos específicos, Kerala e Ilhas Maurício. Esses casos revelaram a importância da existência de um Estado coeso internamente e com densos vínculos com a sociedade, para o seu desenvolvimento social. Em ambos os contextos, a parceria estabelecida não estava associada à classe dos industriais visando a objetivos próprios, mas sim a segmentos diversos da sociedade, com objetivos sociais coletivos.

Neste sentido, buscou-se revelar a importância de ambos os aspectos para a educação pública.

Com o objetivo de contextualizar a educação brasileira, apresentou-se um amplo panorama do ensino fundamental e médio do Brasil e, mais especificamente, do segundo segmento do ensino fundamental do Rio de Janeiro. Além de indicadores educacionais, tais como analfabetismo, escolarização, abandono escolar, reprovação, distorção idade/série e média de anos de estudo, foram apresentados os resultados de desempenho dos estudantes brasileiros em exames de avaliação, a partir dos quais foi possível estabelecer um contraste, a nível nacional, entre as redes pública e privada de ensino.

Os indicadores educacionais abordados, assim como os resultados em avaliações nacionais e internacionais, revelaram uma situação, em geral, de trajetórias positivas do sistema educacional brasileiro. Entretanto, ainda que, nos últimos vinte anos, se notem sinais de recuperação e evolução, principalmente no que se refere ao acesso à educação, tal recuperação e evolução ainda é lenta e frágil no que se refere à qualidade do ensino.

Partindo deste contexto, explorou-se o caso de duas escolas vizinhas, da Zona Oeste do Rio de Janeiro, com a expectativa de que apresentassem semelhantes desempenhos, dado os mesmos recursos, alunado parecido e igual inserção na comunidade. Contudo, por apresentarem diferenças internas significativas, o desempenho das escolas destoava, assim como a percepção em relação a elas era oposta, por parte da comunidade e da própria equipe escolar. Enquanto a Escola Alfa era vista com desconfiança e certo desprezo, a Escola Beta gozava de prestígio e era valorizada tanto entre os moradores, quanto entre os próprios membros da escola.

O ambiente e as relações em cada uma das unidades, principalmente no que se refere à equipe escolar, influenciavam nos resultados e na forma como a comunidade percebia as escolas. Buscou-se mostrar que a criação de um sistema de normas na Escola Beta, permitiu a construção de hierarquia, garantindo pilares fundamentais para a existência de uma burocracia do tipo ideal weberiana. Os pressupostos weberianos de burocracia, por sua vez, não eram observados na Escola Alfa, que enfrentava sérios problemas em consequência da falta de respeito à hierarquia, desordem de normas e inexistência das

especializações das funções em razão da pouco ou nula qualificação e treinamento da equipe administrativa da escola, levando ao acúmulo de tarefas por parte de poucos integrantes da mesma.

No que se refere às relações das unidades como entorno, percebeu-se que esta se limitava a um contato direto e pontual com os responsáveis, não se estendendo às instituições locais. Nenhuma das duas escolas desenvolvia, portanto, laços densos e intensos com a comunidade. Esta não intensificação da parceria escola-comunidade poderia, porém, ser consequência do contexto de alta escassez ao qual ambas as escolas estavam associadas.

O que se conclui da observação a partir do caso das escolas vizinhas é que a ausência de várias das características do burocrata ideal no corpo administrativo e docente interferia na performance das unidades escolares. Além disso, as escolas públicas, por diversas e distintas razões, muitas vezes não buscam estabelecer os laços com a comunidade a qual estão inseridas (ou falham nesta busca) e restringem o contato com os responsáveis ao estritamente necessário, não desenvolvendo uma rede intensa de parceria.

A burocratização no sentido weberiano, proporcionando a existência da autonomia defendida por Evans (2004), associada à parceria escola-sociedade, para além dos muros (físicos ou não) da comunidade poderiam ser caminhos no processo de busca pelo avanço da qualidade da educação pública. Contudo, não foi possível, a partir dos casos apresentados, determinar a necessidade ou essencialidade de parceria para o sucesso das escolas ante as comunidades. Este trabalho encontrou fortes evidências, porém, de que a melhoria dos processos internos das escolas é um possível caminho para o desenvolvimento e progresso qualitativo da educação brasileira.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Cristiane R. **O tipo ideal de burocracia weberiana**. Síntese publicada na Revista Acadêmica UNIFAN. [Goiás, 19--?].

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: Um Aporte. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/ago. 2011.

ARCHER, Margaret S. **Social origins of educational systems**. London: Sage Publication, 1979.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BENDIX, Reinhard. **Nation building and citizenship**: studies of our changing social order. Nova York: John Wiley & Sons, 1964.

BLACK, Sandra E.; DEVEREUX, Paul J.; SALVANES, Kjell G. **Why the apple doesn't fall far**: understanding intergenerational transmission of human capital. California: University of California, 2005.

BLAU, David M. The effect of income on child development. **The Review of Economics and Statistics**, [Boston], v. 81, n. 2, p. 261-276, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa Brasileira**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRESSOUX, P. As pesquisas sobre o efeito-escola e o efeito-professor. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, FAE/UFMG, n. 38, p. 17-88, dez. 2003.

BRITO, Marcia de S. T.; COSTA, Marcio de. Práticas e percepções docentes e suas relações com o prestígio e clima escolar das escolas públicas do município do Rio de

Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 500-510, set./dez. 2010.

BRUNET, Júlio F. G.; BERTÊ, Ana Maria de A.; BORGES, Clayton B. **Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais**. Porto Alegre, 2008.

CARVALHO, Marília P. **Uma identidade plural**: um estudo de uma escola pública na região metropolitana de São Paulo. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação). Curso de Educação, PUC/SP, 1991.

CHEVALIER, A.; HARMON, C.; O'SULLIVAN, V.; WALKER, I. **The impact of parental income and education on the schooling of their children**. Department of Economics, Lancaster University, 2010.

CUNHA, Carla G. S. da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. George Washington University, 2006.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE ESCOLAS PARTICULARES. Disponível em: <www.fenep.org.br>. Acessado em: 30 mar. 2012.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GRUPO DE AVALIAÇÃO E MEDIDAS EDUCACIONAIS. **Escola eficaz**: um estudo de caso em três escolas da rede pública do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG - Segrac, 2002.

GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. 2000. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, v.1, n.1, jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.

GAWRYSZEWSKI, Bruno. Educação, segurança pública e governabilidade: a Comunidade como Protagonista Social. **Revista de Estudo e Pesquisa em Educação**, Juiz de Fora, v. 14, n. 1, jan./jun. 2012.

GOIS, Antônio; TAKAHASHI, Fábio. Em média, professor da rede pública ganha mais que da particular. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 jan. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u365083.shtml>>. Acessado em: 13 abr. 2013.

GOUX, Dominique; MAURIN, Eric. The effect of overcrowded housing on children's performance at school. **Journal of Public Economics**, Elsevier, vol. 89(5-6), p. 797-819, Jun. 2005.

HELLER, Patrick. **The labor of development**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

_____. **The politics of redistributive development: State and Class in Kerala, India**. Department of Sociology, University of California, Berkeley, 1994.

HERRING, Ronald J. **Contesting the 'great transformation': land and labor in South India**. Department of Political Science, Cornell University, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/index.php>>. Acessado em: 18 abr. 2013.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Síntese de Indicadores, 2007, 2009 e 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>>. Acessado em: 25 abr. 2013.

_____. Séries Estatísticas & Séries Históricas. 2013. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acessado em: 29 abr. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA. Portal IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acessado em: 13 abr. 2013.

_____. SAEB – 2005, Primeiros Resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada. Brasília, 2007. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/SAEB1995_2_005.pdf>. Acessado em: 22 abr. 2013.

_____. Sistema DataEscolaBrasil, 2013. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>>. Acessado em: 21 abr. 2013.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/home/index.asp>>. Acessado em: 14 abr. 2013.

KLEIN, Ruben. Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. Ensaio: **Avaliação políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 717-742, out./dez. 2011.

LASWELL, H.D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LECHNER, Norbert. Reforma do estado e condução política. **Lua Nova**, São Paulo, n.37, p. 33-56, 1996.

LEGER, A.; TRIPIER, M. **Fuir ou construire l'ècole populaire?** Paris: Méridiens Klincksieck, 1986.

LEON, Fernanda L. L. de; MENEZES FILHO, Naércio A. Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 32, p. 417-451, dez. 2002.

LUCAS, Sônia. **Projeto Escolas do Amanhã: possibilidades multiculturais?** Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Curso de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

LYNN, Laurence. E.; GOULD, Stephanie G. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, CA: Goodyear, 1980.

MEAD, Lawrence. M. **Public policy: vision, potential, limits**. Policy Currents, [S.I.], p. 1-4, fev. 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acessado em: 16 abr. 2013.

MELO JUNIOR, João A. C. de C. Burocracia e Educação: uma análise a partir de Max Weber. **Revista Pensamento Plural**, Pelotas (RS), v. 06, p. 147-164, jan./jun. 2010.

MERCOSUL. **Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosul**. 2009. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/pt/documentos/cat_view/98-documentos-e-referencias/49-indicadores--indicadores--indicators>. Acessado em: 14 abr. 2013.

NORONHA, Maria Izabel A. **Progressão continuada ou “aprovação automática”?** São Paulo. Disponível em: <<http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/pro/TEXTO2.pdf>>. Acessado em: 13 jul. 2013.

ORGANIZAÇÕES PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **PISA 2009, results: what students know and can do – student performance in reading, mathematics and science**. v. I, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Public and private schools: how management and funding relate to their socio-economic profile**, OECD Publishing. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

OLIVEIRA, Adão F. de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão F. de; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George (orgs.). **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás, PUC, 2010.

OLIVEIRA, Luciana A. de. **Saberes da formação continuada nos centros de estudos de professores alfabetizadores no município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2012.

PACHECO, Marcella da Silva Estevez. **Clima escolar nas escolas públicas municipais de alto e baixo prestígio no Rio de Janeiro: a percepção dos alunos sobre o ambiente escolar**. Rio de Janeiro, 2008. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

PAUL, Jean-Jacques; BARBOSA, Maria Ligia de O. Qualidade docente e eficácia escolar. **Tempo Social**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 119-133, 2008.

PEREIRA, Luiz. **A escola numa área metropolitana**. São Paulo: Pioneira, 1976.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

PILLAY, Devan. **The stunted growth of South Africa developmental state discourse**. Department of Sociology, University of Witwatersrand, Johannesburg, 2007.

PROJETO UERÊ. Disponível em: <<http://projetuere.org.br/conheca/>>. Acessado em: 29 abr. 2013.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of public economics**, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.

SANGARI. Disponível em: <<http://www.sangari.com.br/>>. Acessado em: 02 maio 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. Melhorar a educação no Rio de Janeiro: um longo caminho. In: Urani, André; Giambiagi, Fabio. **Rio – A Hora da Virada**. Rio de Janeiro, Elsevier, p. 227-241, 2011.

_____; COX, Cristián. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. São Paulo: Elsevier, 2010.

SCORZAFAVE, Luiz Guilherme D. da S. Características do professor brasileiro do ensino fundamental: diferenças entre o setor público e o privado. **Economia & Tecnologia**, São Paulo, ano 07, v. 25, p. 1-8, abr./jun. 2011.

SHEA, J. Does parents' money matter? **Journal of public economics**, Elsevier, 2000.

DESIDERATA. Sistema de Indicadores Territorializados. Segundo Segmento do Ensino Fundamental do Município do Rio de Janeiro – Disponível em: <<http://desiderata.org.br/indicadores/home.html>>. Acessado em: 18 abr. 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>>. Acessado em: 29 maio 2013.

SOARES, José Francisco. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio en Educación** (REICE), v. 2, n. 2, p. 83-104, jul./dez. 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. Salvador: **Caderno CRH**, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SWEDBERG, Richard. **The Marx Weber dictionary: key words and central concepts**. Stanford, California: Standford University Press, 2005.

TEACH FOR ALL. Disponível em: <<http://www.teachforall.org/>>. Acessado em: 15 maio 2013.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS E CULTURA. **Education for all**. EFA Global Monitoring Report. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137333e.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Education for all**. EFA Global Monitoring Report. 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001416/141639e.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Education for all**. EFA Global Monitoring Report. 2007. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147794e.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Education for all**. EFA Global Monitoring Report. 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Education for all**. EFA Global Monitoring Report. 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Education for all**. EFA Global Monitoring Report. 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>>. Acessado em: 15 abr. 2013.

_____. **Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving**. Institute for Statistics, 2012. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/GED%20Documents%20C/GED-2012-Complete-Web3.pdf>>. Acessado em: 10 abr. 2013.

VIANNA, Heraldo M. Evasão, repetência e rendimento escolar: a realidade do sistema educacional brasileiro. **Educação e Seleção**, Brasília, n. 4, p. 87-92, 1991.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**, v. 1. Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**, v. 2. Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

WOLFE, J. R. The impact of family resources on childhood. **The Journal of Human Resources**, v.17, n. 2, 1982.

ZAGO, Nadir. Relação Escola-Família: elementos da reflexão sobre um objeto de estudo em construção. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 12, n. 16, p. 11-25, 1994.