

## **EFETIVIDADE DA POLÍTICA PARA O ENSINO FUNDAMENTAL EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO A PARTIR DO ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE<sup>1</sup>**

**Andréa Barbosa Gouveia**

Universidade Federal do Paraná

[andreabg@ufpr.br](mailto:andreabg@ufpr.br)

**Ângelo Ricardo de Souza**

Universidade Federal do Paraná

[angelo@ufpr.br](mailto:angelo@ufpr.br)

### *Resumo:*

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

*Palavras chave: Condições de Qualidade; Políticas educacionais; Efetividade.*

### **INTRODUÇÃO**

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

Esta forma de proclamar o direito à educação implica uma forma de distribuição justa da educação e, em termos legais, pode-se iniciar a avaliação da efetividade da política a partir do cumprimento do acesso, dado ser a primeira forma de distribuição (FIGUEIREDO, 1997) desse direito: a matrícula. Em seguida, pode-se avaliar a efetividade a partir da ideia de qualidade da oferta para realizar a promessa do pleno desenvolvimento humano e, finalmente, caberia perguntar à política que sujeitos são esses que o sistema escolar tem formado. Oliveira (2006) ao analisar as implicações da

---

<sup>1</sup> Este artigo expressa uma fração dos resultados de pesquisa financiada pela CAPES e INEP no âmbito do programa Observatório da Educação.

expansão do sistema escolar brasileiro na realização do direito à educação de qualidade apresenta estes desafios da seguinte forma:

Apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades, tanto sociais quanto regionais. Isso inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito, a garantia de permanência e sucesso na escola com nível de qualidade equivalente para todos (OLIVEIRA, 2006, p.59).

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

Este artigo se propõe a apresentar resultados preliminares de pesquisa em curso sobre a efetividade da política educacional nos sistemas de ensino público. Neste momento apresenta-se uma leitura das condições de qualidade tomadas como pressupostos para a efetividade da política. Em outros termos, se a efetividade é medida pela capacidade que o sistema escolar tem de oportunizar aprendizagens que propiciem mudanças substantivas na vida das novas gerações, ou nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei Federal 9394/96, desenvolvimento pleno, o ponto de partida para um sistema escolar efetivo são condições para realizar este trabalho que possam ser - no atacado - consideradas adequadas.

Assim, no âmbito de uma pesquisa<sup>2</sup> que pretende articular financiamento, condições de qualidade e resultados escolares, apresenta-se aqui uma leitura do elemento condições de qualidade. Este elemento tem sido tratado nesta pesquisa como a síntese de condições de infraestrutura escolar, condições de trabalho do professor e condições de gestão da escola apresentados em um único indicador, o Índice de Condições de Qualidade – ICQ (SOUZA *et al*, 2011).

O ICQ é construído a partir de variáveis presentes nos questionários de contexto da Prova Brasil, e neste artigo apresenta-se uma leitura dos resultados deste índice

---

<sup>2</sup> Intitulada: “Qualidade no ensino fundamental: uma leitura das condições de efetividade dos sistemas estaduais e municipais de ensino a partir de indicadores de financiamento, condições de oferta e resultados escolares”.

considerando comparativamente os anos de 2007 e 2011. Cabe ainda observar que se optou por apresentar uma análise dos resultados para os sistemas municipais. Desta opção decorre um segundo recorte que privilegiou a análise dos dados para as séries iniciais do ensino fundamental, portanto o ICQ é construído a partir dos questionários de contexto preenchidos por professores, diretores e aplicadores de provas do 5º ano do ensino fundamental. Os dois recortes têm relação com a ideia de se produzir um mapa mais ampliado das condições de qualidade no território nacional, na subetapa de ensino (anos iniciais do ensino fundamental) na qual há prevalência da oferta municipal.

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

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

O trabalho com tais dados, entretanto, implica alguma *expertise* posto que, apesar da disponibilidade do conjunto dos microdados na página oficial do INEP, a análise dos dados requer um tratamento para que as variáveis coletadas possam compor informações que realmente subsidiem a interpretação da política pública.

O Prova Brasil apresenta três questionários de contexto: questionário da escola que contém seis blocos de questões com 72 perguntas e é respondido por um aplicador da prova; questionário do diretor composto por 212 perguntas e o questionário do

professor, respondido pelos professores das turmas que fazem as provas e que é composto 152 questões<sup>3</sup>.

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

Do conjunto amplo de questões a pesquisa em curso construiu o ICQ a partir de indicadores parciais. Sete grupos de variáveis compuseram um índice parcial de condições materiais da escola – ICME (SCHNEIDER, 2012); cinco variáveis compuseram um índice parcial de condições de trabalho dos professores – ICP (formação, carga de trabalho, situação trabalhista, salário e experiência profissional); e quatro variáveis compuseram um índice parcial de condições de gestão da escola – ICG (salário, forma de provimento, conselho de escola e projeto político pedagógico). Estes índices parciais compõem o ICQ com a seguinte proporção: ICME com peso 3, ICP com peso 6 e ICG com peso 1<sup>4</sup>. O índice varia de zero a um, zero indicando a ausência completa de condições de qualidade e um indicando a situação plena de qualidade permitida pelo cálculo das variáveis.

Para a leitura dos dados é necessário que as questões que compõem cada uma das partes dos índices estejam respondidas, assim o primeiro desafio do grupo de pesquisa foi consolidar as informações do banco de dados, retirando aqueles municípios para os quais em alguns dos índices parciais não houvesse informação. Dessa forma, o banco de dados para este artigo congrega informações para 2088 municípios brasileiros, distribuídos nas unidades federadas segundo informações da tabela 1. Observe que ao conferir a qualidade das informações existentes nos microdados para as variáveis que compõem as análises, três estados ficaram sem nenhuma representação no banco de dados: Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Tal situação é um limitador metodológico grave, pois com isto as análises neste momento não podem ser generalizadas para a região Centro Oeste.

---

<sup>3</sup> A Prova Brasil ainda conta com um questionário sócio econômico dos alunos que não será objeto de discussão neste momento.

<sup>44</sup> Em Souza *et al* (2011) há uma explicação completa da metodologia de definição dos pesos.

Tabela 1: Número de casos válidos para trabalho com o ICQ, Prova Brasil, 2007-2011.

Estados	Frequência	Percentual	Percentual acumulado
AC	12	0,6	0,6
AL	85	4,1	4,6
AM	21	1,0	5,7
AP	3	0,1	5,8
BA	242	11,6	17,4
CE	150	7,2	24,6
ES	28	1,3	25,9
MA	157	7,5	33,4
MG	309	14,8	48,2
PA	91	4,4	52,6
PB	105	5,0	57,6
PE	147	7,0	64,7
PI	131	6,3	70,9
PR	136	6,5	77,4
RJ	31	1,5	78,9
RN	102	4,9	83,8
RO	22	1,1	84,9
RR	12	0,6	85,4
RS	16	0,8	86,2
SC	86	4,1	90,3
SE	61	2,9	93,2
SP	102	4,9	98,1
TO	39	1,9	100,0
Total	2088	100,0	

*FONTE: INEP MICRODADOS Questionários de contexto Prova Brasil. (dados trabalhados pelos autores).*

## AS CONDIÇÕES DE QUALIDADE DAS ESCOLAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS

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

Tabela 2: Análise descritiva do ICQ, Brasil, 2007 e 2011.

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
ICQ 2007	2088	0,26	0,86	0,5313	0,10105
ICQ 2011	2088	0,30	0,87	0,5798	0,09101
Validos N	2088				

*FONTE: INEP MICRODADOS Questionários de contexto Prova Brasil. (dados trabalhados pelos autores).*

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

O ICP tem um peso importante na composição final do ICQ, e, a política educacional recente tem apresentado uma agenda afirmativa na discussão das condições de trabalho dos professores, em especial com o debate sobre remuneração e o piso salarial profissional nacional. Destaca-se isto, pois não parece casual que o movimento do ICP tenda a ser mais homogêneo, o que permite tomar como hipótese que neste elemento a ação política de discussão das desigualdades de condições de trabalho dos professores brasileiros (ALVES e PINTO, 2011) tem tido um pequeno e lento efeito.

Por outro lado, a variação, com grau elevado de dispersão, dos outros dois componentes – ICG e ICME – pode ter naturezas muito distintas. No caso do ICG, a priorização de elementos de gestão das escolas como eixo da política pode incrementar a valorização dos gestores, o que se pode fazer com valorização salarial, porém também se podem incrementar os outros elementos que se relacionam com efetividade de ação dos conselhos escolares e discussão dos projetos políticos-pedagógicos das escolas. Tais elementos podem ter uma repercussão mais rápida nas informações coletadas pelos questionários, o que pode explicar a variação do máximo que passa dos mil por cento. Por outro lado, no caso do ICME, o investimento nas condições materiais das escolas requer investimento contínuo em infraestrutura e equipamentos

que parecem ser mais difíceis de homogeneizar dada a ausência, por exemplo, de parâmetros nacionais fixos para comparar as condições de oferta.

Tabela 3: Análise descritiva do percentual de variação entre 2007 e 2011 dos componentes do ICQ, Brasil.

	N	% Variação do Mínimo	% Variação do Máximo	% Variação média	% Desvio padrão
Varição ICP	2088	-62,9	153,2	14,5	29,4
Varição ICME	2088	-96,5	731,3	8,7	40,4
Varição ICG	2088	-85,5	1136,1	54,8	114,6
<b>Varição ICQ</b>	<b>2088</b>	<b>-46,5</b>	<b>108,0</b>	<b>11,5</b>	<b>20,0</b>
Válido N	2088				

*FONTE: INEP MICRODADOS Questionários de contexto Prova Brasil. (dados trabalhados pelos autores).*

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

Os dados da tabela 4 mostram o índice das redes municipais, cuja média está exposta por estado da federação. O menor ICQ em 2007 vinha das escolas municipais do estado do Maranhão (0,44), que é o estado que também expressa o menor índice em 2011, com 0,51. Todavia, como comentado anteriormente, com um crescimento no período (16%). No geral, consoante ao padrão detectado, os estados apresentam crescimento no ICQ no período, mas há estados onde ocorreu queda, sendo que a maior registrada foi no estado de Santa Catarina, com 4%. Os demais estados nos quais houve queda (ES, PR, RS, SP), os valores não chegam a 2%.

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

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

alguns polos. O ponto positivo é que há neste caso um aumento da média com queda do desvio padrão.

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

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

Tabela 4: ICQ das redes municipais de ensino, média agregada por estado, Brasil, 2007 e 2011.

SIGLA	ICQ 2007		ICQ 2011		Variação %	
	Média <sup>5</sup>	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
<b>MA</b>	<b>0,44</b>	<b>0,005</b>	<b>0,51</b>	<b>0,006</b>	<b>16,12</b>	<b>21,66</b>
BA	0,45	0,005	0,54	0,005	18,80	1,17
AP	0,47	<b>0,049</b>	<b>0,53</b>	<b>0,031</b>	12,35	- 35,19
AL	0,48	0,008	0,53	0,009	10,81	15,99
PI	0,49	0,006	0,55	0,007	12,43	6,67
AM	0,50	0,019	0,53	0,012	7,37	- 36,80
PB	0,50	0,007	0,57	0,007	13,93	1,11
PE	0,50	0,005	0,55	0,006	11,63	17,64
CE	0,51	0,006	0,55	0,004	8,41	- 21,49
RR	0,51	0,026	0,60	0,026	17,30	1,43
PA	0,52	0,008	0,54	0,009	4,03	4,53
TO	0,52	0,014	0,57	0,015	9,41	3,50
RN	0,53	0,007	0,57	0,008	7,60	18,87
AC	0,54	0,028	0,62	0,017	15,37	- 41,95
MG	0,56	0,004	0,64	0,005	13,24	5,23
RO	0,56	0,017	0,60	0,017	6,79	- 3,33
SE	0,56	0,010	0,62	0,011	9,93	14,41
RJ	0,58	0,011	0,63	0,018	7,87	59,06
ES	0,63	0,013	0,61	0,014	- 1,93	7,26

<sup>5</sup> A tabela está organizada tendo como referência a ordem crescente da média ICQ 2007.



PR	0,63	0,006	0,63	0,006	- 0,60	1,74
RS	<b>0,65</b>	<b>0,021</b>	<b>0,65</b>	<b>0,018</b>	- <b>0,86</b>	- <b>11,91</b>
SC	0,68	0,008	0,65	0,009	- 4,02	1,79
SP	0,68	0,005	0,67	0,007	- 1,30	33,77
Total	0,53	0,002	0,58	0,002	9,13	- 9,95

*FONTE: INEP MICRODADOS Questionários de contexto Prova Brasil. (dados trabalhados pelos autores)*

Neste mesmo período 2007-2011 observa-se que o IDEB também teve crescimento. Este índice construído pelo INEP com vistas a colocar o foco sobre a qualidade da educação brasileira prioriza uma leitura dos dados do Prova Brasil a partir dos resultados dos alunos no sistema nacional de avaliação e do fluxo no ensino fundamental. Ainda que tanto o IDEB quanto o ICQ tenham crescido não parece possível promover uma articulação imediata entre o crescimento do ICQ e os resultados do IDEB, por três razões. A primeira tem relação com o fato que o IDEB tem uma dinâmica própria e sua variação pode ocorrer por alterações pontuais em questões escolares, as quais não têm conexão imediata, necessariamente, com as condições de qualidade. A segunda razão diz respeito à relação causa-efeito. Isto é, o incremento das condições de qualidade não terá resultante imediata sobre o possível aumento do IDEB, porque a conversão das condições de qualidade em resultados escolares não é tão imediata. E a terceira, e quiçá mais emblemática, tem a ver com o questionamento sobre a capacidade do IDEB em flagrar qualidade educacional, na medida em que ele parece mais ser um índice que expressa alguns resultados escolares (importantes, é verdade).

De qualquer maneira, o crescimento do IDEB, informado na tabela 5, pode demonstrar, de alguma maneira, alguma articulação com o ICQ. Esta articulação pode estar relacionada ao fato de que, tanto as condições de qualidade, de um lado, como os resultados escolares, por outro, têm sido objeto de preocupações da sociedade brasileira e como o Estado opera (quase) sempre em resposta às demandas/pressões da sociedade, acaba que a política toma aquelas preocupações como suas e, assim, a movimentação dos índices para cima ilustra um possível esforço do Estado na priorização da educação. Insuficiente por enquanto, ao que parece, para fazer frente aos enormes desafios educacionais brasileiros, mas, ainda assim, um esforço político.

Tabela 5: IDEB nacional dos anos iniciais e das redes municipais, Brasil, 2007 e 2011.

	2007	2011	% de crescimento
Total	4,20	5,00	19,0
Rede Municipal	4,00	4,70	17,5

FONTE: MEC-INEP. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

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

Da base de dados trabalhada, temos um universo de pouco mais de 12% de municípios que atendem mais de 10 mil estudantes em suas redes próprias<sup>6</sup>. E, na outra ponta, pouco acima de 17% dos municípios possuem redes de ensino que atendem até 1000 estudantes. Mas, são esses dois grupos de municípios os que apresentam os maiores ICQ, tanto em 2007 quanto em 2011 (tabela 7). O grupo dos municípios com mais alunos, parte de um ICQ médio de 0,55 e chega em 0,6, quatro anos depois. E o grupo com menos alunos, parte de 0,57 e termina o período com 0,61.

Tabela 6: Distribuição dos municípios por porte de matrículas.

Faixa de matrícula	Frequência	%	% Acumulado
<b>Menos de mil matrículas</b>	<b>362</b>	<b>17,3</b>	<b>17,3</b>
De mil a 2499 matrículas	562	26,9	44,3
De 2500 a 4999 matrículas	517	24,8	69,0
De 5000 a 9999 matrículas	383	18,3	87,4
<b>Mais de dez mil matrículas</b>	<b>264</b>	<b>12,6</b>	<b>100,0</b>
Total	2088	100,0	

FONTE: INEP MICRODADOS *Questionários de contexto Prova Brasil*. (dados trabalhados pelos autores)

<sup>6</sup> Ainda que os dados do ICQ refiram-se aos anos iniciais do ensino fundamental, optamos por analisar o total de matrículas da rede municipal de ensino como medida de esforço de atendimento da população e não de forma diretamente relacionada ao esforço com os anos iniciais do ensino fundamental.

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

Tabela 7: Média do ICQ em grupos de municípios distribuídos por porte da matrícula, Brasil, 2007-2011.

		ICQ 2007	ICQ 2011
Menos de mil matrículas	Média	0,57	0,61
	Desvio Padrão	<b>0,0053</b>	<b>0,0047</b>
De mil a 2499 matrículas	Média	0,53	0,59
	Desvio Padrão	0,0041	0,0039
De 2500 a 4999 matrículas	Média	0,51	0,56
	Desvio Padrão	0,0044	0,0038
De 5000 a 9999 matrículas	Média	0,51	0,56
	Desvio Padrão	0,0047	0,0042
Mais de dez mil matrículas	Média	0,55	0,60
	Desvio Padrão	<b>0,0059</b>	<b>0,0056</b>
Total	Média	0,53	0,58
	Desvio Padrão	0,0022	0,0019

*FONTE: INEP MICRODADOS Questionários de contexto Prova Brasil. (dados trabalhados pelos autores)*

Na tabela 8, observa-se que na proporção em que os municípios possuem redes maiores, eles também atendem proporcionalmente uma população maior. Isto é, quanto maior o município em termos populacionais, a rede municipal de ensino atende mais a população. Como temos no Brasil o ensino fundamental, especialmente os anos iniciais, praticamente universalizado, é razoável supor que as redes estaduais de ensino respondam mais pelo atendimento nesta etapa de ensino nos municípios menores, pois não é raro em municípios com uma única escola, esta ser estadual. Assim, em tese, os municípios menores são duplamente favorecidos, em relação a esta questão, pois além de terem pressão populacional menor (e com potencial de maior controle, como vimos), tem o suporte do estado no atendimento escolar no ensino fundamental em maior

proporção que os municípios maiores. Isto também pode explicar aquele ICQ mais elevado nos municípios com menos de 1.000 matrículas. De qualquer forma, são esses municípios os que apresentam melhor crescimento no índice de condições materiais das escolas (ICME), ainda que apresentem a menor variação no índice de condições dos professores (ICP), o que pode ter relação direta com dificuldades do cumprimento da lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) dos professores, por exemplo. Como o ICP é o componente que mais impacta no ICQ, a menor variação geral do índice fica com os municípios menores.

Já os municípios maiores apresentam a pior variação no ICME, e isto pode estar relacionado com a manutenção de um número elevado de prédios escolares, a qual pode ter um peso importante na medida, e a segunda menor variação geral no ICQ. São os municípios dos grupos intermediários que apresentam as melhores taxas de variação no período estudado. Contudo, convém lembrar que as condições gerais de qualidade nas duas medidas (2007 e 2011) continuam sendo melhores nos menores e nos maiores municípios em termos de matrículas.

Tabela 8: Percentual da matrícula sobre a população em 2011 e variação média do ICQ e dos seus componentes entre 2007-2011, Brasil.

		% da matrícula sobre a população	Variação ICP	Variação ICME	Variação ICG	Variação ICQ
Menos de mil matrículas	<b>Média</b>	<b>14,2</b>	10,6	12,4	46,8	9,1
	Desvio Padrão	0,30	1,59	2,88	5,35	1,09
De mil a 2499 matrículas	Média	17,4	16,0	8,9	43,2	11,9
	Desvio Padrão	0,34	1,34	1,49	4,11	0,88
De 2500 a 4999 matrículas	Média	22,1	17,0	7,9	58,7	12,8
	Desvio Padrão	0,42	1,39	1,89	5,02	0,94
De 5000 a 9999 matrículas	Média	25,0	15,0	9,1	76,1	12,8
	Desvio Padrão	0,90	1,35	1,92	7,63	0,96
Mais de dez mil matrículas	<b>Média</b>	<b>26,6</b>	11,0	4,1	51,6	9,3
	Desvio Padrão	1,78	1,19	1,23	6,31	0,90
Total	Média	20,5	14,5	8,7	54,8	11,5
	Desvio Padrão	0,33	0,64	0,88	2,50	0,43

FONTE: INEP MICRODADOS *Questionários de contexto Prova Brasil*. (dados trabalhados pelos autores)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os temas qualidade de ensino e direito à educação estão imbricados de maneira inegável, porém certamente um sistema de ensino que não possibilita o acesso inicial à

vaga tem dificuldades básicas para discutir qualidade. O percurso da escola de ensino fundamental brasileira parece que foi marcado por certa dualidade entre os polos da quantidade e da qualidade, o que tem gerado inúmeras desigualdades. O percurso apresentado neste trabalho pretende contribuir para a leitura da efetividade da política educacional tendo como referencia o polo da quantidade de oferta (identificado aqui pela responsabilidade que os municípios têm assumido via matrícula e medido pelo percentual da população em vagas municipais) e o polo da qualidade. Este segundo polo compreendido como intermediário, ou seja, como condições de qualidade. Neste aspecto, a efetividade não se relaciona ao resultado do processo escolar sobre o estudante, mas está relacionada à capacidade que os sistemas de ensino municipais têm de garantir para este processo condições equânimes para as trajetórias escolares.

Para este percurso optou-se no contexto de pesquisa em desenvolvimento em observar parte dos dados que têm sido produzidos nos sistemas de avaliação em larga escala, a qual inclusive que não tem tido muita visibilidade, pois implica compreensão mais complexa sobre a estrutura escolar brasileira, além e principalmente de um tratamento refinado para sua leitura, pois os questionários de contexto ainda que sejam ricos em quantidade de informações, contém variáveis que não apresentam relações que possam ser lidas de maneira direta ou imediata como produtoras de qualidade de ensino. Porém, são dados que têm um potencial interessante se agregados de forma a possibilitarem leituras estatisticamente plausíveis e politicamente compreensíveis de mensurar o que os sistemas têm oferecido em termos de condições de trabalho escolar.

Em termos da questão central proposta neste artigo, que efetividade pode ser lida na política educacional municipal a partir do uso da ferramenta ICQ, parecem possíveis dois grupos de interpretações ao modo de considerações finais:

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

- Políticas educacionais têm incrementado as condições de qualidade nos sistemas municipais de forma lenta, o que pode ser observado na melhoria da média do ICQ nas duas medidas;
- Apesar de o ICQ procurar ser uma medida de síntese de condições de qualidade, a análise dos subcomponentes do índice revelam que as condições de trabalho dos professores têm se modificado de forma mais lenta que as condições de gestão das escolas, e as condições materiais dos prédios escolares de forma mais lenta que os demais aspectos.

Uma leitura vertical dos resultados do ICQ (em especial a partir dos dados da tabela 8) permite observar:

- A permanência da desigualdade norte-sul no país, pela manutenção de indicadores baixos de condições de qualidade nos municípios situados nos estados mais pobres da federação;
- De forma um pouco mais otimista, a mesma tabela permite observar que o ICQ 2007 variou entre Maranhão e São Paulo, o menor e o maior índice, respectivamente em 20% e em 2011, a diferença entre os dois estados situados nos extremos diminuiu para 13%.

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, T; PINTO, J M R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cadernos de Pesquisa*, vol.41, n.43, maio-agosto 2011, p.606-639.
- FIGUEIREDO, A. C. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 39, 1997, p.71-101.
- FIGUEIREDO, A M C; FIGUEIREDO, M F. *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórico*. São Paulo: IDESP, 1986.
- OLIVEIRA, R. P. *Estado e Política Educacional no Brasil: Desafios do Século XI*. Tese de livre docência. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- SCHNEIDER, G. *Política educacional e instrumentos de avaliação: pensando um Índice de Condições Materiais da Escola*. Curitiba: Ed. Appris, 2012.
- SOUZA, A R; GOUVEIA, A B; SCHNEIDER, G. Índice de Condições de Qualidade educacional: metodologia e indícios. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 22, n.48, jan/abril de 2011.