

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FINS PÚBLICOS INTERESSES PRIVADOS

Modelos gestão e financiamento do sistema educacional como ferramenta de
(in)eficiência

Programa Institucional de Bolsas de
Iniciação Científica - Relatório Parcial

Tatiane Pomar Carlos

Orientador: Gustavo Andrey de Almeida
Lopes Fernandes

São Paulo/SP 2016

SUMÁRIO

1 RESUMO

Este projeto de iniciação científica intenta analisar o desempenho das escolas municipais do primeiro ciclo do ensino fundamental do estado de São Paulo relacionando-o a variáveis tanto socioeconômicas quando referentes ao mecanismo

público de gestão. Observando, concomitantemente a forma escolha de gestores escolares como indicador de democratização do espaço escolar e a importância do investimento eficaz público em educação.

De modo que, compreendendo as implicações do modo de gestão escolar, do sucesso ou insucesso socioeconômico da região em que a escola está inserida e das reais conjunturas propiciadas pelo investimento público, seja possível determinar se as atuais políticas e demandas em relação a estes fatores são eficazes para o aumento da qualidade da educação pública no Brasil.

Palavras chave: Educação, Gestão Democrática, Escola Pública, Diretores, IDEB, eficiência, investimento, responsabilização, análise socioeconômica.

1.1 Abstract

This Project aims to analyze the performance of the system of public elementary schools from the cities around the Brazilian state of São Paulo relating them to variables of both socioeconomic and public management natures. Observing, concomitantly the

means of choice of school principals as an index of how democratic the school system is and the meaning of effective public investment in education.

This way, comprehending the implications of different ways of school management, public funding for education and the metric of how successful and unsuccessful cities reflect their economic background into public education performance in order to be possible to analyze whether the actual policies and public agenda demands are effective to heighten the quality of Brazilian Public Education.

Keywords: Education, Democratic management, Public Schools, Principals, IDEB, efficiency, funding, accountability, socioeconomic analysis.

2 INTRODUÇÃO

2.1 Apresentação do tema e sua relevância

Garantido na Constituição Brasileira, o acesso universal e obrigatório à educação é objeto de críticas, seja pelo baixo desempenho dos alunos nos índices de

qualidade tais como no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (em inglês: Programme for International Student Assessment - PISA), ou pela aparente falta de investimento atrelada às porcentagens mínimas de gasto com educação. Relações de clientelismo geram ações políticas que, corroboradas pela insuficiência de mecanismos de responsabilização, coincidem apenas com objetivos políticos e levam ao insucesso de metas educacionais. Tais desvios dos interesses primordiais do sistema de ensino público acontecem não apenas em nível macro, mas também são recorrentes no nível micro, dentro da administração de cada escola.

Intentando observar, essencialmente, como uma reestruturação do modelo de gestão escolar influencia no redirecionamento da educação para os interesses públicos, serão investigadas, do macro ao micro, as relações entre investimento público, índices de qualidade de ensino e sistemas de *accountability*.

No âmbito constitucional, a porcentagem de recursos de todas as esferas governamentais direcionadas à educação é cada vez maior visando contribuir para o aumento da qualidade do sistema público de ensino. Entretanto, contrapondo este anseio, a educação brasileira parece evoluir muito pouco comparada aos aumentos de recursos destinados à sua manutenção.

Desvios de verbas e melhorias feitas inteiramente a caráter de promoção política levam à perpetuação de um sistema em que o aumento dos recursos públicos não preenche as lacunas históricas da qualidade e da disseminação do ensino. Existindo muito poucos mecanismos efetivamente voltados à regulamentação e à fiscalização das responsabilidades dos agentes do sistema educacional.

No caso brasileiro, o sistema escolar público é inserido completamente na agenda e responsabilidades da administração direta das cidades. Esta característica se torna um diferencial importante de todo o sistema ao compará-lo com os vigentes em outros países. Determinado pela Constituição Federal, a administração escolar compete à esfera política, tornando-se um item essencial durante a campanha dos mais diversos candidatos. Esta incumbência do sistema educacional ao chefe do poder executivo abre lacunas para que a qualidade do ensino se torne não o objetivo em si, mas um meio envolto nos interesses de um político eleito.

No nível micro – das escolas – a função de determinar o uso da verba e gerir os agentes educacionais relacionados diretamente à qualidade de ensino é, por sua vez, do diretor. O profissional responsável pela gestão escolar é, na maioria das escolas, alocado com um cargo de confiança, sendo muitas vezes pouco qualificado para exercer tal função e acaba sendo mais agente de interesse privado no sistema educacional já que neste âmbito também não existem mecanismos de responsabilização que observem o trabalho do diretor.

No nível macro, por sua vez, serão observados como outros fatores socioeconômicos e de priorização da educação no orçamento público são eficazes na busca pela excelência do ensino. De modo que serão contrastadas as latentes demandas referentes à rede pública de educação à sua atual efetividade para transformação da mesma.

2.2 Objetivo

O presente trabalho objetiva investigar as relações entre diferentes modelos de gestão das escolas públicas, variações de investimento e configurações socioeconômicas dos municípios com índices de qualidade de ensino e relações de *accountability*.

Para tanto, serão analisadas variáveis como indicadores de qualidade escolar e investimento público, a partir dos quais tentará se investigar a relação entre ferramentas de gestão democrática dentro das escolas, o volume de investimentos e qualidade dos resultados da instituição nos índices nacionais de desenvolvimento da educação. Analisaremos também a documentação dos órgãos de controle internos e externos no tocante à educação.

Dessa forma, será possível avaliar se a adoção de um sistema democrático de gestão escolar é um fator que quebra preceitos patrimonialistas enraizados no sistema educacional brasileiro redirecionando os interesses destes para o público e para as comunidades em que as escolas se inserem.

2.3 Justificativa

Enquanto a educação é tema constante em comícios e projetos de lei, ela extrapola as usuais barreiras entre a área pública e a população na medida em que se consolida como um assunto relevante especialmente para as camadas mais baixas da

sociedade que veem na decadência do sistema de ensino a degradação de suas chances de ascensão social.

As demandas populares em relação à educação são usualmente resumidas na aparente insuficiência de aporte financeiro do governo que resulta em escolas deterioradas, professores mal pagos, ensino sucateado, e no desvio das já reduzidas verbas destinadas a este serviço público que toma proporções tão colossais ao perpassar o território brasileiro.

O processo de movimentação popular é essencial e coloca suas pautas na agenda pública, atingindo resultados como a realocação dos royalties do Pré-Sal para as áreas da saúde e educação. Estas sucessivas e crescentes – se considerado todo o percurso histórico do investimento público em educação no Brasil – vinculações orçamentárias, entretanto, parecem não se desdobrar proporcionalmente em aumento de qualidade tanto em nível estrutural quanto em desempenho acadêmico.

Ainda assim, a demanda por mais investimentos é incessante o que sugere que municípios bem sucedidos economicamente e que conseguem fazer repasses maiores para suas redes educacionais deveriam ter resultados mais positivos que os municípios que não o fazem. E, caso contrário, devem ser observados os mecanismos de gestão e configurações regionais a fim de perceber tanto focos de clientelismo quanto pontos falhos que devem sistematicamente ser observados a fim de garantir a eficiência plena do sistema.

Deste modo, o presente trabalho se justifica pela necessidade de confirmar se as demandas populares são justificáveis em seus desdobramentos e quanto os fatores que frequentemente levam a educação à agenda pública são efetivamente importantes enquanto meios e ferramentas a caminho da excelência da rede pública de educação.

2.4 Pergunta e hipóteses da Pesquisa

2.4.1 Pergunta de pesquisa

Os fatores de método de gestão, investimento público ou socioeconômicos são pertinentes no desempenho dos municípios no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica?

2.4.2 Hipótese abrangente

- Um ou mais dos fatores específicos de localização, método de escolha do gestor escolar, IDHM, PIB per Capta ou investimento escolar contribui direta e significativamente para o aumento na qualidade da educação, culminando no aumento do desempenho dos alunos nas provas de avaliação do ensino.

2.4.3 Hipóteses intermediárias

- Os municípios que adotam meios democráticos para a escolha dos diretores de suas escolas têm melhor desempenho que municípios de tamanho e condições socioeconômicas semelhantes que adotam outros métodos para assunção do gestor escolar.

- As características socioeconômicas de municípios de porte populacional semelhante tem mais influência sobre a qualidade de ensino do que quaisquer formas de escolha do gestor de ensino.

- O investimento em educação pública não é suficiente levando ao seu sucateamento, de modo que municípios que investem mais em educação propiciam um ensino público de melhor qualidade.

3 METODOLOGIA

Para validar as hipóteses apresentadas nesse trabalho o estudo se deu a partir de duas frentes igualmente necessárias. A primeira, a partir de uma revisão de literatura, se constituiu do estudo de materiais publicados especialmente sobre o percurso histórico da educação brasileira, métodos de financiamento, excelência educacional, *accountability* e federalismo.

A partir desta bibliografia foi possível não apenas contextualizar o sistema educacional brasileiro, suas divisões e problemas como também observar estudos de casos e análises que apontavam os desdobramentos das teses levantadas por esta pesquisa em outros países ou até mesmo com outros enfoques. O referencial literário é importante especialmente para a contextualização da influência dos interesses privados e políticos sobre a matéria pública – especialmente por não haver dados específicos que apresentem métricas relacionadas a este fenômeno e seus desdobramentos.

Em seguida, consolidando as teorias relevantes levantadas durante o aprofundamento teórico, se dá a construção empírica de argumentos com base em dados. Inicialmente é feito um recorte para o estado de São Paulo em que são estudados os municípios de acordo com sua semelhança – sendo tamanho populacional o critério mais palpável e, portanto, utilizado – e desempenho nos Índices educacionais.

Adiante, novos recortes são feitos referentes ao método de escolha do diretor por município e, por fim, uma amostragem é realizada com municípios referentes a cada categoria de tamanho de acordo com a variação de desempenho no Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB) a qual será utilizada no processo de relação com outros dados.

A partir de mecanismo de amostragem da Estatística Descritiva, serão inferidos comportamentos referentes ao todo que se manifestem na amostra selecionada. Para a construção desta análise de dados serão contatadas as populações de todos os municípios do estado de São Paulo e utilizadas essencialmente àquelas referentes à amostra de 50 municípios acima citada.

A fim de compreender a multiplicidade de dados serão utilizados tanto gráficos de dispersão quanto uma regressão linear múltipla a fim de explicar o possível relacionamento entre todas as variáveis selecionadas.

As considerações finais garantirão a organização de todas as informações levantadas e sua comparação com as hipóteses iniciais, bem como o direcionamento empírico que a pesquisa revelou em função de responder a pergunta de pesquisa.

4 REVISÃO DE LITERATURA

4.1 A rede pública de ensino

O sistema público de ensino é um tema latente na agenda pública nacional perpassando todas as esferas governamentais e também se extrapolando como preocupação e demanda da sociedade civil e suas organizações. No Brasil, obrigatória e gratuita, a educação pública é tão abrangente e difusa quanto seus problemas, se tornando cada vez mais clara a necessidade de mudança.

Legislado desde a Constituição outorgada de 1824, o direito à educação tornou-se um dever do Estado de modo que os governos estaduais passaram a constituir redes próprias de provisão educacional. Com os aumentos populacionais e do período de ensino obrigatório - hoje definido como ensino básico - as redes tornaram-se insuficientes e deterioraram até se tornarem pouco eficientes, mesmo operando dentro de seus limites. A fim de conter esta demanda, nas últimas décadas, municípios passaram montar suas próprias redes, voltadas principalmente ao atendimento dos anos iniciais do Ensino Fundamental até serem efetivamente incumbidos deste.

Atualmente, esta multiplicidade de tarefas e agentes da rede de ensino se desdobra em um sistema de cooperação que deveria facilitar não apenas a abrangência da rede pela extensão do território nacional, como também propiciar melhores condições de gestão e financiamento reconfigurando o papel da escola de que esta se torne ferramenta de desenvolvimento local.

Para fins de controle e responsabilização, a divisão deste sistema múltiplo se dá da seguinte forma, segundo trechos selecionados do texto Constitucional de 1996 da Lei de Diretrizes e Base (LDB), Título IV – Da Organização da Educação Nacional:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Ainda que a legislação seja constituída com lacunas de permissão de alterações de papel – e, por conseguinte livramento de obrigações – o sistema nacional de educação básica se divide, de modo geral, nas redes: municipal – encarregada da provisão da educação infantil e ensino fundamental, focando nas séries iniciais –, estadual – responsável pela garantia dos ensinos fundamental, com foco nas séries finais, e médio – e no papel mais distante da União – focada na formação de professores e, fora do ensino básico, na provisão de redes e oportunidades de acesso ao ensino superior.

Deste modo, não apenas a designação da garantia do oferecimento do ensino público é fragmentada, como também o são as suas fontes de financiamento e controle. Por não constituir um sistema único, a rede pública de ensino tem suas obrigações e regulamentações dispersas dentre as entidades administrativas, dificultando a observação de problemas no sistema e conseqüentemente esforços extensos e unificados para sua resolução em toda extensão da federação.

4.2 Financiamento, investimento público e metas de qualidade

Ademais, para que fosse garantida a manutenção deste extenso sistema e seus desdobramentos, o poder público não poderia abster-se perante as dificuldades do financiamento da educação nacional, sendo necessárias atribuições e determinações referentes à parcela orçamentária de todas as instancias da união que suportariam a rede pública de ensino e seu caráter universal e gratuito.

Para tanto, os investimentos públicos na rede educacional tem seu registro a partir da Carta de 1934 em que, pela primeira vez, foi legislada a vinculação de recursos para a educação, a partir do Artigo 156:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Tal responsabilidade de aplicação de verbas se modificou nos textos constitucionais subsequentes, culminando na Constituição Federal de 1988 que determina no Artigo 212 que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Juntamente com a determinação dos repasses de verbas, são previstas no texto constitucional vigente a universalização do ensino fundamental, a erradicação do analfabetismo e a priorização dos recursos para o primeiro grau. Plank (2001) ressalta que tal aumento de verbas não é suficiente para atingir essas metas. O problema não é estritamente a quantidade de recursos, mas a articulação insuficiente dos setores organizados da sociedade.

Corroborando com Plank (2001) Gupta e Verhoeven (2001) concluíram ao observar os gastos com saúde e educação em 37 países africanos e compará-los com indicadores de eficiência eu aumentos no investimento público não são sinônimos de eficiência. O estudo concluiu que, ainda que os alunos viessem se saindo melhor com o

passar do tempo nas métricas de eficácia da rede de ensino, esta melhora era inversamente proporcional aos níveis de investimento público de modo que, a questão sobrepujava problemas de insuficiência de alocações orçamentárias.

Veloso (2011), a partir de dados de 2006 do PISA argumenta que a qualidade da educação nacional é inferior à esperada para o nível de renda per capita brasileiro. E, ainda que o Brasil tenha protagonizado uma evolução de desempenho notável no exame entre as edições de 2000 e a mais recente em 2012 – com destaque para matemática, área em que o país teve o maior avanço entre os países avaliados desde 2003 –, sua condição continua quase tão insatisfatória como a apontada pelo autor em 2011, ocupamos, entre os 65 países avaliados nos rankings de matemática, leitura e ciências, a 58^a, a 55^a e a 59^a posição respectivamente. (BID, 2013)

A despeito da qualidade da educação, há ainda uma lacuna nos níveis de aprendizado no Brasil, o PISA (2012) apontou níveis alarmantes de alunos com desempenho nos patamares mais baixos da avaliação: 67% dos avaliados estavam abaixo dos níveis mínimos de proficiência em matemática, 49% dos de leitura e 54% dos de ciências. Veloso (2011) afirma a necessidade de avaliar métodos para reformar o sistema educacional e, conseqüentemente, melhorar este quadro.

4.3 Responsabilização e patrimonialismo

Plank (2001) sugere o mesmo que Veloso faria em 2011 ao passo que observa o cenário decadente da educação pública brasileira e suas relações estritas e diretas com a priorização de outros objetivos políticos em detrimento de uma adequada reformulação do sistema de ensino. Além disso, o autor destaca como o controle dos instrumentos políticos advindos da educação se torna uma finalidade, levando, por exemplo, cargos importantes de gestão e atuação prática a serem distribuídos por meio de ações clientelistas e manobras políticas.

Como consequência desta forma de organização, Plank (2001) destaca que quantidades substanciais de verba pública são perdidas para sustentar os “interesses privados de políticos e seus clientes”, de modo que a autonomia, a força, a eficiência e a

equidade do sistema educacional são perdidas, e o ensino fica à mercê dos benefícios de um grupo seletivo.

É, portanto, necessário observar mecanismos que impeçam a preponderância de interesses privados dos políticos eleitos e burocratas responsáveis pelo sistema educacional para que, enfim, possa ser observado o papel do investimento e do financiamento público nas variações qualitativas de toda a rede.

Neste âmbito, Przeworski (1998) afirma que mecanismos de responsabilização (*accountability*) são ferramentas essenciais para a obtenção de melhores resultados, pois, a partir destes o Estado se equipa para uma intervenção efetiva e cria incentivos para que seus funcionários atuem em prol do interesse público.

Com efeito, Przeworski (1998) também destaca que a capacidade de intervenção do Estado o torna um alvo atraente para o fortalecimento de interesses privados. Corroborando, assim, com a idéia de imperfeição inerente aos sistemas políticos levantada por Abrucio e Loureiro (2004), o que torna latente a demanda de uma democrática relação de *accountability*, pensada como um valor guia fundamental a todos os sistemas públicos.

4.4 Escola pública, gestão democrática e *accountability*

A prevalência de interesses políticos na educação ocorre não apenas no âmbito das políticas públicas de educação, mas também dentro das escolas públicas especialmente por meio de seus gestores. Estes agentes de educação, por sua vez, têm trajetórias bastante diversas para alcançar este cargo, abrindo espaço para colocações com base em escolhas políticas e para a criação de empecilhos quanto aos mecanismos de responsabilização.

No Brasil, a denominação de um diretor de escola pública pode-se dar de diferentes formas. Paro (2003) afirma que estas são, em síntese, três a indicação; aferição da competência técnica para o cargo (processo seletivo) e a eleição pela comunidade estudantil. Segundo Dourado (2001) já na década de 1980 os gestores escolares poderiam ocupar o cargo devido à livre indicação pelos poderes públicos

(estados e municípios), por via de evolução em carreira, por aprovação em concurso público, indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas ou via eleição direta da comunidade.

Atualmente, as vias de escolha dos diretores continuam bastante amplas, nos questionários contextuais para os diretores da Prova Brasil de 2013 as opções para o diretor assinalar de acordo como meio em que chegou ao cargo foram “Concurso público apenas; eleição apenas; indicação apenas; processo seletivo apenas; processo seletivo e eleição; processo seletivo e indicação; outra forma”, enquanto no relatório de Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) as categorias foram “Eleição; indicação; concurso; outra forma” podendo o diretor selecionar mais de uma opção para indicar o modo de provimento de seu cargo.

A legalidade da coexistência de diferentes modalidades de escolha de diretores legitima diferentes concepções do papel do gestor escolar levando, portanto à disseminação de diferentes visões sobre as atribuições do diretor e os métodos ideais de gestão das escolas. Este tipo de divergência dificulta a elaboração eficiente de políticas públicas voltadas à melhoria da gestão escolar, à medida que, segundo Antunes (2008) “ainda se mantém um distanciamento entre as exigências ou garantias legais e a prática da gestão democrática na escola, um distanciamento entre os discursos e as ações”.

Tendo em vista a coexistência dos diversos métodos de escolha dos gestores escolares, o governo federal tem proposto metas a fim de unificar os métodos de escolha dos diretores visando sempre o aumento da participação popular e a democratização das gestões. Podendo ser citadas a meta XVIII do Compromisso Todos Pela Educação (2007) a qual determina o objetivo de “fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola” e a Meta 19 do Artigo 9º do Plano Nacional de Educação de 2014 que, por sua vez, estabelece:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Paro (2002) afirma o caráter político da educação, o qual, acrescido do histórico de indicações políticas dos diretores, torna político o exercício do cargo de gestor escolar. De forma que, ainda que com a democratização dos métodos de escolha, que permitem uma cobrança mais próxima da comunidade escolar, a relação entre os diretores e as escolas continuará a ser permeada por traços patrimonialistas e pelo interesse privado.

A fim de possibilitar a instituição de uma gestão mais técnica e impessoal na gestão escolar se torna, portanto, necessário instituir, ao mesmo passo que no âmbito mais geral, mecanismos de controle, avaliação e responsabilização dos diretores. Determinando regras não apenas para a escolha de diretores, mas – de acordo com a meta XVIII do Compromisso Todos Pela Educação – também reconfigurando regras de *accountability* referentes ao mérito e ao desempenho dos gestores.

5 EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO: QUALIDADE X VARIÁVEIS

Seguindo a amplitude da legislação, no estado de São Paulo é possível de se observar – tomando um panorama de seus municípios – todos os tipos legais de assunção ao cargo de diretor nas escolas municipais. Ao mesmo passo, ao tratarmos da qualidade escolar, devido à heterogeneidade dos municípios do estado, existem cidades de diferentes tamanhos e com os mais variados desempenhos nas provas de avaliação de ensino.

Para fins de pesquisa, o presente trabalho de iniciação científica se dedicará, à observação de 598 municípios do estado de São Paulo no que compete aos seus sistemas municipais de ensino e suas respectivas características em métricas que – de acordo com bibliografia consultada – podem ser determinantes para o efetivo aumento de eficácia e eficiência da rede pública nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

5.1 Dados base

Para fins de análise os municípios foram divididos de acordo com seu nível populacional em pequenos (25% - até 5039 habitantes), médios (25% - até 12714 habitantes), grandes (25% - até 37661 habitantes), muito grandes (10% - até 108809 habitantes) e cidades de proporções metropolitanas (5% - acima de 108809 habitantes). Serão excluídos apenas aqueles municípios que não atingiram o quórum mínimo de estudantes nas provas de avaliação de ensino e, portanto, não tiveram suas médias divulgadas.

Para garantir coerência entre os índices e comparações o município de São Paulo, capital do estado, será desconsiderado na medida em que seu tamanho e condições exacerbam quantidades de desvios-padrão aceitáveis para comparações eficazes. E, além disso, o mesmo não teve a média do IDEB referente a 2013 divulgada devido à Solicitação de não divulgação conforme Portaria Inep nº 304 de 24 de junho de 2013

Adiante no trabalho, a fim de analisar de forma mais contundente os efeitos de diferentes mecanismos intra e extra educacionais, serão observados dez municípios por categoria de tamanho de acordo com a variação de suas respectivas notas no IDEB entre as provas de 2011 e 2013 – os cinco com maior variação positiva e os cinco com maior variação negativa.

Toda pesquisa será guiada pelos resultados obtidos por cada município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais do Ensino Fundamental, sendo observados os resultados das edições de 2011, 2013 e as metas esperadas para, além de cada uma destas edições, os resultados referentes à prova aplicada em 2015.

5.2 Gestão democrática e índices de qualidade

A priori, observando Paro (2003) e Sousa, Cribari-Neto e Stosic (2005) dentre os possíveis fatores determinantes de aumentos positivos na qualidade está o posicionamento da escola tanto na métrica de participação popular quanto na efetiva compreensão do papel público da escola em detrimento de interesses privados e manobras de interesse político.

Para observar a validade da gestão democrática enquanto ferramenta para aumento da eficácia da rede pública de ensino serão tomadas as notas no IDEB 2013 dos municípios divididos de acordo com seu tamanho populacional as quais serão comparadas aos métodos adotados para a escolha de gestores escolares, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic).

A Tabela 1 demonstra, portanto, a quantidade de municípios dentro do estado de São Paulo que adotam cada uma das metodologias de escolha do diretor escolar tendo este papel crucial tanto para a aproximação da comunidade com o ecossistema escolar quanto para a responsabilização e observação da eficácia do ensino e dos métodos dos profissionais dentro de cada célula da rede escolar.

Método				
Tamanho	Concurso	Indicação	Eleição	Outras Formas
Pequenos	50	80	9	22
Médios	42	95	8	17
Grandes	60	80	18	18
Muito Grandes	38	55	5	9
Metropolitanos	23	32	6	4
Total	213	342	46	70

Tabela 1

A partir destes dados, se torna claro que, independente do tamanho dos municípios, indicação é o método mais comum e menos democrático para a escolha dos gestores escolares, seguidos de concursos que podem ser divididos entre internos – plano de carreira – ou abertos, o método de eleição, por sua vez, é o menos utilizado dentre os municípios de São Paulo ainda que diversas movimentações se deem no nível legislativo a favor da democratização e aumento da participação popular na escolha dos diretores. Quanto à categoria restante, “Outras Formas”, poucas explicações são encontradas sobre esta, sendo as menções em geral feitas sobre professores em situação de suplência do diretor.

A fim de demonstrar um panorama dos índices de qualidade dos municípios no IDEB, a Tabela 2 apresenta as médias e medianas dos municípios por tamanho e método de escolha do gestor escolar.

Média no IDEB		Concurso	Indicação	Eleição	Outras Formas	Mediana
Tamanho	Geral					
Pequenos	5.894074	5.915152	5.894074	5.955462	5.900752	5.9
Médios	5.68133333	5.681333	5.686577	5.722581	5.688811	5.7
Grandes	5.75477707	5.754777	5.758442	5.721831	5.777333	5.7
Muito Grandes	5.80294118	5.876042	5.821212	5.821951	5.878889	5.8
Metropolitanos	5.80322581	5.813115	5.816667	5.806	5.786111	5.8
Geral	5.78727028	5.808084	5.795394	5.805565	5.806379	5.7

Tabela 2

Ainda que apenas 13% dos municípios adotem eleições como método de escolha de seus gestores escolares, estes tendem a demonstrar desempenhos levemente superiores à média de sua categoria no IDEB. Ainda assim, é necessário observar se apenas a gestão democrática é responsável pelo aumento da qualidade ou se outros fatores socioeconômicos interferem nos resultados dos exames.

5.3 Recorte por variação

A fim de iniciar análises de cunho socioeconômico, a partir das diretrizes mencionadas previamente, todos os municípios paulistas cujas notas do IDEB foram divulgadas nos censos de 2011 e 2013 foram agrupados de acordo com seu nível populacional e observados de acordo com a variação de notas apresentadas nestas duas edições do exame (*Variação-IDEB*).

Para categorização, foram destacados para análise amostral dez municípios de cada nível populacional de acordo com a maior *variação-IDEB* em módulo. A Tabela 3 apresenta tais municípios distinguindo sua categoria populacional e organizando-os em ordem crescente de variação.

Categoria	Municípios	Varição IDEB
Médio	Taiacu	-2.8
Médio	Bálsamo	-2
Pequeno	Arapeí	-1.6
Pequeno	Álvares Florence	-1.4
Pequeno	Rifaina	-1.3
Pequeno	Adolfo	-1.3
Pequeno	Corumbataí	-1.3
Grande	Cajuru	-1.2
Médio	Reginópolis	-1
Médio	Holambra	-0.9
Grande	Pedregulho	-0.9
Médio	Pedra Bela	-0.9
Grande	Flórida Paulista	-0.8
Grande	Brodowski	-0.8
Grande	Viradouro	-0.7
Metropolitano	Mauá	-0.7
Muito Grande	Capão Bonito	-0.5
Muito Grande	Vargem Grande Paulista	-0.4
Metropolitano	Bauru	-0.3
Muito Grande	São Manuel	-0.2
Muito Grande	Ituverava	-0.2
Muito Grande	Garça	-0.2
Metropolitano	Guaratinguetá	-0.2
Metropolitano	Jaú	-0.1
Metropolitano	São Vicente	-0.1
Metropolitano	Franca	0.5

Tabela 3

Dentre os municípios destacados, ao analisar a importância do método de escolha dos gestores escolares, percebe-se pouca influência deste. Apenas quatro entre os municípios do recorte adotam a metodologia mais democrática – de eleições pela comunidade escolar – dentre os quais três apresentam variações positivas – Promissão, São Carlos e Diadema – e São Vicente que, por sua vez apresenta variação negativa.

A relação estatística entre a média das variações destes municípios e os métodos de escolha do diretor podem ser observados a partir das relações de média demonstradas na tabela 4.

Rótulos de Linha	Média de Variação IDEB
Concurso	-0.006666667
Concurso e indicação	-0.1
Eleição	0.366666667
Eleição e outras formas	1.1
Indicação	0.174074074
Outras formas	1
Total geral	0.172

Tabela 4

A partir destes dados, a relação entre os métodos de ascensão de gestores escolares de cada município e a qualidade do ensino se torna mais vaga. Ainda que dentre os municípios da amostra destacada a democratização do ensino tenha resultado de variação positiva para 75% dos municípios, tal constatação não tem peso suficiente para determinar a eficácia das ferramentas democráticas de gestão escolar.

A proximidade entre as médias de *variação IDEB* demonstram também que formas variadas de gestão são mais eficazes no aumento da qualidade de ensino que as demais. Entretanto as dificuldades em identificar e metrificar quais são estas “Outras Formas” de maneira exata enfraquecem o peso analítico de tal colocação.

Deste modo, ainda que a diferenciação entre métodos de escolha de diretores influenciem na qualidade educacional fica claro que devem ser observados fatores processuais que levam ao sucesso ou insucesso de cada município, acrescentando variáveis sociais, geográficas e econômicas à análise.

5.4 Observação de dados socioeconômicos

Para analisar o contexto em que os municípios estão inseridos e, desta forma, buscar compreender quais variáveis impactam diretamente na qualidade do ensino público local serão observados sua localização geográfica, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) e a relação entre gasto público com educação e PIB per capita.

Nos dois extremos de variação da nota do IDEB encontram-se municípios pequenos e médios de tamanho aproximado – sendo o maior Bálamo com 8160 habitantes –, portanto, para uma análise mais adequada, sem discrepâncias de tamanho entre os municípios, serão observados Taiacu, Bálamo, Arapeí, Álvares Florence e Rifaina de variação negativa; e Suzanápolis, Inúbia Paulista, Caiabu, Barra do Chapéu e Paulistânia de maiores variações positivas.

Estas cidades, além do tamanho, estão em espaços geográficos semelhantes sendo que as de menor variação se concentram na mesorregião de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, enquanto a maioria das que obtiveram maior sucesso nos exames estão na mesorregião de Presidente Prudente.

A partir da confirmação da simetria estatística entre os municípios, os dados destes serão cruzados, iniciando pelo IDH-M. A hipótese inicial ao comparar os resultados deste índice com as notas dos municípios do IDEB é traçar uma relação entre o calculado desenvolvimento humano e o atual desempenho destas cidades nas provas de avaliação de ensino. A expectativa para esta relação é positiva à medida que a qualidade educacional é um dos fatores considerados para a composição do IDH.

O IDH-M é acompanhado por mais de 180 indicadores socioeconômicos que dão suporte à sua análise e ampliam a compreensão dos fenômenos e dinâmicas voltados ao desenvolvimento municipal. O índice é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. (Fonte: IPEA)

Como demonstrado pelo Gráfico 1, ao contrário do previsto as notas têm uma leve tendência de serem mais baixas conforme o IDH-M é mais alto de modo que é possível inferir que, no estado de São Paulo, outros fatores tem mais peso em relação à qualidade de vida de uma região do que o desempenho de suas escolas públicas das séries iniciais do Ensino Básico na métrica do IDEB.

Gráfico 1

Para dar continuidade às observações, foram estudados novos conjuntos de variáveis utilizando seus valores reais. Tais indicadores foram o PIB per capita (2012) e Investimento público no Ensino Fundamental – valores totais para o ano de 2011. O Gráfico 2 compara estas duas variáveis a fim de compreender o relacionamento entre estes dois fatores que, possivelmente, alteram resultados escolares.

Gráfico 2

Mais uma vez o gráfico apresenta uma relação negativa – agora de forma bem mais intensa – de modo que o Produto Interno Bruto per capita dos municípios não garante que os impostos arrecadados sobre esta verba serão efetivamente designados à educação de modo que estes tendem a cair. A concentração de renda ou desvios de dinheiro público são possíveis explicações para esta discrepância. Entretanto, a fim de ater-se ao tema, a presente pesquisa não explorará estas possibilidades que são

tangenciadas pelo estudo de interesses privados enquanto privilegiados nos atuais moldes de gestão da educação pública.

Gráfico 3

Ao observar os dados referentes ao Investimento em Educação e relacioná-los às notas do IDEB, mais uma vez encontramos uma relação negativa. É necessário destacar que tal estudo fora feito com as notas e valores integrais e que não apresentam a possível ponderação da comparação entre variações.

Entretanto, é válido observar que tal análise corrobora os resultados de pesquisa de Plank (2001) Gupta e Verhoeven (2001) a respeito de defasagens de educação não serem diretamente relacionadas à falta de investimentos públicos, mas sim à necessidade de reformas de eficiência.

Gráfico 4

Quando comparado com o investimento público o PIB per capita apresenta uma relação negativa. Corroborando este cenário, a relação negativa se repete na relação entre os valores investidos e as notas do IDEB 2013, por outro lado, ao ser observado de maneira isolada em relação à qualidade de educação, a variável PIB per capita se indica como influencia positiva no comportamento das notas dos municípios observados tal como observado no Gráfico 4.

Ainda que a variável PIB per capita seja favorável à melhora das notas municipais do IDEB, não é suficiente para determinar as variações de notas entre os municípios semelhantes, ademais as análises de dados contrariam as expectativas de

que as relações seriam positivas. A fim de verificar se as análises de valores reais correspondem às relações proporcionais entre as variações, estes dados serão explorados novamente, observados essencialmente em relação aos municípios selecionados dentro de cada categoria populacional como destaque na Variação IDEB em módulo.

6 RESULTADOS FINAIS

Para consolidar os resultados apresentados nos gráficos anteriores e observar a efetiva relevância das variáveis que muitas vezes levam a pauta da educação para a agenda pública será realizada uma análise de regressão múltipla visando apresentar a dependência de uma variável explicada (Variação IDEB) a um conjunto de outras variáveis significantes. O produto de uma regressão é uma função – linear ou não – é a apresentação do comportamento de uma variável dependente em relação a outras independentes gerando um resultado autoexplicativo.

Para fins de análise serão observados os valores de R^2 e Valor –P transformados em porcentagem e que, respectivamente, apresentam a linearidade do modelo e a dependência entre variáveis.

O seguinte modelo se baseia Variação IDEB dos municípios apresentados na Tabela 3 e nos dados referentes ao IDHM, PIB per capita e Variação de investimento nas séries iniciais do ensino fundamental nas duas últimas edições da pesquisa bienal.

Deste modo, ao rodar o modelo de maneira adequada percebe-se os gráfico referente às médias se comprovam e que o sistema não é linear, por R^2 ser negativo e, ainda que fosse, constituiria um modelo pouco viável na medida em que há apenas 2% de relação entre o sistema proposto.

Já as variáveis independentes também se apresentam pouco significativas, pois, para serem consideradas como pontos de influencia no modelo deveriam ter o valor –p menor ou igual a 5% de modo que todos extrapolaram muito os valores, especialmente PIB per Capta que segue a tendência positiva da Variação IDEB, mas contraria a construção do resto do modelo (Imagem1).

RESUMO DOS RESULTADOS

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0.208048337
R-Quadrado	0.043284111
R-quadrado ajustado	-2%
Erro padrão	0.28721102
Observações	49

ANOVA

	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	3	0.167942349	0.055980783	0.678635807	0.569705322
Resíduo	45	3.712057651	0.08249017		
Total	48	3.88			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>Superior 95.0%</i>
Interseção	0.98557188	0.938963987	1.049637573	30%	-0.905598639	2.8767424	-0.905598639	2.8767424
Variação Investimento	-6.31247E-09	8.03653E-09	-0.785471724	44%	-2.24989E-08	9.87393E-09	-2.24989E-08	9.87393E-09
IDH-M	-1.219920127	1.280808172	-0.95246123	35%	-3.799600169	1.359759915	-3.799600169	1.359759915
PIB per capta	-2.72689E-07	3.0101E-06	-0.090591562	93%	-6.33534E-06	5.78996E-06	-6.33534E-06	5.78996E-06

Imagem 1

Deste modo, constatou-se que o modelo de observação que usualmente leva o ensino público a se tornar pauta da gestão pública através da pressão popular é inconsistente. Ao reorganizar o modelo, desconsiderando variações no investimento, é obtido, por sua vez, o seguinte resultado (Imagem 2).

RESUMO DOS RESULTADOS

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0.173687073
R-Quadrado	0.030167199
R-quadrado ajustado	-1%
Erro padrão	0.286012742
Observações	49

ANOVA

	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	2	0.117048733	0.058524367	0.715428043	0.494342525
Resíduo	46	3.762951267	0.081803288		
Total	48	3.88			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>Superior 95.0%</i>
Interseção	1.146907855	0.912400181	1.257022828	22%	-0.689658424	2.983474134	-0.689658424	2.983474134
IDH-M	-1.470247233	1.235349313	-1.190146963	24%	-3.956876389	1.016381923	-3.956876389	1.016381923
PIB per capta	1.01638E-07	2.95973E-06	0.03434034	97%	-5.856E-06	6.05927E-06	-5.856E-06	6.05927E-06

Imagem 2

Mais uma vez, o modelo se mostra errôneo na medida em que R quadrado ajustado apresenta uma correlação baixíssima entre os fatores apresentados, os quais, por sua vez apresentam pouca influência na determinação da Variação IDEB.

Esta baixa correlação e conseqüente não interferência das variáveis significantes na variável explicada se mantém até mesmo ao isolarmos variável independente PIB per Capta e relacionarmos-a com a variável dependente Variação IDEB (Imagem 3).

RESUMO DOS RESULTADOS

<i>Estatística de regressão</i>	
R múltiplo	0.017427922
R-Quadrado	0.000303732
R-quadrado ajustado	-2%
Erro padrão	0.287277074
Observações	49

ANOVA

	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	1	0.001178482	0.001178482	0.014279763	0.905390185
Resíduo	47	3.878821518	0.082528117		
Total	48	3.88			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95.0%</i>	<i>superior 95.0%</i>
Interseção	0.064694073	0.075348334	0.858599924	39%	-0.086887219	0.216275366	-0.086887219	0.216275366
PIB per capta	-3.52284E-07	2.94803E-06	-0.119497964	91%	-6.28296E-06	5.57839E-06	-6.28296E-06	5.57839E-06

Imagem 3

Deste modo, o sistema apresentado inicialmente e que busca se espelhar nas configurações determinantes da educação enquanto pauta da sociedade civil para a agenda pública se demonstra errôneo e ineficaz. Tais dados, por sua vez, corroboram a argumentação constituída durante a revisão de literatura a partir de estudos empíricos como Gupta e Verhoeven (2001) e teóricos Plank (2001) em que a eficiência da prestação dos serviços públicos – em especial a educação - pouco se relaciona com as variáveis que ganham destaque perante a sociedade civil e, conseqüentemente, na agenda pública.

Comprovando os resultados da regressão e culminando na conclusão do presente trabalho de pesquisa, foram construídos os gráficos 5, 6 e 7 a fim de tornar visual a baixa – e majoritariamente negativa – correlação entre as variáveis independentes estudadas e a Variação IDEB.

Gráfico 5

Gráfico 6

Gráfico 7

7 CONCLUSÃO

A partir das análises dos diferentes dados observa-se uma clara dispersão dentre os possíveis problemas que levam à degradação do sistema público de ensino, fenômeno que se repete ao observar a divisão federativa da rede educacional. Entretanto, ao estudar as questões de demanda popular, que frequentemente se tornam a pauta do sistema educacional na agenda pública, as mudanças comumente propostas pareceram pouco eficientes.

Convergindo com as experiências do referencial teórico as hipóteses levantadas foram ineficazes, sendo provadas insatisfatórias as reformas no âmbito orçamentário, e insuficientes os dados referentes a diferentes formas de gestão não apenas do sistema como também escolar.

Como levantado por Gupta e Verhoeven (2001) e demonstrado no processo de regressão, maiores ou menores alocações de gastos – respeitando a base nacional de investimento - não representam variações significantes na constituição do desempenho escolar. Fica mais claro que a vinculação orçamentária garante um mínimo para a escola, mas seu aumento não é capaz de garantir eficiência.

Combinado com este resultado, o estudo a respeito dos meios de gestão se torna ainda mais importante, pois à medida que a alocação de verbas não consegue garantir eficiência e desempenho, é necessário observar outras arestas do sistema, em especial aquelas que não são apenas responsáveis por monitorar os resultados nos níveis mais baixos da rede, mas também são determinadoras do destino final de parte significativa dos gastos públicos.

Deste modo, a observação das modalidades de escolha dos diretores em diversos municípios e a falta de legislações estritas para determinar como este processo deve ser

feito têm como reflexo uma constituição bastante vaga e difusa do quadro de gestores escolares. E, enquanto os diretores tomam seus postos a partir de diversos critérios e respaldos profissionais e acadêmicos, ao assumirem o cargo todos tomam a responsabilidade – independente das características socioeconômicas da região em a escola e município estão inseridos – de gerir sua comunidade escolar segundo parâmetro extremamente distantes.

O insucesso da educação, desta forma, também não se dá a partir de processos ineficientes de escolha que habilitam gestores incompetentes a defasarem a educação de todo o país, ao contrário, os estudos realizados nesta pesquisa mostram que cada município escolhe seus diretores a partir daquilo que mais se adéqua à sua realidade de modo a proporcionar um quadro bastante fragmentado e interessante em que, por exemplo, funcionários “de carreira” dentro das redes de ensino municipal tendem a obter menos sucesso nos exames de desempenho que aqueles diretores indicados por agentes governamentais.

Assim fica claro que, apensar dos aspetos positivos a garantia de um mínimo de recursos não garante que este será utilizado de maneira ideal, entretanto, o bom uso deste também não é determinado pelo processo – no final da cadeia escolar – de escolha do diretor. Ao contrário, a possibilidade de diversos caminhos torna o processo ainda mais burocrático e com brechas ainda maiores para que, ao invés do serviço público, a rede de educação seja utilizada para suprir interesses privados e políticos.

Desta forma, levando em consideração as hipóteses levantadas no início da pesquisa tem-se que nenhuma delas é efetivamente comprovada, não obstante provou-se que boa parte dos fatores envolvidos está relacionada com a manutenção de todo o sistema de ensino público, mas que, por outro lado, não são suficientes para impulsionar melhoras no desempenho e na eficiência das redes.

Os indicadores de qualidade mostram, no geral, um panorama otimista e de eficiência crescente. Entretanto ainda insuficiente para suprir as metas de qualidade esperada. Deste modo, conclui-se que o sistema fragmentado como é dificulta a elaboração de políticas eficazes na medida em que os problemas regionais podem ser muito específicos enquanto a defasagem do sistema se alastra em nível nacional.

Os fortes traços de patrimonialismo e clientelismo, entretanto, parecem circundar diversas esferas impossibilitando também mecanismos acertados de responsabilização. De forma que, para assegurar um sistema educacional universal que atenda a todos com excelência deveria se pensar em sistemas de bônus àqueles entes federativos que alcançarem seus resultados, baseando, portanto, o sistema não em repasses referentes à receita de cada ente federativo, mas investimentos referentes à eficiência.

Segundo Gupta e Verhoeven (2001) não é necessário priorizar uma reforma de ajustes de repasses de verbas ainda que países menos desenvolvidos como o Brasil tendam a ter um menor investimento por aluno do que países em que o sistema de ensino apresenta maior qualidade. Manter bases mínimas é o suficiente para que se possa trabalhar no critério necessário – uma reforma estrutural de eficiência.

Assim, o presente estudo conclui que os fatores socioeconômicos, de método de gestão e investimento público são importantes para a manutenção do sistema público de educação, entretanto, destinar a pauta pública exclusivamente a estes a fim de melhorar o desempenho dos municípios no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é ineficiente.

É necessário observar as disparidades do sistema de educação brasileiro e compreender como estas particularidades se replicam pelo território nacional gerando pontos em comum nos quais é possível – e imprescindível – desenvolver mecanismos de responsabilização e *accountability*. Pois, à medida que se sabe – mais do que as metas – a situação real da educação ao redor do país é possível criar objetivos de resultados com responsáveis, *responsabilizadores* e fiscais que sejam capazes de delinear possibilidades palpáveis e positivas para a o sistema educacional brasileiro.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. “Finanças públicas, democracia e accountability” in: BIDERMAN, Ciro & ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil, Ed. Elsevier, págs.75-102.

BOS MS, GANIMIAN AJ, VEGAS E. Brief #1: ¿Cómo le fue a la región? Serie de Briefs - América Latina en PISA 2012. Washington, DC and Paris, France: Inter-American Development Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development; 2013.

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)

BRASIL. Constituição (1891).

_____. Constituição (1934).

_____. Constituição (1937).

_____. Constituição (1946).

_____. Constituição (1967).

_____. Constituição (1969).

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Compromisso Todos Pela Educação (2007). Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n.9.394 de 20 de dezembro de 1996, DOU, 23/12/1996.

_____. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o *Plano Nacional de Educação – PNE* e dá outras providências. Artigo 9º e Meta 19

_____. Questionários Contextuais da Prova Brasil. Questionário do Diretor. INEP; 2013. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/aneb_anresc/quest_contextuais/2013/questionario_diretor_2013.pdf

DOURADO, L. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N.(org). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, R.; NATENZON, P. E. 2003. A evolução recente do rendimento escolar das crianças brasileiras: uma reavaliação dos dados do Saeb. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 28, p. 3-22.

GUPTA, S. e M. VERHOEVEN. 2001. The efficiency of government expenditures experiences from África. *Journal of Policy Modeling*, 23, 433-467

PARO, V. H. A utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.60, p.51-53, fev. 1987

_____. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.28, n.2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

_____. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. 2. ed. Campinas: Papirus, 2003.

PRZEWORSKI, A. 2001. " Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal" . In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1998

SCHWARTZMAN, S.M.C. Os desafios da educação no Brasil. RJ. Ed. Nova Fronteira, 2005.

SOUSA, M. C. S.; CRIBARI-NETO, F.; STOSIC, B. Explaining DEA technical efficiency scores in an outlier corrected environment: the case of public services in Brazilian municipalities. *Brazilian Review of Econometrics*, 2005.

VELOSO, F. A evolução recente e proposta para a melhoria da educação no Brasil. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.