

1. INTRODUÇÃO

Qualquer política social ou programa de governo deve ser avaliado. Não há sentido em gastar recursos públicos sem saber, ainda que de modo imperfeito, como estes foram usados e qual foi o resultado. No Brasil, a maioria dos programas de governo em áreas sociais como educação, saúde e redução de pobreza, entre outras, não tem seus benefícios adequadamente avaliados.

A resposta à pergunta sobre qual o resultado de tais políticas é dada por avaliações de impacto. As avaliações de impacto, por sua vez, podem ser qualitativas – ou seja, a coleta de muita informação não padronizada advinda de poucos beneficiários do programa – ou quantitativas – compostas de pouca informação padronizada coletada junto a muitos beneficiários que representam estatisticamente o universo do programa. As melhores avaliações evidentemente contemplam tanto o qualitativo quanto o quantitativo, geralmente usando-se o primeiro como guia para o desenho de pesquisa do segundo.

Em recente fórum do Banco Mundial, o co-diretor do Relatório de Desenvolvimento Mundial para 2004, Ritva Reinikka, declarou que a avaliação de impacto de projetos é cada vez mais necessária para que o sucesso de políticas públicas seja alcançado e para que as falhas cometidas em alguns projetos não se repitam. Além disso, cada vez mais a mensuração de resultados vem se tornando uma ferramenta de grande importância na tomada de decisões também em instituições não-governamentais e para os financiadores em potencial de grandes projetos. Michael Kremer, professor de Desenvolvimento Econômico na Universidade de Harvard, declara que “a capacidade de mensurar o sucesso de determinados projetos e políticas faz uma grande diferença na captação de fundos assim como na expansão e no próprio impacto dessas políticas”.

A avaliação de impacto deve ser feita sistematicamente, de maneira que possamos nos certificar de que seus objetivos estão sendo alcançados.

Existem algumas regras que qualquer avaliação de impacto deve contemplar. Em primeiro lugar, é necessário ter clareza dos objetivos primários do programa, de seus objetivos secundários e de suas externalidades – conseqüências positivas ou negativas inesperadas. Ou seja, é necessário definir cuidadosamente quais são as variáveis que formarão os resultados a partir dos quais o programa será medido. Em segundo lugar, deve-se ter uma linha de base –alguma referência de onde estamos para poder saber posteriormente aonde chegamos. Por fim, é necessário ter um grupo de controle. Idealmente, este seria um grupo de controle idêntico ao grupo que se beneficia do programa. Existem algumas técnicas para a definição de um grupo de controle; no presente trabalho, utilizamos a técnica de “*matching*” com escore de propensão e diferenças em diferenças que será pormenorizadamente apresentada mais à frente.

Municipalização

O programa a ser analisado neste estudo é o de municipalização do ensino fundamental no Brasil.

A municipalização do ensino é uma das formas de descentralização da educação e começou a ser cogitada, no Brasil, a partir dos anos de 1950, incentivada por Anísio Teixeira, que acreditava nesta como uma estratégia para a expansão do ensino fundamental.

Nos anos de 1980, outros movimentos em favor da descentralização foram deflagrados; nesta época, o Brasil iniciou uma grande jornada à redemocratização. A Constituição de 1988 deu destaque à universalização do ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, e propunha que “os municípios atuassem prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola”. A municipalização foi ainda mais incentivada em 1996, quando aprovou-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A Lei definiu o papel do município como ente federativo autônomo na

questão da formulação e da gestão pública educacional. Outro fator que estimulou este processo foi a implantação do Fundef.

O Fundef, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e implantado em janeiro de 1998. O fundo vincula a descentralização do ensino fundamental e a divisão de encargos entre estados e municípios à redistribuição dos recursos com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino. Com isso, criou-se uma nova gama de incentivos para transferir ou reter escolas e alunos, dependendo da relação entre custos e valores por estudante. Podemos admitir que, com a vigência do Fundef, tornou-se de interesse dos municípios assumir o maior contingente possível de alunos.

Com a instituição do fundo, o Governo Federal incumbiu os municípios a arcarem com a responsabilidade pelo ensino fundamental, mas não os obrigou a isso. A estratégia para atrair o interesse de prefeitos a assumirem tal compromisso seria a liberação de recursos. Conforme a autora Sonia Draibe (1992), até recentemente a municipalização não vinha contando nem com o apoio dos professores, que temiam perdas salariais ao ficarem sob a alçada da esfera municipal, e nem com o interesse dos prefeitos, pois a municipalização significaria um aumento do dispêndio dada a ampliação da oferta de ensino. Implantado o Fundef, a descentralização da educação brasileira tomou uma nova dimensão, e a tendência de desinteresse dos municípios começou a ser revertida.

O presente estudo tem o objetivo de analisar o impacto da municipalização na qualidade do ensino fundamental em alguns estados onde a conversão ocorreu com maior frequência.

A princípio, tornar o ensino fundamental uma responsabilidade das prefeituras, e não mais do governo estadual, tem por objetivo aumentar a participação dos cidadãos na elaboração, implementação e avaliação do processo de ensino-aprendizagem, contribuindo supostamente para uma melhora na

qualidade do ensino. Além disso, muitos acreditam que a descentralização não só contribui para a agilidade operacional da gestão de políticas educativas, mas também facilita as articulações dos programas nesta área e aumenta a eficácia dos mecanismos de controle e alocação de recursos. Todavia, o impacto da municipalização na qualidade da educação é uma questão que divide muitos especialistas.

Segundo o professor David Plank, da Universidade de Michigan, “o Fundef ajudou a reduzir um pouco as disparidades regionais, mas, embora seja uma política redistributiva inovadora, tem aguçado a cobiça dos prefeitos, sobretudo de pequenos e médios municípios, pelo controle de recursos. Daí porque vem ocorrendo uma municipalização desordenada e com perda de qualidade do ensino fundamental”.

Assim como Plank, Adeum Sauer, presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação, acredita que no Brasil essa política não serviu para o aprimoramento do ensino fundamental. Para ele, “a municipalização, em tese, é uma idéia boa. Mas, da maneira como foi feita, acabou gerando alguns problemas. Alguns municípios tiveram que achar soluções improvisadas para receber os novos estudantes”.

A capacidade de gerenciamento dos municípios é questionada por muitos. De acordo com a professora da USP, Lisete Regina Gomes Arelaro, “os cuidados oferecidos à educação e os recursos a ela destinados estão sofrendo um processo de municipalização acelerado que, na maioria das vezes, vem sendo feita sem uma negociação sólida entre estado e municípios”. Para a professora, essa política deve ser repensada tendo em vista as condições de cada cidade em assumir tal responsabilidade.

Neste trabalho, analisamos as conseqüências do processo de municipalização na qualidade do ensino fundamental a partir da metodologia de “*matching*”. Iremos investigar se as escolas que trocaram de rede, passando a municipal, melhoraram ou não o seu desempenho. A análise é feita para quatro estados – onde a conversão atingiu uma maior frequência –, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará

e Bahia, para o nível de educação fundamental de 1^a a 4^a série. A escolha por esses estados se deu somente por apresentarem o maior número de escolas que mudaram da rede estadual para a municipal.

Vale ressaltar que tal mudança na estrutura do ensino brasileiro nunca teve seus impactos quantitativos avaliados anteriormente.

A base de dados utilizada na nossa pesquisa é o Censo Escolar do período de 1996 a 2002. O Censo Escolar é um levantamento de informações estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado anualmente. Ele abrange a Educação Básica em seus diferentes níveis – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e modalidades – Ensino Regular, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Esta pesquisa está sob responsabilidade do Inep/MEC.

Em um primeiro momento, expomos o processo de municipalização mais detalhadamente: seus números, possíveis explicações para sua ocorrência, as diferentes maneiras pelas quais se deu e, por fim, a frequência do processo em cada estado brasileiro.

No terceiro capítulo, apresentamos a metodologia utilizada na estimativa do impacto de tal política na qualidade do ensino, assim como alguns métodos alternativos de análise. Iniciamos com o modelo geral, em que é colocado o problema principal da avaliação de impacto, seguido pela demonstração da estimativa através de termos contrafactuais, utilizando como ferramenta um modelo de regressão – o que nos leva a uma estimativa viesada do impacto.

A seção 3.3 comenta as metodologias desenvolvidas para uma estimativa não viesada deste impacto. A primeira delas é a forma experimental, conhecida também como aleatorização, uma maneira bastante robusta de estimação, porém, difícil de ser implementada na prática, principalmente em programas sociais. Como alternativas para tal metodologia, apresentamos as formas não experimentais, a começar pelo método de “variáveis instrumentais”, em que fazemos uma breve explicação da teoria, tendo em vista que não será a prática

utilizada neste estudo. Em seguida, apresentamos os métodos de *“matching”* e de *“matching com diferenças em diferenças”*, os quais serão aplicados à pesquisa.

O capítulo 4 detalha a implementação da metodologia ao caso em questão. Identificamos a base de dados utilizada, as variáveis utilizadas como medida de qualidade do ensino nas escolas – no caso, “atraso médio” e “percentual de alunos com defasagem idade-série maior do que dois anos” – e também os procedimentos aplicados. O quinto e último capítulo apresenta os resultados parciais na primeira seção, onde tentamos definir um perfil das escolas que passaram da rede estadual para a rede municipal; na segunda seção, os resultados finais do impacto do programa de municipalização para cada estado analisado; e, por fim, a conclusão geral.