

EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO HUMANO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Danielle Ramos de Miranda Pereira

Fundação João Pinheiro

Marcelo de Rezende Pinto

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMG

EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO HUMANO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Resumo: Este estudo busca investigar em que medida a educação, mais especificamente a qualidade da educação, é um importante aspecto do desenvolvimento e está associada às outras dimensões da vida humana. Para verificar essas associações foi calculada a correlação de *Pearson* entre a qualidade da educação dos municípios mineiros, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e cada uma das demais dimensões do desenvolvimento humano, medidas de acordo com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Observou-se que o fato da qualidade na educação estar associada às demais dimensões do desenvolvimento pode significar que esse aspecto da educação, além de uma potencial causa da melhoria de outras dimensões do desenvolvimento, sofre um possível efeito de políticas voltadas para as demais dimensões do desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento humano, indicadores, qualidade da educação.

EDUCATION, HUMAN DEVELOPMENT AND EDUCATION QUALITY

Abstract: This study investigates to what extent education, more specifically the quality of education, is an important aspect of development and how it is linked to other dimensions of human life. To check these associations it was calculated the Pearson correlation between the quality of education in cities of the Minas Gerais State in Brazil, measured by the Index of Development of Basic Education (IDBE), and each of the other dimensions of human development, measured in accordance with the Minas Gerais State Social Responsibility Index (MSRI). It was observed that the fact that education quality is linked to other dimensions of development may mean that this aspect of education as well as a potential cause of improvement in other dimensions of development, suffers a possible effect of policies geared to the other dimensions of development.

Key Words: Human development, indicators, education quality.

Recebido em: 30.03.2009. Aprovado em: 01.06.2009

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, mais especialmente a partir da década de 1990, ganharam espaço e destaque no ambiente acadêmico discussões atinentes a uma nova forma de se entender o conceito de desenvolvimento humano. Conceito que passou a incorporar diversas outras dimensões bem mais amplas e complexas, além das tradicionais medidas de renda, PIB per capita, saúde e educação. É relevante enfatizar que vários são os fatores que podem ser levantados para explicar essa nova visão de desenvolvimento: a constatação das conseqüências adversas da atividade econômica no meio ambiente, insegurança econômica, fruto de um crescimento econômico menor e irregular, aumento dos índices de pobreza, desemprego, subemprego, favelização e precarização das condições de vida. Complementarmente, é digna de menção a constatação de que, atrelada a todas essas discussões, também ganhou notoriedade uma corrente de pesquisadores preocupados, além do entendimento e proposição das dimensões, na quantificação e operacionalização de conceitos tão abstratos.

Sendo assim, pode-se dizer, sem medo de cometer enganos, que é bastante comum a utilização de indicadores compostos, também denominados índices, por parte dos gestores públicos como subsídios para a formulação e a avaliação de políticas públicas, especialmente quando é crescente a descentralização das ações governamentais e a importância do nível local no planejamento estratégico e na implementação dessas políticas. É nesse contexto que a mensuração do desenvolvimento ganha destaque na agenda dos governos locais que pretendem executar políticas de desenvolvimento social e econômico.

Um dos índices com expressiva notoriedade tanto no ambiente acadêmico, como nos diversos órgãos internacionais, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado em 1990, e que ainda hoje tem sido muito utilizado para medir os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento, sintetizando em um único número as dimensões renda, saúde e educação.

Além do IDH, é possível citar outros índices de desenvolvimento que têm surgido com o propósito de medir também as variações de curto prazo que são extremamente importantes para a avaliação das políticas sociais geralmente implementadas num mandato governamental, período que pode ser considerado relativamente pequeno. Dentre esses índices pode-se citar o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) que procura captar tais variações, incluindo outras dimensões e indicadores relevantes ao processo de desenvolvimento. Assim, o IMRS, que considera as dimensões renda, saúde, educação, segurança pública, gestão, habitação e meio ambiente, cultura e esporte e lazer, é uma proposta de um instrumento mais eficaz para avaliar a situação do

desenvolvimento municipal no Estado de Minas Gerais, a atuação da gestão pública e as iniciativas vinculadas à participação nas decisões do município.

Ao avaliar detalhadamente o IMRS, contata-se que das oito dimensões dos quais é composto (saúde, educação, renda e emprego, habitação e meio ambiente, segurança pública, gestão fiscal, cultura, esporte e lazer), uma vem se destacando no volume de publicações e estudos conduzidos no Brasil nos últimos anos: a educação, no que se refere à sua qualidade (FRANCO; BONAMINO, 2001; BARBOSA; FERNANDES, 2001; ALBERNAZ; FERREIRA; FRANCO, 2002; FERNANDES, 2007). Nesse sentido, frente à tendência atual de se incluir nos índices de desenvolvimento humano outras dimensões - além das tradicionais dimensões de renda, saúde e educação - para melhor contemplar a característica multi-facetada da vida humana (SCANDAR NETO; JANNUZZI; SILVA, 2008), surgiu o interesse em conduzir um estudo com o propósito de investigar em que medida as várias dimensões do desenvolvimento estão associadas à educação (mais especificamente à sua qualidade) que é considerada, muitas vezes, uma de suas dimensões mais importantes. Por outro lado e complementarmente, o trabalho também busca discutir até que ponto a qualidade da educação pode contribuir no alcance de melhores níveis de desenvolvimento humano.

A partir desses objetivos, é interessante levantar algumas questões que, apesar de sua importância, ainda permanecem pouco discutidas. Em primeiro lugar, já que nos últimos anos, a qualidade da educação tem sido uma das principais preocupações no campo da educação, uma vez que a questão do acesso está praticamente solucionada no Brasil, poderia a educação, mais especificamente a qualidade da educação, estar associada às outras dimensões da vida humana? Ou, em outras palavras, existe uma relação forte e significativa entre qualidade da educação e desenvolvimento humano? Em segundo lugar, considerando, então, que a qualidade da educação pode estar associada às demais dimensões do desenvolvimento humano, ela pode sofrer um possível efeito de políticas voltadas para as demais dimensões do desenvolvimento? Não menos importante é a indagação: qual a importância do entendimento desses indicadores para os gestores públicos no estabelecimento de políticas sociais no campo do desenvolvimento humano?

Para alcançar o objetivo proposto e subsidiar as discussões, principalmente no que tange à verificação da medida em que a qualidade da educação está associada às demais dimensões do desenvolvimento humano nos municípios mineiros, foi calculada a correlação de *Pearson* entre a qualidade da educação dos municípios mineiros, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e cada uma das demais dimensões do desenvolvimento humano, medidas de acordo com o IMRS.

A elaboração do artigo se justifica por alguns motivos. Inicialmente, é sempre salutar lembrar que a construção de perspectivas de estudos comportando áreas diferentes do saber – tais como Desenvolvimento Humano, Avaliação Educacional e Gestão Pública – merece destaque, uma vez que tais abordagens costumam representar bons avanços para todas as áreas envolvidas. Também se constata, especialmente na área de Gestão Pública, uma preocupação incipiente dos pesquisadores em investigar questões envolvendo o uso de indicadores na formulação e na avaliação de políticas públicas. No caso específico do objeto desse artigo, que é examinar a relação entre desenvolvimento humano e educação, pode-se dizer que não é comum encontrar trabalhos com foco nessa temática. Além disso, nunca é demais frisar que o artigo pode contribuir para colocar questões, provocar reflexões e suscitar importantes discussões em torno dos questionamentos levantados.

O artigo foi estruturado em seis seções, além dessa introdução. Inicialmente, será apresentada uma discussão sobre o que representa o conceito de desenvolvimento humano. A terceira seção introduzirá comentários acerca dos indicadores sociais e da mensuração do desenvolvimento humano. Na quarta seção, são discutidos, ainda que sucintamente, alguns aspectos relacionados à qualidade da educação. Na seção 5 será apresentado o percurso metodológico do estudo. Em seguida serão exibidos e analisados os resultados do trabalho empírico. Por fim, na última seção, serão expostas as considerações finais do trabalho.

2 O CONCEITO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

A partir da década de 90, o conceito de desenvolvimento humano, até então centrado no crescimento da produção e no aumento da renda, passou a ser aceito como uma expansão das capacitações humanas. Essa abordagem de desenvolvimento que considera a vida humana como um conjunto de “fazeres e seres”, também chamado de “funcionamentos”, associa a qualidade de vida das pessoas ao acesso à capacidade delas funcionarem como seres humanos (SEN, 2007a).

Nesse contexto, o aumento da renda e a expansão da produção são considerados os meios, e não os fins do desenvolvimento cujo objetivo é ampliar as escolhas dos indivíduos, permitindo um aumento no bem-estar deles. Não se trata de negar que a expansão da renda ajuda as pessoas, especialmente as mais pobres, a realizarem muitas das suas aspirações, mas de alertar que esse crescimento só é importante enquanto um meio para se atingir os fins almejados pelo desenvolvimento. Assim, as políticas públicas não devem estar direcionadas apenas à geração de rendas cada vez maiores, mas também ao uso dessa renda adicional e ao seu impacto na qualidade de vida das pessoas (FUKKUDA-PARR; KUMAR, 2007).

O objetivo do desenvolvimento humano também vai além do conceito de satisfação das necessidades básicas cuja definição geralmente se dá em termos de certas quantidades mínimas de bens necessários como, por exemplo, comida, roupas e moradia (SEN, 2007a). Essa abordagem do objetivo do desenvolvimento humano como a satisfação das necessidades básicas está centrada nos bens cuja posse não necessariamente está associada aos desejos e aspirações das pessoas e pode não ser, em muitos casos, uma boa aproximação para o que realmente interessa a elas.

A ampliação do bem-estar dos indivíduos, que é um fim do desenvolvimento, pode não resultar, pelo menos imediatamente, de um aumento da renda, mas sim de menor poluição, criminalidade e violência doméstica; de maior segurança, qualidade da educação, qualidade do atendimento de saúde, garantia aos direitos humanos e participação popular; de mais horas de lazer e liberdades políticas e sociais (HAQ, 2007; FUKKUDA-PARR, 2007a).

Complementarmente, apesar de intimamente relacionados, o conceito do desenvolvimento humano também transcende o da pobreza, que foi definida como a negação das oportunidades mais básicas para esse desenvolvimento, tais como viver uma vida longa e saudável, desfrutar de um padrão de vida digno, gozar de liberdade e respeito de outras pessoas (FUKKUDA-PARR, 2007b).

Vale destacar que o conceito de desenvolvimento humano como uma expansão das capacidades também inclui o papel da ação humana como agente ativo de mudanças e não apenas considera o homem como beneficiário passivo do progresso social e econômico. Dessa forma, manifestada especialmente por meio da participação na vida da comunidade, no processo comunitário de tomada de decisão e na ação coletiva para promover mudanças, a ação humana constitui um agente ativo na promoção do desenvolvimento (FUKKUDA-PARR, 2007a).

Fukkuda-Parr (2007a) alerta que o conceito do desenvolvimento humano como expansão das capacidades humanas tem sido frequentemente reduzido à convicção de que ele se refere, essencialmente, à educação e à saúde. No mesmo sentido, Sen (2007b) destaca que o conceito de capacidades humanas não deve ser confundido com o de capital humano, embora esses conceitos estejam relacionados às habilidades humanas. A expansão das capacidades humanas diz respeito à ampliação da habilidade dos seres humanos de viver em conformidade com o que valorizam, enquanto a acumulação de capital humano está associada à possibilidade de aumento de produção em função de um maior treinamento, conhecimento ou esforço. Para exemplificar, pode-se considerar o desenvolvimento de recursos humanos por meio do aumento da educação. Uma maior educação pode levar a uma maior produção de bens e, portanto, ao incremento de capital humano (SEN, 2007b). Embora esse aumento do capital humano

possa elevar o valor da produção e o rendimento das pessoas, a manutenção da renda não impede as pessoas de se beneficiarem com o aumento da educação, além do seu papel como capital humano na produção de bens, por meio, por exemplo, da leitura, da maior capacidade de se informar, de se comunicar e de fazer escolhas mais acertadas.

De acordo com Sen (2007a), a abordagem do desenvolvimento sob a perspectiva da expansão das capacitações humanas motiva o estudo das associações entre as diferentes áreas abrangidas pela intersecção dos vários funcionamentos. O referido autor exemplifica que uma boa saúde, que é um ganho por si mesmo, pode contribuir tanto para uma maior produtividade como para um aumento na habilidade de transformar rendimentos e recursos em boas condições de vida. Por sua vez, uma maior quantidade de educação pode ajudar a melhorar, além da produtividade e da habilidade de transformar recursos em boas condições de vida, a distribuição da renda e a capacidade de realizar escolhas mais acertadas.

A despeito da complexa natureza do desenvolvimento humano e, talvez, da impossibilidade de mensurar todas as suas dimensões, especialmente nas últimas décadas, os pesquisadores do tema têm se esforçado na criação de vários índices de desenvolvimento que contemplem aspectos além da produção e da renda. Nesse sentido, a criação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), em 1990, na ocasião do lançamento do Primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, representou um marco, constituindo uma medida de desenvolvimento “mais humana” do que uma exclusivamente baseada na renda, como o Produto Interno Bruto. Ademais, a importância de índices como o IDH tem sido amplamente reconhecida, à medida que esses indicadores auxiliam os gestores no entendimento da realidade, subsidiando a formulação e a avaliação dos programas e políticas sociais.

3 OS INDICADORES SOCIAIS E A MENSURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Um Indicador social pode ser definido como uma medida quantitativa, dotada de significado social substantivo, utilizada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico para a pesquisa acadêmica ou de interesse programático para a formulação de políticas (JANNUZZI, 2002).

O uso de indicadores tem se mostrado fundamental para “otimizar” a distribuição dos recursos disponíveis, buscando um melhor resultado das políticas implementadas, especialmente em ambientes onde esses recursos são escassos e a demanda por serviços é crescente. Nesse sentido, diante do contexto atual em que a descentralização está cada vez mais presente na administração pública, a mensuração do desenvolvimento ganha destaque na agenda dos

governos locais que pretendem implementar políticas de desenvolvimento social e econômico.

Não obstante a grande utilidade dos indicadores, é essencial salientar que a sua interpretação deve ser acompanhada de uma análise detalhada do fenômeno estudado, uma vez que o alcance dos indicadores é limitado, enquanto tentativa de captar num simples número a complexa realidade social. Dentre as limitações em sua utilização pode-se destacar ainda a dificuldade dos indicadores em apresentar concomitantemente todo o conjunto de propriedades desejáveis elencadas pelos vários pesquisadores da temática.

De acordo com a *World Health Organization* (1996) e Jannuzzi (2001), um indicador deve possuir como propriedades desejáveis a validade para representar o fenômeno que pretende medir; a confiabilidade em fornecer os mesmos resultados quando calculado em circunstâncias similares, a sensibilidade de refletir mudanças no fenômeno de interesse, a especificidade de refletir mudanças em fenômenos específicos, a relevância para a discussão da agenda da política em questão, o grau de cobertura populacional adequado, a simplicidade para o entendimento dos agentes das políticas e do público-alvo dessas políticas, a atualização periódica, a desagregação em termos socioeconômicos e demográficos e, ainda, uma certa historicidade.

Existem várias tipologias de classificação de indicadores sociais, dependendo, em especial, do fim a que se destinam, da etapa do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, do seu grau de complexidade e da época em que foram criados. Como instrumentos de avaliação de políticas ou programas sociais, Arretche (1998) e Andrade, Ussan e Klering (2001) classificam os indicadores em: indicadores de eficiência dos recursos empregados, indicadores de eficácia no cumprimento das metas e indicadores da efetividade social dos programas.

Outra tipologia de classificação de indicadores bastante utilizada na formulação e na avaliação das políticas públicas divide os indicadores em: indicadores-insumo, indicadores-processo, indicadores-produto e indicadores-impacto (JANNUZZI, 2001). Os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados para as políticas públicas, enquanto os indicadores-processo medem os esforços de alocação desses recursos para a obtenção de melhorias efetivas no bem-estar social. Por sua vez, os indicadores-produto retratam os resultados efetivos dessas políticas e os indicadores-impacto referem-se aos efeitos sociais alcançados no médio prazo.

Quanto ao seu grau de complexidade, os indicadores podem ser classificados em simples ou compostos. Os indicadores compostos, também chamados de indicadores sintéticos ou índices sociais, são uma aglutinação de um conjunto de indicadores simples em um único número, na tentativa de apresentar, de forma sintética, uma ou mais dimensões da realidade social (JANNUZZI, 2001).

Esses indicadores compostos são instrumentos bastante utilizados na avaliação da gestão pública, permitindo a realização de comparações globais da situação do município e do desempenho da gestão. Jannuzzi (2005) destaca que os índices sociais podem ter maior aplicação à medida que oferecem ao gestor uma medida-síntese, por exemplo, do desenvolvimento social de municípios onde os programas serão implementados. Nesse sentido vale ressaltar também que os índices sociais auxiliam os administradores públicos na apreensão do entendimento do diagnóstico na presença de um sistema de indicadores formado por um número elevado de indicadores simples (SCANDAR NETO, JANNUZZI; SILVA, 2008).

Ainda quanto ao grau de complexidade e também ao período de sua criação, os indicadores podem ser classificados em três gerações: indicadores de primeira geração, indicadores de segunda geração e indicadores de terceira geração (KAYANO; CALDAS, 2002). Os indicadores de primeira geração surgiram no pós-guerra e são indicadores simples, como o Produto Interno Bruto (PIB), criados num contexto onde se preocupava em medir a capacidade de produção de um país como *proxy* do seu desenvolvimento (TORRES, FERREIRA; DINI, 2003). A principal vantagem desse tipo de indicador é a facilidade de entendimento por parte dos gestores públicos e da sociedade, enquanto a desvantagem em sua utilização está associada ao seu aspecto unidimensional, não captando outras dimensões importantes para o desenvolvimento tais como a educação e a saúde.

Por sua vez, os indicadores de segunda geração são indicadores compostos criados na década de 90, época em que a preocupação central se deslocou do aspecto puramente econômico do desenvolvimento para contemplar também o seu âmbito social. Nesse cenário surgiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se propôs a enfrentar esse desafio, sintetizando em um único indicador dimensões de renda, longevidade e escolaridade.

O IDH foi idealizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para servir de base empírica dos *Relatórios de Desenvolvimento Humano*, responsáveis por monitorar o processo de desenvolvimento mundial ao longo da década de 90 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006). Esse índice, que foi fruto de um longo processo de consenso entre pesquisadores, incorpora o PIB per capita na dimensão renda, a esperança de vida ao nascer na dimensão da longevidade, e os indicadores taxa de alfabetização da população com 15 ou mais anos de idade e taxa bruta de matrícula nos níveis de ensino primário, médio e superior na composição da dimensão de escolaridade (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2003).

Dessa forma, o IDH, sendo um índice multidimensional, propõe uma medida mais ampla para o desenvolvimento, sinalizando aos

governantes e políticos que desenvolvimento não é somente o crescimento da produção. No entanto, a utilização de indicadores compostos como o IDH pode gerar problemas na busca de um consenso sobre quais temas e indicadores devem ser considerados no índice final. Apesar da busca por um consenso entre os pesquisadores, as escolhas dos temas e dos indicadores ainda causam muitas discussões na comunidade produtora de dados, o que é plenamente aceitável quando se trata de reduzir em um único número a complexa evolução do desenvolvimento social.

Entre as principais limitações da utilização do IDH pode-se destacar a falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e para temas de ações puramente municipais (TORRES, FERREIRA; DINI, 2003; KAYANO; CALDAS, 2002). Esses mesmos autores ressaltam que a sensibilidade de um indicador para medir variações de curto prazo é importante à medida que se pretende avaliar os resultados de políticas e valorizar as ações ligadas à forma de gestão.

Os indicadores de terceira geração surgem com a constatação da necessidade de aprimoramento dos indicadores de segunda geração, sem deixar de considerar as limitações próprias da natureza de qualquer indicador social. Esses indicadores procuram medir resultados de curto prazo e os esforços da gestão pública no sentido de melhorar alguns indicadores, de criar mecanismos institucionais que favoreçam a participação da sociedade na implementação e na avaliação das políticas públicas e de aumentar a transparência em suas ações (KAYANO; CALDAS, 2002). Dessa forma, captar as variações de curto prazo é de extrema importância quando se pretende avaliar as políticas sociais, visto que muitas delas são planejadas e aplicadas em um período relativamente pequeno, o qual corresponde geralmente a um mandato governamental.

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) são exemplos de indicadores de terceira geração. O IPRS foi elaborado pela Fundação SEADE, por solicitação da Assembléia Legislativa de São Paulo, para subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas dos municípios do Estado de São Paulo (DEMARCO, 2007). Esse índice possui as mesmas dimensões do IDH, embora os indicadores que compõem cada uma das três dimensões no IPRS não coincidam exatamente com aqueles que compõem as mesmas dimensões do IDH. Na medida do possível, o IPRS tentou incluir variáveis que captassem as mudanças de curto prazo e os esforços da gestão municipal para melhorar os indicadores das três dimensões consideradas:

[...] caracterizar os municípios paulistas no que se refere ao desenvolvimento humano, por meio de indicadores sensíveis a variações de curto prazo e capazes de incorporar

informações relevantes referentes às diversas dimensões que compõem o índice. Nesse sentido, ele preserva as três dimensões consagradas no IDH – renda, longevidade e escolaridade. (FUNDAÇÃO SEADE, 2004, p. 4)

O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – que contempla as dimensões renda, saúde, educação, segurança pública, gestão, habitação e meio ambiente, cultura e desporto e lazer – foi desenvolvido para os municípios de Minas Gerais na tentativa de criar um instrumento mais eficaz para avaliar a situação do desenvolvimento municipal, a atuação da gestão pública e as iniciativas vinculadas à participação nas decisões do município (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

4 OS ASPECTOS DA EDUCAÇÃO

Nos últimos anos, a avaliação do sistema educacional, que vem apresentando uma importância crescente nos diferentes níveis de ensino no Brasil (FRANCO; BONAMINO, 2001), tem procurado contemplar, especialmente, além do acesso à educação, as questões relacionadas ao fluxo escolar e à qualidade do ensino.

A questão do acesso à escola, de acordo com Fernandes (2007), não é mais considerada um problema no Brasil, perante o ingresso da quase totalidade das crianças no sistema educacional, apesar de ainda persistirem altas taxas de repetência e de evasão na educação básica. No Brasil, a taxa de atendimento do ensino fundamental foi de 96,4% em 2000 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008a), indicando que, a partir desse período, o acesso à educação já podia ser considerado universal no país, apesar das diferenças observadas entre as regiões do país. A menor taxa de atendimento do ensino fundamental, em 2000, foi observada na região Norte (93,4%), enquanto a região Sudeste apresentou o maior valor para essa taxa (97,7%), estando Minas Gerais com aproximadamente 97% de atendimento ao ensino fundamental. Assim, uma vez que o problema do acesso à educação no Brasil está praticamente solucionado, o grande desafio que se coloca à educação brasileira está associado à questão do fluxo escolar e da qualidade no ensino.

Com relação ao fluxo escolar, a taxa de repetência e a taxa de evasão no ensino fundamental brasileiro em 2005 foram, respectivamente, de 20,1% e 6,9% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008a). Apesar do estado de Minas Gerais possuir taxas de repetência (16,6%) e de evasão (6,1%) menores que as observadas para o país, essas taxas podem ainda ser consideradas altas. De uma forma geral,

as altas taxas de repetência e de evasão têm sido relacionadas à baixa qualidade do ensino, estando a evasão escolar fortemente associada à reprovação, uma vez que sucessivas reprovações tendem a levar os alunos a abandonarem a escola (KLEIN, 1995; FLETCHER, 1997).

Por sua vez, a qualidade da educação tem sido medida por meio de testes padronizados de rendimento ou desempenho educacional (HANUSHEK, 2002). A primeira iniciativa brasileira, em escala nacional, para avaliar a qualidade do ensino foi o Sistema Nacional de Avaliação de Educação Básica (SAEB), cuja aplicação inicial ocorreu em 1990. Com essa iniciativa, os formuladores de políticas públicas educacionais passaram a contar com melhores subsídios para formulação e monitoramento de políticas direcionadas à melhoria da qualidade da educação (SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2004).

O SAEB é uma avaliação bianual realizada em uma amostra representativa de alunos regularmente matriculados nas 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural. Os dados do SAEB, cujo menor nível de desagregação é a unidade da federação, permitem avaliar as habilidades dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, a partir dos resultados das provas aplicadas.

A partir da necessidade de complementar a avaliação realizada pelo SAEB, foi criada, em 2005, a Prova Brasil que avalia o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática de todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2008b). Como a Prova Brasil é censitária, os resultados podem ser desagregados não apenas em nível de unidades da federação, mas também para municípios e escolas.

Atualmente, um indicador que vem se destacando como uma medida de qualidade da educação é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse índice tenta reunir num só indicador dois conceitos associados à qualidade da educação: o fluxo escolar e o desempenho nas provas. Assim, de acordo com Fernandes (2007), o IDEB contempla em seu cálculo, além do desempenho escolar na Prova Brasil ao final das duas etapas do ensino fundamental, informações sobre o fluxo escolar por meio da taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino.

O IDEB dos Estados Brasileiros na primeira fase do ensino fundamental (1^a à 4^a série), em 2005, variou entre 0,27 e 0,46 (FERNANDES, 2007). O menor valor desse índice foi observado nos estados da Bahia, do Rio Grande do Norte e de Alagoas, enquanto os estados que apresentam maiores

valores para o referido índice são, respectivamente, São Paulo (0,46), Distrito Federal (0,45), Paraná (0,44), Minas Gerais (0,44) e Santa Catarina (0,44). Com relação ao IDEB da segunda fase do ensino fundamental (5ª à 8ª série) em 2005, o estado de Alagoas apresentou o menor nível de desenvolvimento da educação (0,24) e os estados de São Paulo e Santa Catarina, os maiores níveis (0,40). O estado de Minas Gerais atingiu um IDEB de 0,35 e ocupa a oitava posição entre aqueles com os maiores valores para o índice.

Esses resultados confirmam as desigualdades existentes no Brasil no que diz respeito à qualidade da educação e mostram a distância a ser percorrida pelo país para alcançar o nível 0,6, considerado internacionalmente um nível aceitável de desenvolvimento da educação.

Como fatores associados à qualidade da educação e, portanto, ao desempenho educacional, os estudos em avaliação educacional têm conseguido demonstrar que a quantidade de recursos financeiros, a infra-estrutura das escolas (sala de aula adequada, existência de biblioteca, laboratório e quadra esportiva), a quantidade de professores e seu nível educacional são fatores escolares determinantes do desempenho educacional (WILLMS; SOMERS, 1999; BARBOSA; FERNANDES, 2001; ALBERNAZ, FERREIRA; FRANCO, 2002; SAEB, 2004).

Ainda como possíveis fatores associados ao desempenho dos alunos e, conseqüentemente, à qualidade do ensino podem ser destacados os processos de aprendizagem, embora seja reconhecida a dificuldade de mensurá-los (LEE; BRYK, 1989; WILLMS, 1992; WILLMS; SOMERS, 1999; HANUSHEK, 2002). Nesse sentido, o relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (2004) ressalta a implantação de conselhos escolares efetivamente atuantes como forma de alcançar um processo escolar que conduza a resultados mais bem sucedidos.

5 METODOLOGIA

Para verificar a associação entre a educação e o desenvolvimento humano em Minas Gerais, assim como entre a educação e cada uma das demais dimensões que compõem o desenvolvimento dos municípios mineiros, foi utilizada a correlação de *Pearson*, que mede a associação linear entre duas variáveis quantitativas, indicando o grau em que a variação de uma variável X está associada à variação de uma variável Y (HAIR et al., 1998).

Dessa forma, um $r > 0$ sugere uma relação direta, ou seja, um aumento em X é acompanhado por um acréscimo em Y. Por outro lado, $r < 0$ sugere uma relação indireta, isto é, um aumento de X é acompanhado por um decréscimo de Y. Ademais, um valor de r próximo de 1 (negativo ou positivo) indica uma forte associação linear, ao passo que um valor próximo de 0 mostra que essa associação é fraca.

Neste artigo, adotou-se o IDEB 2005 da segunda fase do ensino fundamental (de 5ª à 8ª série) como medida de qualidade da educação pública no ensino fundamental dos municípios mineiros e o IMRS 2004 como medida do desenvolvimento humano. Vale destacar que a opção pela utilização do IDEB de 5ª à 8ª série, ocorreu em função da inexistência de um IDEB único para todo o ensino fundamental.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com a Tabela 1, o nível de desenvolvimento humano dos municípios mineiros está positivamente associado ao nível da qualidade da educação nesses municípios. A intensidade dessa associação (0,48) pode ser considerada alta, mostrando que melhorar a qualidade da educação parece impulsionar o desenvolvimento humano.

As dimensões de Renda e Emprego, de Saúde, de Habitação e Meio Ambiente, de Segurança Pública, de Cultura, de Desporto e Lazer estão significativamente associadas à qualidade da educação. Aquelas com maiores intensidades de associação à qualidade da educação apresentaram correlações de *Pearson* entre 33 e 48%. Esse é o caso das dimensões de Renda e Emprego, de Saúde, de Habitação e Meio Ambiente e de Segurança Pública. As menores intensidades de associação à qualidade da educação foram verificadas nas dimensões de Cultura, de Desporto e Lazer e de Gestão, cujas correlações variaram entre 17 e 23%.

Como as dimensões de Renda e Emprego, de Saúde, de Habitação e Meio Ambiente, de Segurança Pública, de Cultura, de Desporto e Lazer estão significativamente associadas à qualidade da educação, uma melhoria da qualidade do ensino parece significar que esse aspecto da educação, além de uma potencial causa do aumento de outras dimensões do desenvolvimento, pode estar sofrendo o efeito de políticas voltadas para as demais dimensões do desenvolvimento.

Tabela 1-Associações Lineares ⁽¹⁾ entre as Dimensões do IMRS 2004 e o IDEB 2005 (5ª à 8ª) em Minas Gerais

Dimensões do IMRS	IDEB 2005 (5ª à 8ª)
Renda e Emprego	0,36
Saúde	0,39
Habitação e Meio Ambiente	0,48
Segurança Pública	0,33
Cultura	0,20
Desporto e Lazer	0,23
Gestão	0,17
IMRS	0,48

NOTA: (1) Correlações significativas ao nível de significância de 1%

FONTE: Elaboração Própria

Dessa forma, porque a educação, mais especificamente a qualidade da educação, parece ser um importante aspecto do desenvolvimento, uma vez que está associada às demais dimensões da vida humana, a distribuição dos recursos destinados às políticas públicas não pode deixar de levar em conta a característica multifacetada e intrincada da vida humana.

Assim, esses resultados procuram evidenciar que o aumento da qualidade da educação pode não estar condicionado somente às políticas diretamente voltadas para a educação, mas também àquelas políticas diretamente relacionadas a outros aspectos do desenvolvimento e que acabam produzindo “externalidades positivas” na educação.

7 CONCLUSÃO

A partir do exposto nas seções anteriores, é possível levantar considerações finais para este estudo, enfatizando o seu alcance nos objetivos propostos. Inicialmente, os resultados parecem indicar que a educação, mais especificamente a qualidade da educação, parece ser um importante aspecto do desenvolvimento e possivelmente parece estar associado às outras dimensões da vida humana. Isso pode levar à idéia de que a distribuição dos recursos destinados às políticas públicas deve considerar a característica multifacetada e intrincada da vida humana. Ou seja, para melhorar a qualidade da educação é necessária a destinação de recursos, não somente para esta área, mas também para diversas outras dimensões do desenvolvimento humano tais como saúde, renda e emprego, habitação e meio ambiente, segurança pública, gestão fiscal, cultura, desporto e lazer.

Em segundo lugar, o fato da qualidade na educação estar associada às demais dimensões do desenvolvimento, pode significar que esse aspecto da educação, além de uma potencial causa da melhoria de outras dimensões do desenvolvimento, sofre um possível efeito de políticas voltadas para as demais dimensões do desenvolvimento. Nesse sentido, vale destacar que o aumento da qualidade da educação pode não estar condicionado somente às políticas diretamente voltadas para a educação, mas também àquelas relacionadas a outros aspectos do desenvolvimento e que acabam produzindo “externalidades positivas” na educação. Fazendo uma analogia entre um organismo vivo e o desenvolvimento humano, essas externalidades mostram que é preciso cuidar do organismo (do desenvolvimento) como um todo e não apenas do coração (da educação), porque a falta de atenção a outros órgãos (outras dimensões) pode comprometer o coração (a educação) ou o organismo (desenvolvimento) como um todo.

Em terceiro lugar, o estudo também tangencia questões relacionadas à responsabilidade social dos gestores públicos, que pode ser considerada tão ampla quanto os diversos aspectos do desenvolvimento humano e tão intrincada quanto as associações observadas entre seus aspectos.

Dessa forma, as considerações finais caminham no sentido de refletir o papel dos gestores públicos no tocante a todas as questões colocadas anteriormente. É amplamente sabido que os administradores públicos precisam conviver com uma série de variáveis políticas e questões peculiares que tornam o exercício da gestão muito mais complexo e desafiador. Isso reforça a necessidade dos administradores públicos procurarem conhecer com detalhes as relações entre as diversas dimensões do desenvolvimento humano e, principalmente, se conscientizar que uma gestão eficaz do ponto de vista humano não se atinge somente com o apoio a uma área, mas sim no investimento consciente e coerente nas várias dimensões. De suma importância também é o conhecimento que o gestor público deve ter no tocante à noção de que a quantidade de recursos financeiros, a infra-estrutura das escolas (sala de aula adequada, existência de biblioteca, laboratório e quadra esportiva), a quantidade de professores e seu nível educacional são fatores escolares determinantes do desempenho educacional. Não menos importante é a necessidade de que os gestores busquem valorizar a sua própria forma de gestão, reforçando os esforços despendidos nas áreas de ação social e no aumento da participação comunitária. Para tanto, as instituições e órgãos de pesquisa estaduais e federais devem investir na construção de indicadores cada vez mais elaborados, incentivando os gestores públicos a utilizarem esses indicadores como importante ferramenta de gestão.

Nesse ponto, cumpre salientar algumas limitações do trabalho. O artigo se limitou à análise de apenas um dos Estados que tem características próprias e diferentes do restante do Brasil e que conta com um índice de mensuração da responsabilidade social dos municípios diferente de outras unidades da federação, como por exemplo, o do Estado de São Paulo. Ainda se pode considerar como ponto fraco do trabalho o fato de se concentrar somente na mensuração da qualidade da educação de parte do ensino fundamental (5ª a 8ª série). Outra limitação que também não pode ser negligenciada, refere-se à questão da precariedade das estatísticas utilizadas para elaboração do IMRS provenientes de registros administrativos de prefeituras com diferentes níveis de organização, não só no que se refere à sua abrangência e comparabilidade, mas também à sua confiabilidade e historicidade.

A partir dessas limitações, podem ser propostas algumas sugestões para futuros trabalhos. Outros estudos poderiam ser conduzidos, buscando-se estabelecer novas relações entre qualidade da educação por meio de outros indicadores, como as notas do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) de Minas Gerais e da Prova Brasil. Novas pesquisas poderiam investigar Estados com diferentes realidades sociais por meio de outros índices, a fim de se aprofundar nas questões levantadas nesse artigo. Também seria interessante a condução de estudos comparativos ao longo do tempo para melhor

verificar mudanças no perfil dos indicadores. Ademais, seria recomendável a investigação da relação entre qualidade da educação e desenvolvimento humano em outros países mais desenvolvidos.

Por fim, é útil enfatizar um último ponto. O trabalho aqui apresentado traz à luz algumas questões que não podem ser negligenciadas pelos gestores públicos engajados no propósito de construir um desenvolvimento social sustentável e voltado para as verdadeiras necessidades humanas. Dessa forma, o trabalho parece contribuir para uma discussão que deve ser continuada e abre algumas reflexões que precisam ser amplamente debatidas tanto no ambiente acadêmico como nos diversos fóruns de gestão pública nas várias esferas dos governos e poderes.

REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.H.G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 32, n. 3, p. 453-476, 2002.
- ANDRADE, J. A.; USSAN, J. L. M; KLERING, L. R. **A Avaliação de Políticas Públicas em Análise: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB**. In: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25. Anais.... Campinas: ANPAD, 2001.p. 1-14. CD-ROM.**
- ARRETCHE, M. T. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/lee, 1998. p. 29-39.
- BARBOSA, M.E.F.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (org.) **Avaliação, ciclos e promoção na Educação**. Porto Alegre: ARTMED, 2001. p. 155-172.
- DEMARCO, D. J. **Educação e Desenvolvimento**. O Índice Paulista de Responsabilidade Social nos Municípios do Noroeste Paulista. 2007. 151f. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Textos para Discussão 26. Brasília : INEP, 2007.
- FLETCHER, P. **As dimensões transversal e longitudinal do Modelo Profluxo**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1997, mimeo.
- FRANCO, C.; BONAMINO, A. Iniciativas recentes de avaliação da qualidade da educação no Brasil. In: FRANCO, C. (org.) **Avaliação, ciclos e promoção na Educação**. Porto Alegre: ARTMED, 2001. p. 15-28.
- FUKKUDA-PARR, S. Resgatando o Conceito de Desenvolvimento Humano do IDH: Reflexões sobre uma Nova Agenda. In: _____. **Desenvolvimento Humano: leituras selecionadas 2007**. Belo Horizonte: PNUD, 2007a. p. 185-195.
- _____. Conceito de Pobreza Humana: Relatório de Desenvolvimento Humano 1997, 1998. In: _____. **Desenvolvimento Humano: leituras selecionadas 2007**. Belo Horizonte: PNUD, 2007b. p. 97-111.
- FUKKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. Introdução. In: _____. **Desenvolvimento Humano: leituras selecionadas 2007**. Belo Horizonte: PNUD, 2007. p. XXV-XL.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia de Cálculo dos Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano**. Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2006. CD-ROM.
- _____. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Belo Horizonte, 2005. CD-ROM.
- FUNDAÇÃO SEADE. **Metodologia do IPRS 2004**. São Paulo, 2004.
- HAIR, J. F. Jr.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. ; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HAQ, M. O Paradigma do Desenvolvimento Humano. In: FUKKUDA-PARR, S (ed.). **Desenvolvimento Humano: leituras selecionadas 2007**. Belo Horizonte: PNUD, 2007. p.63-90.
- HANUSHEK, E. A. Publicly provided education. In: AUERBACH, A. J., FELDSTEIN, M. **Handbook of Public Economics**. Stanford: Elsevier Science B.V., v. 4, 2002. p. 2046-2107.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. EDUDATA- Sistema de Estatísticas Educacionais. Disponível em: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>. Acesso em 15 out. 2008a.
- _____. Prova Brasil e Saeb 2007: Semelhanças e Diferenças. Disponível em: http://prova-brasil.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=81&Itemid=98. Acesso em 13 out. 2008 b.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações**. Campinas: Alínea/PUC-Campinas, 2001.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n.1, p.51-72, jan.-fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 56, n.2, p. 137-160, abr.-jun. 2005.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. Indicadores para o Diálogo. GT Indicadores. **Plataforma Contrapartes** Novib. Série Indicadores, São Paulo, n. 8, p. 1-10, 2002.

KLEIN, R. **Produção e utilização de indicadores educacionais**: metodologia de cálculo de indicadores do fluxo escolar da educação básica.. Brasília: INEP/MEC, 1995, mimeo.

LEE, V. E.; BRYK, A. S. A multilevel model of the social distribution of high school achievement. **Sociology of Education**. v.62, p. 172-192, 1989.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano 2000**. Lisboa: Trinova, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2003. CD-ROM.

SCARDAR NETO, W. J.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, P. L. N. **Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais?** In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu: ABEP, 2008. Disponível em: http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=504&nivel=1. Acesso em 13 out. 2008.

SEN, A. Desenvolvimento como Expansão de Capacidades. In: FUKKUDA-PARR, S (ed.). **Desenvolvimento Humano**: leituras selecionadas 2007. Belo Horizonte: PNUD, 2007a. p. 43-61.

_____. Capital Humano e Capacitação Humana. In: FUKKUDA-PARR, S (ed.). **Desenvolvimento Humano**: leituras selecionadas 2007. Belo Horizonte: PNUD, 2007b. p. 91-95.

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Relatório SAEB99**. Disponível em <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 8 mar. 2004.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 80-90, jul.-dez. 2003.

WILLMS, J.D. **Monitoring school performance**: a non-technical guide for educational administrators. Lewes: Falmer press, 1992.

WILLMS, J. D.; SOMERS, M-A. **Schooling outcomes in Latin America**. A report for UNESCO, 1999.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Catalogue of health indicators**. Geneva, 1996.

Danielle Ramos de Miranda Pereira

Doutora em Demografia pelo CEDEPLAR/UFMG. Gestora de Ensino e Pesquisa da Fundação João Pinheiro - FJP - Belo Horizonte - MG. E-mail: danielle.pereira@fjp.mg.gov.br

Fundação João Pinheiro

Alameda das Acácias, 70
Belo Horizonte - MG
CEP: 31.275-150

Marcelo de Rezende Pint

Mestre e Doutorando em Administração pelo CEPEAD/UFMG. Professor do curso de Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas. E-mail: marcrez@hotmail.com.

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMG

Av. Yolando Sebastião Logli, 255 - Distrito Industrial II
Arcos - MG
CEP: 35588-000