

Inspira

Matheus Maciel de Matos Mendes

**Efeitos da competição entre escolas brasileiras
na qualidade de gestão e nas notas dos alunos**

São Paulo

2019/20

Matheus Maciel de Matos Mendes

**Efeitos da competição entre escolas brasileiras
na qualidade de gestão e nas notas dos alunos**

Relatório final apresentado ao CNPq como
requisito parcial para obtenção de bolsa de
Iniciação Científica.

Orientador: Prof. Naercio Menezes Filho

São Paulo

2019/20

Resumo

É consenso na literatura que a qualidade de gestão de uma escola é um dos principais fatores de influência no aprendizado dos alunos. Porém, os avanços são mais tímidos quanto aos tópicos que impactam a qualidade de gestão. Entre esses temas, pouco é abordado sobre o efeito da concorrência entre escolas. Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é quantificar e analisar o efeito da concorrência entre escolas brasileiras na qualidade de gestão delas. Por meio de análises estatísticas e econométricas, foram observados dados de duas fontes sobre o efeito, destacando as informações obtidas pelo estudo “Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil” (Scur e Lemos, 2015) devido a concisão da metodologia. Os resultados mostram que a concorrência tem impacto positivo não somente na qualidade de gestão como também nas notas dos alunos. Ainda, observa-se que a qualidade de gestão é maior entre as escolas privadas, assim como o efeito da concorrência sobre a gestão. Destaca-se a ausência de um indicador padronizado para a qualidade de gestão das escolas e a necessidade de mais pesquisas sobre o tema em busca de ampliar as evidências.

Palavras-chave: Educação. Gestão Escolar. Concorrência. Aprendizagem.

Abstract

It is an academic consensus that the school management quality is one of the most important factors of influence in the learning process of the students. However, the advances are shy about the topics that impact the school management quality. Among these themes, little is studied about the effect of competition between schools. Therefore, the objective of this research is to quantify and analyze the effect of competition between Brazilian schools in their management quality. Using statistical and econometric analysis, data from two references were observed, giving emphasis to the information from “Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil” (Scur e Lemos, 2015) because of the concision of its methodology. The results show that the competition has positive impact not only in the management quality but also in the students’ grades. Furthermore, data show that the management quality is bigger between private schools, as well as the effect of competition in their management. It stands out the absence of an unique index about the school management quality and the necessity of more researches about the topic in pursuit of broadening the evidences.

Keywords: Education. School Management. Competition. Learning Process.

Sumário

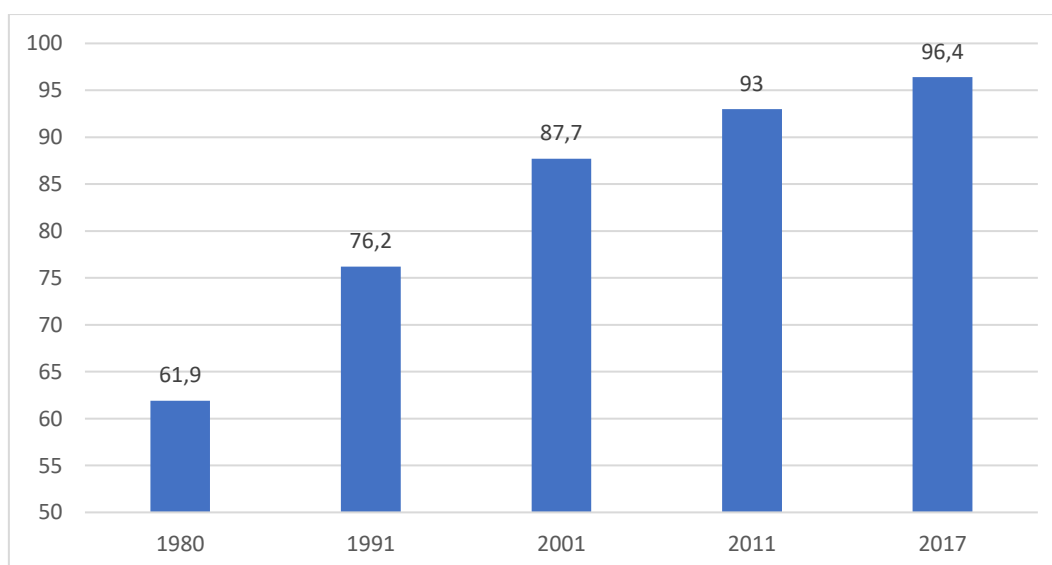
1. Introdução	6
2. Revisão de Literatura	8
2.1. O que é e qual a importância da gestão escolar?	8
2.2. A gestão escolar no mundo e no Brasil	10
2.3. A competição entre escolas	14
3. Metodologia	16
3.1. Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil.....	17
3.2. Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil	17
3.3. Uso dos dados	18
4. Resultados	19
4.1. Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil.....	25
4.2. Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil	27
5. Conclusão	29
Referências Bibliográficas	30

1. Introdução

O acesso à educação gratuita é um dos direitos sociais assegurados pelo Estado na Constituição de 1988, a partir da qual a maioria dos sistemas de ensino, principalmente as redes estaduais e municipais, foram formalmente estruturados e começaram uma grande expansão rumo à universalização do ensino. A introdução da obrigatoriedade dos entes públicos em promover o acesso ao ensino básico fez com que, após cerca de 30 anos da redação da ‘Carta Magna’, no Brasil, 144,1 mil, do total de 184,1 mil estabelecimentos escolares, pertencessem a redes públicas (Todos Pela Educação, 2018).

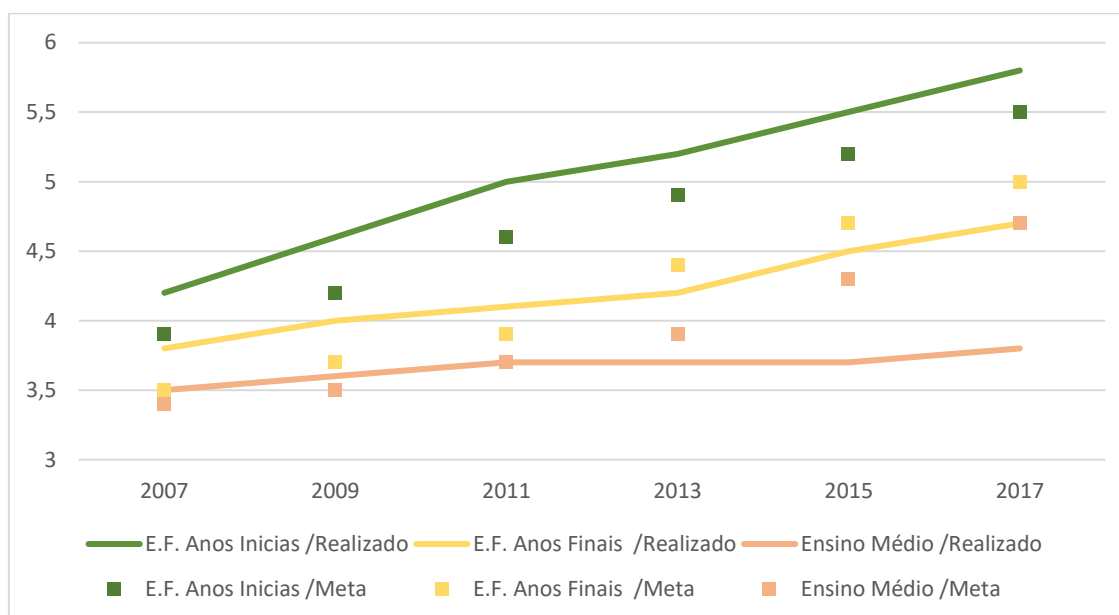
Considerando a dimensão territorial do país, estes números, as inúmeras desigualdades acumuladas ao longo da história e uma atenção política muito baixa à área da educação, o que hoje se apresenta é um cenário de muitos problemas e desafios. Como se pode observar no relatório “Educação Já”, da Todos Pela Educação (2018), embora nos últimos anos tenhamos avançado muito em garantir o acesso ao ensino - mais de 96% das crianças e jovens estão na escola - , ainda temos grandes desafios com relação à permanência – as taxas de abandono no ensino fundamental e no ensino médio são de, respectivamente, em 2016, 1,9% e 6,6% - e com relação à aprendizagem – apenas 7% dos alunos do 3º ano do ensino médio sabem o adequado de matemática.

Gráfico 1 - Acesso de crianças e jovens de 4 a 17 anos à educação no Brasil



Fonte: Adaptado de Todos Pela Educação (2018).

Gráfico 2 - Evolução da aprendizagem no Brasil segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)



Fonte: Adaptado de Todos Pela Educação (2018).

Diante deste cenário, diversas hipóteses são levantadas e pesquisas são feitas, buscando não somente alavancar os maiores problemas e desafios da educação brasileira como também propor soluções e políticas públicas. Dentre os principais empecilhos à melhoria do ensino no Brasil, principalmente no que tange à aprendizagem, a qualidade da gestão escolar tem sido frequentemente colocada em pauta, e pesquisas indicam que melhorias focadas neste ponto podem gerar avanços significativos no desempenho das escolas. Tendo em vista a relevância do tópico da gestão escolar e buscando por mecanismos que estimulem sua melhoria, cada vez mais pesquisadores têm se debruçado sobre o tema. Porém, ainda há espaços não explorados.

Nos mercados, a competição entre firmas que oferecem produtos e serviços semelhantes quase sempre resulta em maiores excedentes e melhores opções de escolha para os consumidores. Colocando a educação neste contexto, levando em conta que escolas públicas dependem de alunos para a manutenção de seu orçamento e escolas privadas dependem das matrículas para que possam lucrar, surge o questionamento sobre a existência da competição entre escolas e sobre a influência desta competição na qualidade de gestão delas.

Para responder a essa pergunta, diferentes cenários são desenhados, levando em conta não somente os níveis de qualidade de gestão nas escolas como também a imensa diversidade geográfica, social e econômica das mais de 5 mil cidades do país. Dessa maneira, pretende-se analisar e comparar a qualidade da gestão escolar em municípios com apenas uma escola e com mais de uma escola, além de explorar demais fatores como a dependência e a localização das escolas e seus impactos e relações com a qualidade de gestão.

Os dados utilizados são de duas fontes. As primeiras informações relativas à qualidade de gestão das escolas serão extraídas dos materiais do relatório de Scur e Lemos (2015) intitulado “Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil”, o qual faz parte da pesquisa realizada em conjunto pelo Itaú Social, a London School of Economics (LSE) e a World Management Survey (WMS). A segunda fonte de dados é a base criada por Thomaz Teodorovicz, Leandro Nardi e Naercio Menezes Filho (2016), que utiliza informações do Censo Escolar e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e que resultou no artigo “Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil”.

Após o cruzamento das informações e o tabelamento dos dados, análises e reflexões são feitas sobre o que os resultados sugerem. Espera-se que a presente pesquisa possa, desta maneira, contribuir para avanços nos estudos sobre a educação, a gestão escolar e a competição no setor público brasileiro.

2. Revisão de Literatura

2.1. O que é e qual a importância da gestão escolar?

Estudos mais aprofundados sobre os determinantes de melhores desempenhos de aprendizagem tiveram início nas duas últimas décadas do século XX. Entre os resultados encontrados pelos pesquisadores pioneiros no tema, se destacou a relevância da gestão escolar como fator de grande influência nos níveis de aprendizagem dos alunos. No Brasil, estas descobertas colaboraram para que, em 1998, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), criasse o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, incentivando, na prática, a melhoria da gestão das escolas brasileiras.

Embora seja amplamente reconhecida sua relevância, definir o significado de “gestão escolar” envolve uma análise profunda e metodológica das principais práticas as quais constituem e influenciam a criação e a manutenção de estruturas processuais que possibilitem o uso eficiente do tempo, das pessoas e dos objetos disponíveis para os gestores das escolas. Considerando o fato de que, posteriormente, a definição a ser utilizada pela presente pesquisa será dada pelos estudos que geraram uma das bases de dados a serem observadas, entende-se, por agora, que a gestão escolar objetiva promover a organização, mobilização e articulação das condições humanas e materiais essenciais para os processos educacionais escolares que promovem a aprendizagem do aluno, como descrito por Marioni, Freguglia e Costa (2014), citando Lück (2000).

Evidências de que a gestão escolar impacta positivamente a aprendizagem dos alunos brasileiros podem ser encontradas em pesquisas apresentadas em artigos como o intitulado “Os determinantes do desempenho escolar no Brasil”, por Menezes Filho (2007). Nessa pesquisa, Menezes Filho (2007) demonstra que a díspar heterogeneidade observada nas notas de alunos de uma mesma rede, ainda levando em conta as características familiares deles, é uma indicação de que a gestão escolar tem papel muito importante nos resultados finais das escolas. Observações similares, posteriormente realizadas por Curi e Menezes Filho (2013), utilizando das notas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), apontam para a grande magnitude dos “efeitos escola”, indicando que a boa gestão escolar resulta em níveis de aprendizado maiores, mesmo com as características socioeconômicas dos alunos controladas.

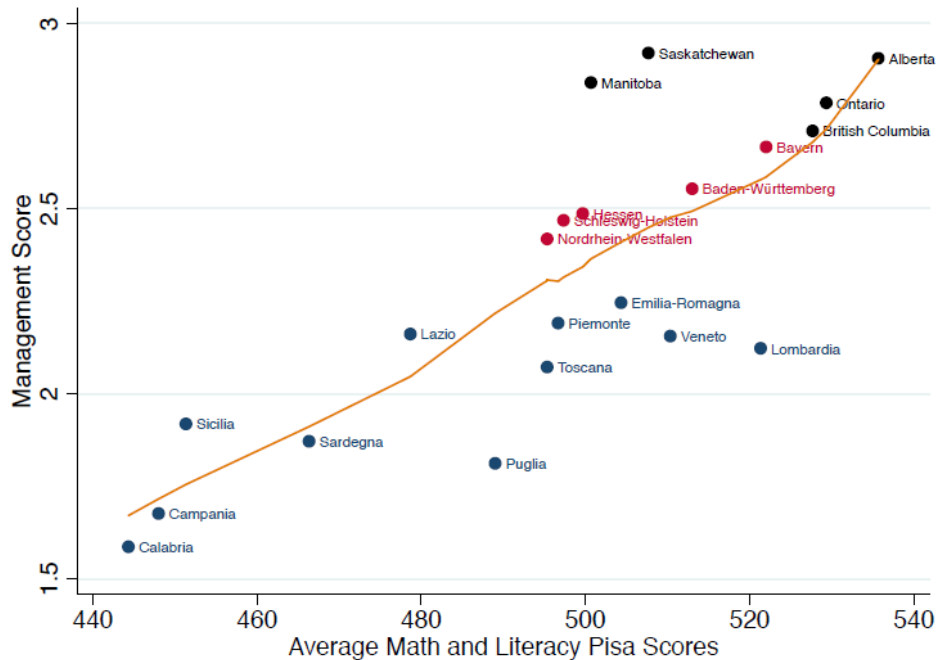
Nesse sentido, é importante ressaltar que, embora a gestão escolar tenha impacto direto na aprendizagem dos alunos dos mais diversos *backgrounds* socioeconômicos e familiares, tanto Curi e Menezes Filho (2013) como Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016) observam que quanto mais pobres os estudantes, menor é a influência dos “efeitos escola” e da qualidade da gestão escolar nos seus resultados. Esta constatação corrobora com o fato amplamente difundido na literatura da enorme influência da família e das condições socioeconômicas das crianças nos seus resultados e performance escolares, áreas em que, na maioria das vezes, as pessoas mais pobres são mais fragilizadas, além de mostrar que, quando estes fatores chegam a certo nível, a qualidade da gestão passa a ser cada vez mais relevante. Sendo assim, é possível levantar a hipótese de que escolas privadas que disputam por alunos de classes mais abastadas busquem melhor qualidade de gestão

como forma de diferenciar-se no mercado, enquanto as escolas públicas têm menores níveis de exigência dos “consumidores” e, dessa forma, menor incentivo à diferenciação.

2.2. A gestão escolar no mundo e no Brasil

Consideradas estas ressalvas, parte-se para o entendimento das diferenças comparativas nos níveis de gestão observados por Bloom, et al. (2014) em suas pesquisas sobre a qualidade da gestão escolar de 8 países do mundo. Além de também identificarem que mais altas pontuações na qualidade da gestão estão positivamente correlacionadas com melhores resultados dos alunos, como é mostrado no gráfico abaixo, os resultados encontrados pelos pesquisadores destacam que as práticas de gestão variam significativamente não somente entre como também dentro dos países.

Gráfico 3 – A qualidade de gestão por região é correlacionada com o PISA



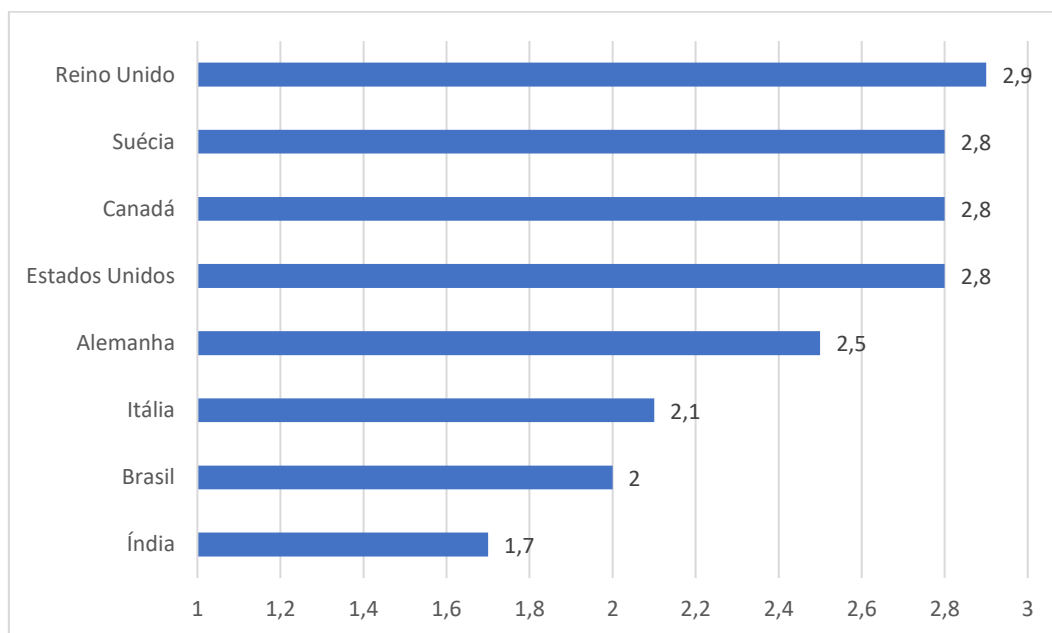
Fonte: Bloom, et al. (2012).

Se as práticas variam também dentro dos países, e com o Brasil sendo parte dessa pesquisa, encontra-se em “Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil”, por Scur e Lemos (2015), coautoras e parceiras de pesquisa junto a Bloom

e Van Reenen na World Management Survey, as informações que possibilitam a construção do cenário atual da qualidade de gestão entre os estados e regiões brasileiros e entre as escolas públicas e privadas.

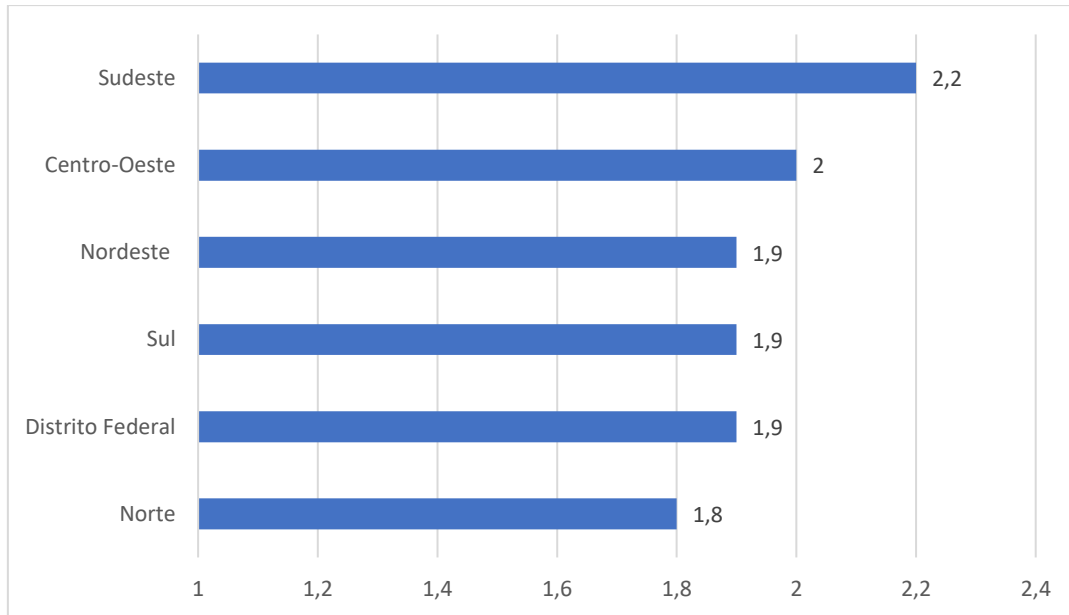
No relatório apresentado por Bloom, et al. (2014), a gestão escolar no Brasil aparece como a segunda pior dos 8 países analisados, com uma pontuação de 2,0 em uma escala que vai de 0 a 5. Segundo os autores, notas abaixo de 2,0 demonstram práticas muito “pobres” de gestão, quase sem monitoramento e com metas e incentivos muito fracos. Scur e Lemos (2015) complementam destacando que a nota brasileira demonstra resultados piores em comparação à América do Norte e à Europa, se saindo melhor apenas que a Índia, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 4 - Qualidade média da gestão escolar, por país



Fonte: Adaptado de Bloom, et al. (2014).

Na análise detalhada quanto aos pontos mais preocupantes da nota brasileira, considerando 4 fatores centrais, a saber, Operações, Monitoramento, Metas e Pessoas, foi identificado que, enquanto o melhor resultado é na área de Operações (nota 2,4), a maior defasagem se encontra na gestão de Pessoas (nota 1,7). É importante destacar que há um certo padrão entre os países no fato de que as notas decrescem quase sempre na mesma ordem de fatores supracitados, sendo pouco viável levantar explicações das notas individualizadas do Brasil nesse contexto.

Gráfico 5 - Qualidade média da gestão escolar, por região

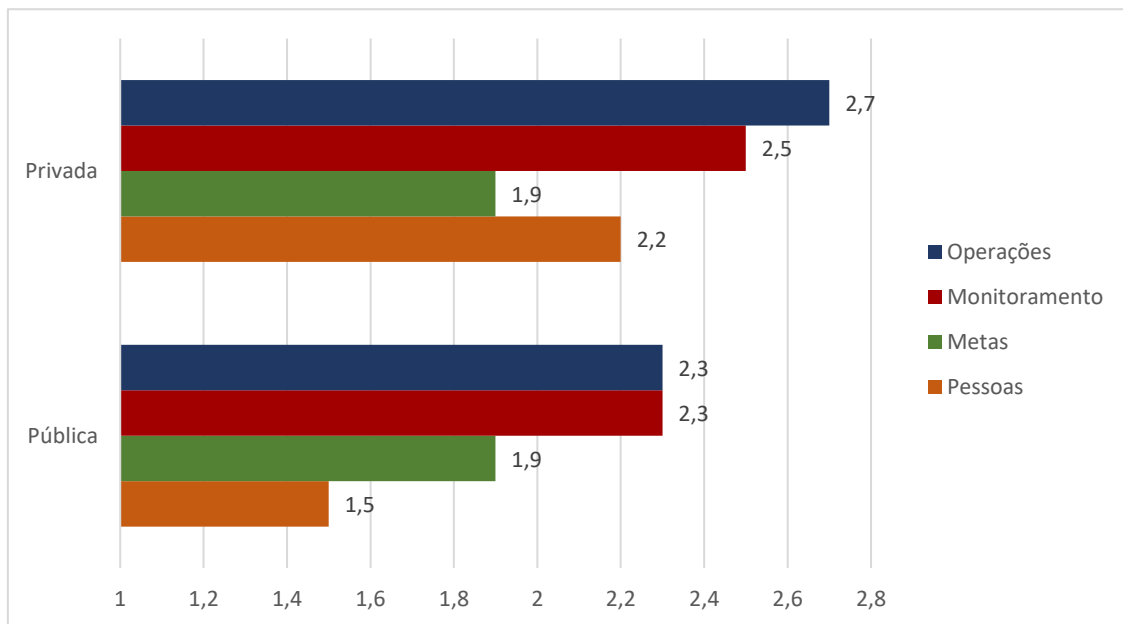
Fonte: Adaptado de Scur e Lemos (2015).

Quanto aos dados relacionados aos estados e regiões, percebe-se na divisão entre regiões que o Sudeste lidera com nota 2,2 enquanto o Norte fica com a pior nota, de 1,8. Na divisão por estados, diferentes hipóteses podem ser consideradas. São Paulo conta com as escolas mais bem geridas – um estado que contém diversas escolas privadas de excelência e que já desenvolve junto às escolas estaduais programa de melhoria da gestão escolar, como foi observado por Tavares (2015); e Pernambuco, com a segunda maior pontuação – é um dos estados que mais se destacaram na reestruturação das escolas de ensino médio e na implantação do ensino integral. Já com as piores notas, encontram-se os estados do Rio Grande do Norte, Rondônia e Amapá – os quais têm pouco ou nenhum destaque em políticas educacionais.

Na comparação entre as escolas públicas e privadas, tem-se que das escolas com notas entre 1 - 2, apenas 18% são privadas; já das escolas com notas entre 3 - 4, as privadas somam 76%, evidenciando a polarização das públicas sendo a maioria entre as de mais baixa qualidade de gestão e das privadas sendo a maioria entre as melhor geridas. A maior diferença entre os tipos de escola se deve à área de gestão de Pessoas, fragilidade latente nas redes públicas do Brasil muito explicada pela baixa qualidade dos professores, que carecem de salários competitivos e formação continuada. Scur e Lemos (2015) argumentam que as disparidades se devem

principalmente às diversas limitações burocráticas as quais são impostas às escolas públicas, que não tem liberdade de “contratar, escolher ou competir por seus próprios professores”, e ficam dependentes das secretarias de educação ou órgãos superiores. Além disso, salientam e corroboram esta situação com a relação positiva entre autonomia e pontuação de gestão observada nas escolas.

Gráfico 6 - Qualidade média da gestão escolar, por área de gestão e propriedade



Fonte: Adaptado de Scur e Lemos (2015).

Conclui-se a análise do panorama geral da qualidade de gestão das escolas brasileiras apresentado no relatório “Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil”, por Scur e Lemos (2015), desatacando que embora os resultados do país estejam aquém do desejado, a grande amplitude e discrepância entre determinadas escolas e estados observadas pelas autoras sugerem que existem bons exemplos de gestão a serem explorados. Estes devem servir de referência e base para a difusão de boas práticas pelas demais escolas do país.

Dessa maneira, tendo em vista a importância da gestão escolar e a existência da discrepância entre práticas de escolas muitas vezes próximas umas das outras, questiona-se: a gestão das escolas, tanto públicas quanto privadas, pode ser impactada pela competição? Mas antes de tentar responder essa indagação, central para a presente pesquisa, deve-se entender o que há por trás da competição entre escolas.

2.3. A competição entre escolas

Junto ao desenvolvimento do Brasil e de seu sistema educacional, o qual se tornou mais acessível e amplo a partir da Constituição de 1988, cresceram também as oportunidades de escolha entre as diferentes escolas por parte dos pais. Segundo Nogueira (1998), no passado essa decisão não precisava de ser feita, principalmente pela organização mais simples das redes e pela maior homogeneidade entre as escolas. “As famílias veem-se agora em face da obrigação de definir seu projeto educativo, de confrontar, discutir, selecionar os estabelecimentos desejados” (Nogueira, 1998). Dessa maneira, os pais começam a ter um poder de decisão o qual é esperado que influencie as escolas a criarem mecanismos de atração e a oferecerem o melhor serviço, visando manter ou aumentar o alunado.

Embora sejam encontradas, no cenário formado por essas mudanças, múltiplas semelhanças ao que se caracteriza por “mercado”, com “consumidores e ofertantes”, observa-se nele também pontos de desencontro com a estrutura original do conceito, como expõe Le Grand (1991): do lado dos ofertantes, não há necessariamente a busca da maximização do lucro e nem são todos eles organizações privadas (“firmas”); já do lado da demanda, o poder de compra não é necessariamente expresso em dinheiro e a escolha às vezes se encontra restrita – na prática - a apenas uma opção – como ocorre, por exemplo, em muitos municípios interioranos brasileiros. Sendo assim, essas diferenças corroboram para a formação de um novo conceito, paralelo ao que se conhece por “mercado”, definido e denominado por Le Grand (1991) como “quase-mercado”, o qual é amplamente utilizado na literatura para referir-se a estes cenários.

Nesse sentido, trazendo a conceituação de Le Grand para uma aplicação na educação e no Brasil, Costa e Koslinski (2012) observam que os quase-mercados educacionais vêm de uma “oferta escolar claramente diferenciada, sob a qual se ajustam as escolhas de estabelecimentos escolares” (Costa e Koslinski, 2012). Assim, com as esperadas reações das escolas na oferta de uma educação de melhor qualidade para a atração de estudantes, o crescimento da competição se daria de forma simultânea. Dados a preocupação dos pais na escolha da escola e a preocupação das escolas na atração de alunos, pode-se definir, enfim, tanto a oferta como a demanda do quase-mercado formado.

Uma visão adicional e complementar, observada em Van Zanten (2005), citando seu trabalho anterior, destaca que na maioria dos sistemas educacionais a concorrência entre as escolas se dá não somente pela livre escolha dos pais e pelo “desenvolvimento [...] de estratégias educacionais mais ambiciosas” por parte deles como também pelo “impulso de políticas de autonomia dos estabelecimentos” (Van Zanten apud Van Zanten, 2002a). Ainda segundo Van Zanten (2005), citando Gewirtz, Ball e Bowe (1995) e seu próprio trabalho de 2001, as escolas competem não tanto para melhorar a produtividade interna, mas principalmente para manter as atividades cotidianas e as condições de trabalho de todos do seu ambiente e para guardarem suas posições nos quase-mercados em que se encontram. O resultado dessas descobertas é que, portanto, na maioria dos casos, a “concorrência [entre escolas] está estreitamente ligada à concorrência por alunos” (Van Zanten, 2005).

Embora estas visões já garantam uma base para a utilização do conceito de quase-mercados escolares, é importante destacar os empecilhos que fazem com que se observe certa incompletude na caracterização deste tipo de mercado. Uma das principais teorias, amplamente citada na literatura, que confrontam a possibilidade do funcionamento ótimo desses mercados, é a das redes sociais, de acordo com a qual se pode inferir que os pais escolhem as escolas não pelas qualidades ou características as quais eles consideram importantes, mas sim pelas influências adquiridas de suas redes sociais sobre elas. Citando Maddaus (1990), Holme (2002) afirma que, em seu estudo, as redes sociais não foram condutoras de informações factuais entre pais sobre escolas específicas e que, ao invés disso, estas compartilhavam opiniões gerais e características construídas - especificamente por pessoas que se assemelhavam em níveis sociais - sobre cada escola.

Ademais, existem outros fatores que afetam o funcionamento deste mercado levantados por pesquisadores do tema, como por exemplo a hierarquização das escolas dentro de seus sistemas (Costa e Koslinski, 2012), a diferença no acesso a recursos por parte dos pais para a realização da escolha (Costa e Koslinski, 2012 apud Bell, 2005, 2006) e o processo denominado “ecologia do mercado” (Yair, 1996), segundo o qual pode-se considerar que a interação entre as escolas também faz com que as próprias criem mecanismos de estruturação de vagas e trocas de alunos, os quais têm influência direta na escolha dos pais e nos fluxos do mercado.

Concluindo as observações destes empecilhos e levando em conta também a literatura econômica internacional sobre o tema, é importante ressaltar que os efeitos

esperados nos resultados dos alunos pela escolha da escola e pela competição não são totalmente conclusivos e a teoria econômica não tem previsões concretas sobre o tópico, embora a maioria indique evidências de efeitos positivos ou nulos paralelamente à falta de evidências quanto a efeitos negativos, como afirmam Wondratschek, Edmark e Frölich (2014).

Voltando ao cenário brasileiro e reconhecendo as limitações na utilização e consideração dos quase-mercados para a presente pesquisa, entende-se que este é o melhor conceito para que se estude a competição entre escolas na dinâmica do Brasil. Esse entendimento é feito com ainda maior segurança tendo em vista Costa e Koslinski (2012), os quais argumentam que os estudos designados por eles “têm sugerido que também no Brasil é possível falar de quase-mercados”, mesmo sem se tratar das disputas entre as escolas particulares dos grandes centros urbanos “ou na ausência de competição clara entre escolas públicas” (Costa e Koslinski, 2012).

3. Metodologia

Assim como empresas, organizações do terceiro setor e parte considerável do setor público utilizam de índices de qualidade de gestão para garantir a excelência na execução de seus trabalhos e serviços. O avanço das avaliações de impacto é um exemplo de movimentos na valorização da melhoria da gestão nesses ambientes. Sendo assim, escolas também deveriam confeccionar e acompanhar métricas de qualidade de gestão tendo em vista a importância dessa para o aprendizado dos alunos. Como a educação no Brasil é, em sua maioria, oferecida pelo Estado, seria importante que este, por meio do Censo Escolar, coletasse dados que pudessem ser convertidos em um índice de qualidade de gestão das escolas. Porém, no país, não há nenhum índice que reflita como é a gestão de cada escola. Sendo assim, para a presente pesquisa, duas bases de dados - criadas por diferentes grupos de pesquisadores junto a organizações do terceiro setor - serão utilizadas, as quais criam, individualmente, um índice de qualidade de gestão para análise.

São duas as fontes: as primeiras informações relativas à qualidade da gestão escolar vêm da pesquisa da World Management Survey (WMS) em parceria com o Itaú Social - desenvolvidas e apresentadas no país por Scur e Lemos (2015) em “Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil”; a segunda fonte de informações relativas ao tema vêm de um compilado de dados do Enem e do Censo

Escolar organizado por Thomaz Teodorovicz, Leandro Nardi e Naercio Menezes Filho (2016), analisados em “Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil”.

3.1. Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil

A pesquisa sobre a qualidade da gestão escolar no Brasil é um dos braços do projeto World Management Survey (WMS), realizado por um grupo de economistas que objetivam medir a qualidade das práticas de gestão em diversos setores ao redor mundo. Em sua pesquisa sobre a qualidade de gestão das escolas, foram avaliados aspectos relacionados às áreas de Operações, Monitoramento de performance das práticas, práticas de definição de Metas e práticas de gestão de Pessoas e talentos. No total, foram analisados dados de mais de 1800 escolas em 8 países; no Brasil, 513 escolas foram observadas no ano de 2013. (Scur e Lemos, 2015)

A metodologia utilizada pelos pesquisadores consiste na análise de respostas a questionários por parte dos diversos atores das escolas e da junção destes dados aos resultados das escolas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2011, visando o estabelecimento da relação entre a qualidade de gestão e o nível de aprendizado dos alunos. Os questionários abrangem de forma ampla e profunda as quatro áreas de foco, sendo que cada área recebe uma pontuação e o índice de gestão da escola é a média entre as notas nas quatro áreas, variando de 0 a 5.

Os resultados foram apresentados no relatório Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas do Brasil, elaborado por Daniela Scur e Renata Lemos (2015) - economistas integrantes do grupo da WMS -, em parceria com o Itaú Social. Os dados recolhidos por estas pesquisadoras serão a primeira referência da presente pesquisa no que tange à qualidade de gestão das escolas.

3.2. Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil

A segunda fonte de dados vem do trabalho de Thomaz Teodorovicz, Leandro Nardi e Naercio Menezes Filho (2016), os quais buscaram entender a qualidade da gestão escolar e os resultados acadêmicos dos alunos junto à percepção deles. As fontes de dados que possibilitaram a construção dessa base foram os resultados do

Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2007 e 2008 assim como as informações contidas no Censo Escolar dos mesmos anos. Para esta pesquisa, serão utilizados apenas os dados do ano de 2008, que contam com informações de 16515 escolas.

Deve-se atentar a um fator ao analisar-se as informações desta fonte: o índice da qualidade de gestão criado vem das respostas dos alunos a uma parte específica do questionário socioeconômico preenchido durante a inscrição no ENEM. Essa parte contém perguntas relativas à organização burocrática da escola, como ela avalia os alunos, como ela resolve os conflitos e o que ela oferece de atividades extracurriculares como excursões e feiras de ciências. O índice de gestão escolar varia de 0 a 11 nesta base.

Os resultados da análise desta base são expostos no artigo “Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil”, de Thomaz Teodorovicz, Leandro Nardi e Naercio Menezes Filho (2016).

3.3. Uso dos dados

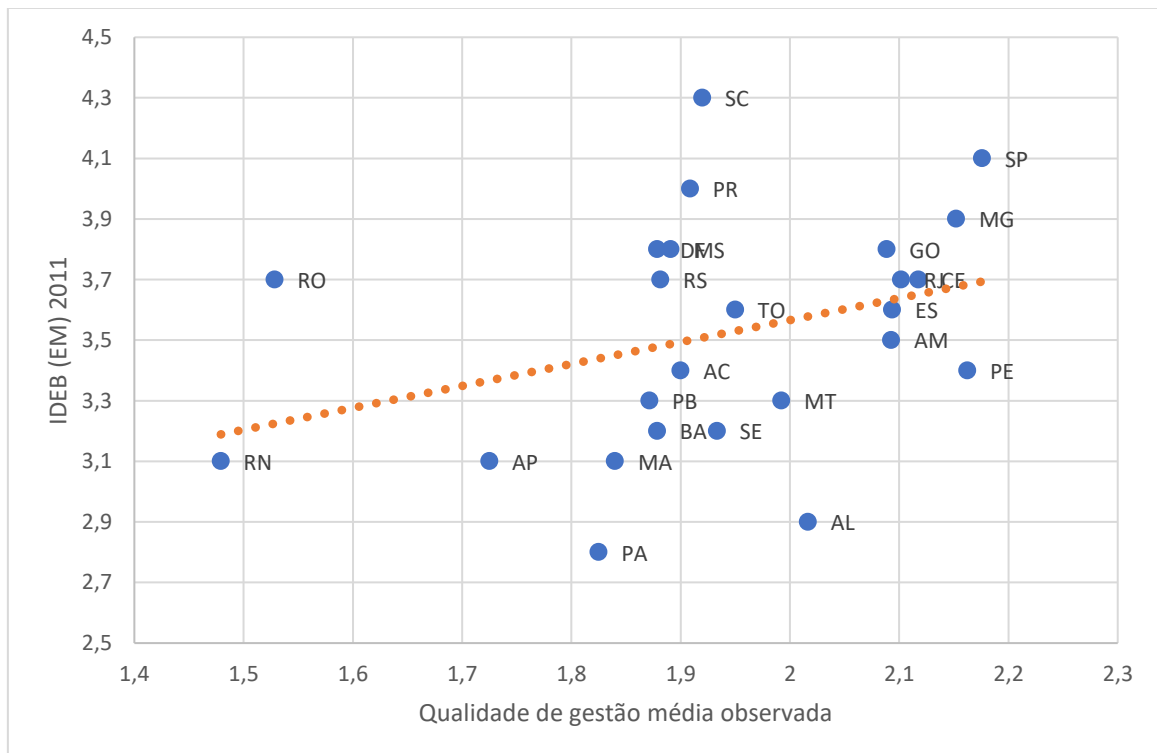
Para as conclusões acerca dos dados utilizados, análises estatísticas e econométricas serão realizadas. Primeiramente, será feita uma revisão sobre a relação entre a qualidade de gestão e o nível de aprendizado, em busca de analisar brevemente se é possível observar relação entre o índice de Scur e Lemos (2015) com o IDEB do Ensino Médio dos estados no ano de 2011, data quando a pesquisa foi realizada.

Em seguida, será observado como a qualidade de gestão varia entre escolas com características diferentes como a dependência, onde estão localizadas e se enfrentam ou não a concorrência, visando entender também as diferenças nos resultados de cada base de dados. Finalmente, serão realizadas regressões lineares robustas que possibilitem estimar a qualidade de gestão e a nota média das questões objetivas do ENEM para escolas públicas e privadas que concorrem e não concorrem, visando quantificar os efeitos e elaborar uma reflexão quanto às variações na qualidade de gestão e nas notas geradas pela competição.

4. Resultados

É consenso na literatura que a qualidade da gestão de uma escola impacta positivamente no aprendizado dos alunos. Portanto, inicialmente, não é o objetivo discutir a validade ou não dessa informação, mas sim realizar uma análise que previamente não foi feita. De fato, Bloom et al. (2014) e Scur e Lemos (2015) optam pela utilização das notas dos alunos na prova de Matemática do ENEM pois dessa forma conseguem quantificar os resultados das escolas nas quais os questionários foram aplicados e não tomam as amostras como representantes verdadeiros de todos os estados. Mas, supondo as amostras representativas dentro de cada estado, indaga-se sobre a possibilidade de observar relação entre a qualidade de gestão e o IDEB desse estado. Tem-se o gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Qualidade de gestão escolar média e IDEB(EM) 2011, por estado



Fonte: Scur e Lemos (2015); INEP (2020). Elaboração própria.

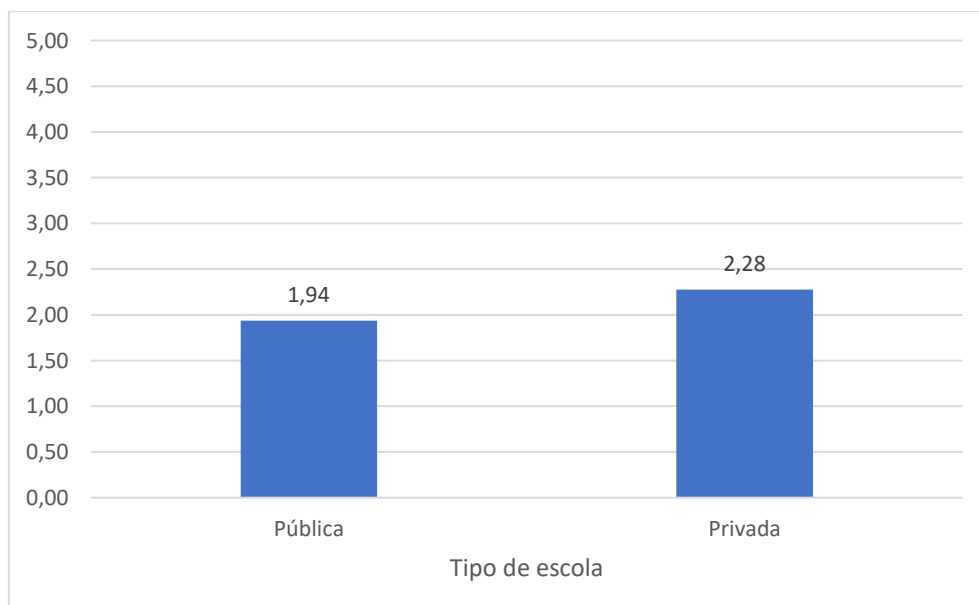
Dois pontos inicialmente se destacam observando o gráfico: primeiramente, há uma dispersão muito grande no IDEB nos estados com qualidade de gestão estimada entre 1,8 e 2. Entre estes, parece não haver diferenciação significativa no IDEB pela qualidade de gestão; por outro lado, entre o grupo de estados com qualidade de

gestão superior a 2, excetuando-se Alagoas e Pernambuco, todos encontram-se sobre ou acima da média do IDEB (a saber, 3,5). Dessa forma, não é exagero esperar uma correlação entre maior qualidade de gestão e melhores índices de aprendizagem, neste caso, medido pelo IDEB do Ensino Médio.

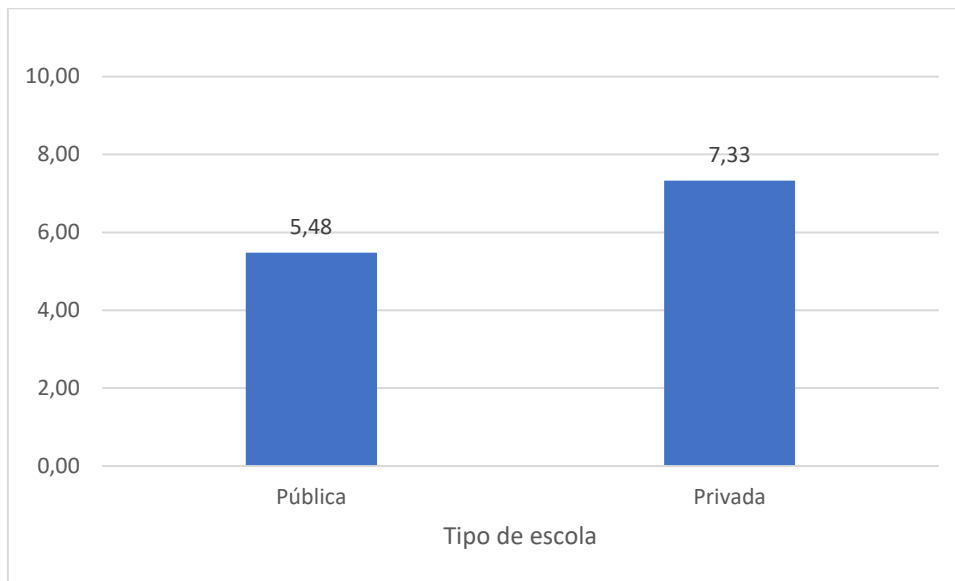
Não obstante, vale mencionar os esforços dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo e Pernambuco na época para que a qualidade de gestão nas redes escolares e nas próprias escolas melhorasse (Barros, 2019). Programas implantados em parceria com consultorias privadas – caso de Minas Gerais – e com organizações do terceiro setor – Ceará, Goiás, Espírito Santo e Pernambuco – foram reconhecidos pelas práticas implementadas nessas redes, que, como observamos, também obtiveram resultados de aprendizado acima da média.

Voltando, portanto, à qualidade de gestão, o primeiro questionamento que surge é se escolas privadas realmente têm melhor gestão que escolas públicas – dado que, quanto à aprendizagem, no Brasil, escolas privadas se saem melhor. Nesse sentido, é importante, antes de avaliar a concorrência entre escolas, verificar se escolas privadas têm também melhor gestão do que escolas públicas. A escala do índice de qualidade de gestão de Scur e Lemos (2015) varia de 0 a 5, enquanto a do índice de Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016), de 0 a 11.

Gráfico 8 - Qualidade de gestão escolar média, por tipo de escola



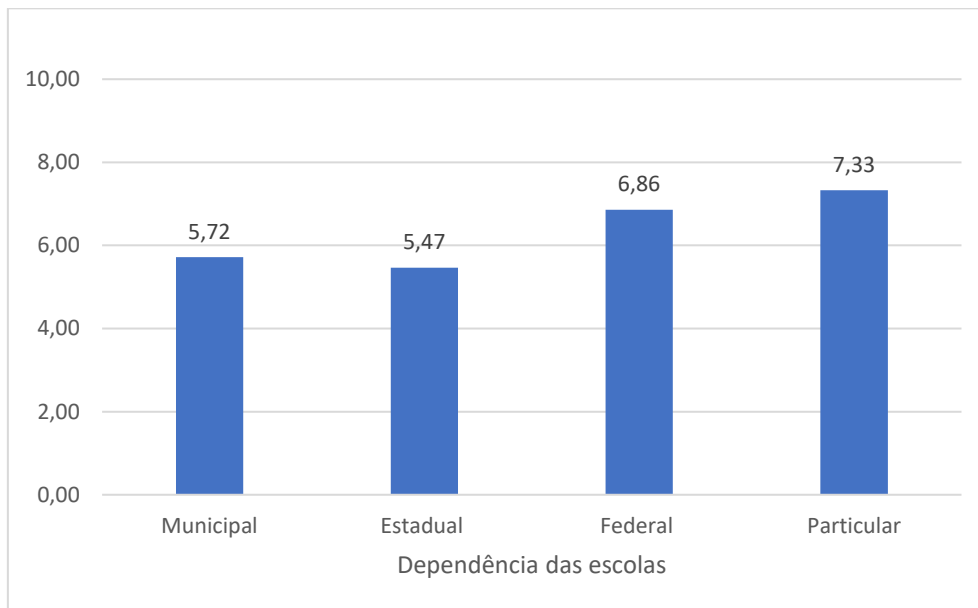
Fonte: Scur e Lemos (2015). Elaboração própria.

Gráfico 9 - Qualidade de gestão escolar média, por tipo de escola

Fonte: Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016). Elaboração própria.

Como se observa, a disparidade na qualidade de gestão média entre escolas públicas e privadas é muito significativa para as duas bases de dados observadas, sendo a qualidade de gestão das privadas melhor em 18% e 34%, respectivamente. Neste ponto, pode-se levantar hipóteses com relação à disponibilidade de recursos e a qualidade dos corpos técnico e docente, ambos normalmente maiores nas redes privadas. Além disso, segundo Scur e Lemos (2015), um dos principais fatores para essa diferença é a falta de autonomia nas escolas públicas, que têm uma forte dependência das secretarias de educação ou de órgãos regionais para tarefas como a contratação de professores.

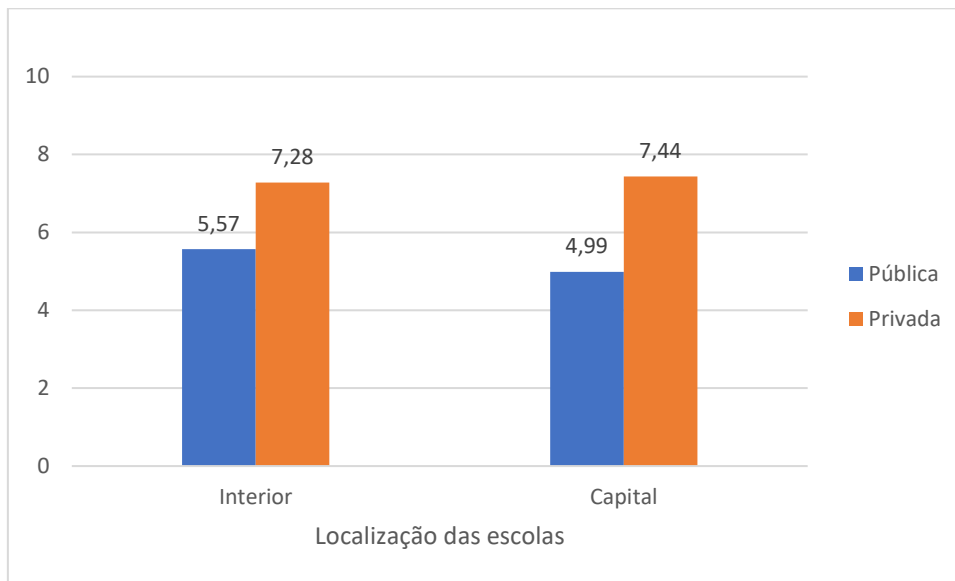
Com relação à essa dependência, pode-se também observar se escolas municipais, estaduais e federais diferem em suas pontuações. Visando entender essa relação, deve-se observar o gráfico a seguir.

Gráfico 10 - Qualidade de gestão escolar média, por dependência da escola

Fonte: Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016). Elaboração própria.

Analisando esses resultados, percebe-se que as escolas municipais têm uma pequena vantagem sobre as estaduais, enquanto ambas estão significativamente distantes das federais e particulares, que têm índices de qualidade de gestão mais próximos. As explicações para esses resultados se alinham às observações de Scur e Lemos (2015), porém, com uma visão ainda mais específica: enquanto as escolas federais e particulares tendem a ter não somente mais recursos como, principalmente, mais autonomia, escolas municipais e estaduais, muito dependentes das secretarias e órgãos regionais, acabam tendo pontuações menores.

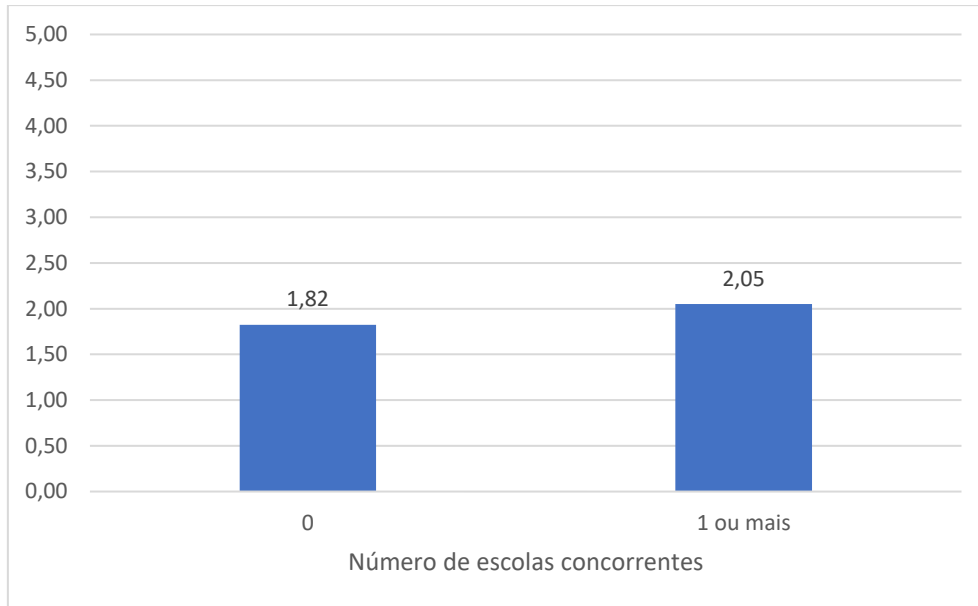
Buscando ampliar o conhecimento sobre o que tem relação com a qualidade de gestão das escolas, uma dúvida surge quanto à localização destas. Nesse sentido, utilizando os dados relacionados ao Censo Escolar, pôde-se construir o seguinte gráfico, que mostra a diferença do índice para escolas do interior e escolas da capital, tanto públicas quanto privadas.

Gráfico 11 - Qualidade de gestão média por tipo de escola e localização

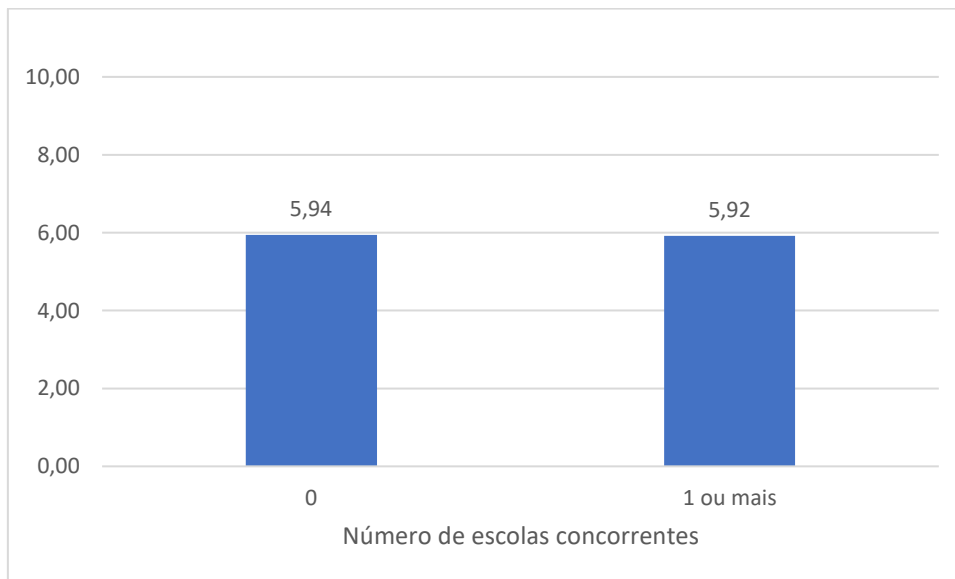
Fonte: Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016). Elaboração própria.

Nesse sentido, escolas privadas de capitais aparentam ter melhor qualidade de gestão do que as privadas do interior, efeito oposto ao observado nas escolas públicas, que apresentam uma maior variação, negativa, quando as escolas são de capitais. É difícil estabelecer critérios de correlação nesse sentido, dado que é ainda um tópico pouco ou nada explorado na literatura e que possui elementos que convergem e divergem como o tamanho das redes, a autonomia de escolas públicas em capitais e no interior, a qualidade e a disponibilidade de docentes em cada local, entre outros fatores. Uma hipótese é que redes privadas em capitais tenham melhores insumos para gestão e pais que cobram mais das escolas; em oposição, nas públicas, em capitais há grande dispersão de escolas e também maior diversidade entre elas, enquanto nos municípios as escolas são poucas e os recursos, tanto físicos como financeiros e de pessoal, são mais focalizados.

Finalmente, partindo da indagação quanto à influência e relação da competição entre escolas na qualidade de gestão, tem-se, primeiramente, a comparação entre a média da qualidade de gestão das escolas que não têm concorrentes e as que têm 1 ou mais concorrentes.

Gráfico 12 - Qualidade de gestão escolar média, por número de escolas concorrentes

Fonte: Scur e Lemos (2015). Elaboração própria.

Gráfico 13 - Qualidade de gestão escolar média, por número de escolas concorrentes

Fonte: Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016). Elaboração própria.

Com base nos dados de Scur e Lemos (2015), percebe-se uma diferença positiva de 12,4% na qualidade de gestão de escolas sem concorrentes e escolas com concorrentes (com 95% de confiança), enquanto na segunda análise tem-se uma diferença de -0,4%, que não é significativa a 95%. O que se observa, portanto, é que aparenta haver maior qualidade de gestão quando as escolas têm concorrência. Neste ponto, uma reflexão sobre a origem dos dados é importante. Enquanto os

questionários de Scur e Lemos (2015) têm uma metodologia focada em medir a qualidade da gestão relacionada, principalmente, a processos de gerenciamento de metas e de pessoas, em que os entrevistados são professores e gestores das escolas e o questionário é bem abrangente, os dados do questionário do ENEM se voltam para questões mais simples como a organização de feiras e excursões, resolução de conflitos e a capacidade de avaliação, de organização dos horários e de administração geral da escola, aplicados em um questionário simples para captar como os alunos observam esses fatores. Essa diferença nas metodologias pode ser uma das fontes das diferenças entre os resultados.

4.1. Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil

Prosseguindo, em busca de identificar se a competição entre as escolas aumenta a qualidade de gestão delas, propõe-se um modelo de regressão linear robusta que relacione a competição com a gestão, incluindo uma *dummy* para a dependência da escola, de forma que esta conte para a autonomia da entidade, e tentando avaliar o impacto da interação entre a escola ter concorrência e ser privada. Desta forma, utilizando primeiramente os dados de Scur e Lemos (2015) e regredindo as variáveis supracitadas, tem-se a tabela a seguir:

Tabela 1 – Regressões robustas estimadas para a qualidade de gestão das escolas, com base em Scur e Lemos (2015)

	Variável Dependente		
Variáveis Independentes	Qualidade de gestão		
Concorre	0,227*** (0,055)	0,137** (0,056)	0,129** (0,057)
Privada		0,324*** (0,054)	-0,024 (0,051)
Interação (Conc. * Priv.)			0,351*** (0,075)
Cons.	1,823*** (0,050)	1,817*** (0,051)	1,824*** (0,051)
Obs.	516	516	516
Prob>F	0,000	0,000	-
R ²	0,017	0,094	0,095

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Scur e Lemos (2015). Erro-padrão robusto entre parênteses. Significância dos coeficientes: ***1%; **5%; *10%.

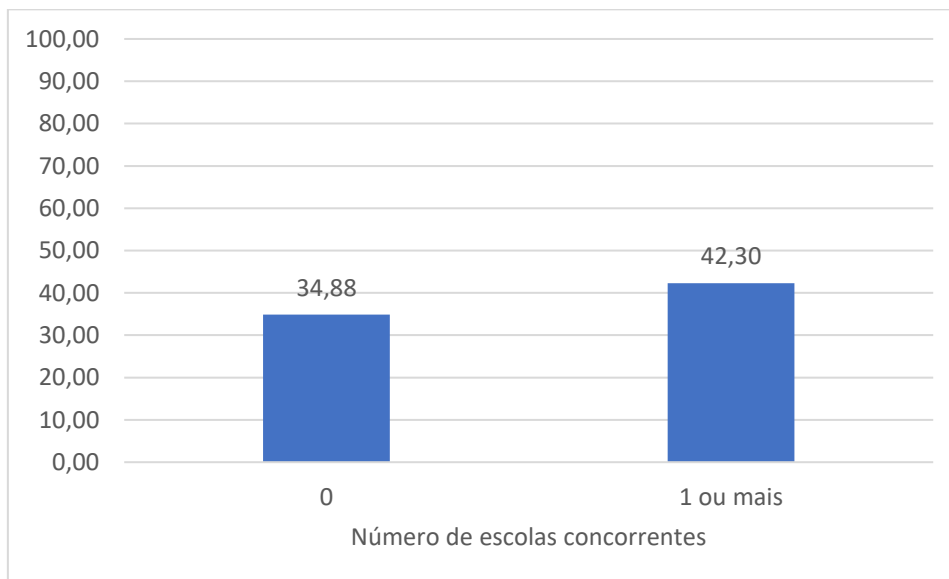
Observa-se que as escolas que têm concorrentes apresentam, em média, 0,14 pontos a mais no índice de qualidade de gestão, ao passo que ser privada faz com que a escola apresente 0,32 pontos a mais. A esperança da qualidade de gestão de uma escola pública que não enfrenta concorrência é 1,82; de uma escola pública que tem concorrentes, 1,95; de uma escola que é privada, mas não tem concorrentes, 2,14 e de uma escola privada que tem concorrência, 2,28. Os resultados mostram também que escolas privadas apresentam melhor gestão e o efeito da concorrência sobre a gestão delas, observado na interação, é maior.

De fato, esses valores seguem o que se observa na literatura atual. A autonomia apresenta maiores impactos na qualidade de gestão juntamente às metas que diferenciam escolas públicas e privadas. Ainda assim, a concorrência entre as escolas cumpre seu papel em influenciar na melhor qualidade de gestão: o poder de escolha dos pais faz com que gestores se preocupem em cuidar melhor dos professores e dos processos e garantir maior efetividade.

4.2. Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil

Tendo em vista o efeito positivo da concorrência na qualidade de gestão, pode-se indagar sobre o efeito dela nas notas dos alunos, fator ainda mais relevante para as escolas. Sendo assim, realiza-se uma regressão similar à anterior para os dados de Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016), desta vez com o intuito de observar os efeitos da concorrência nas notas dos alunos. Na análise destes pesquisadores, a nota de referência foi relativa às questões objetivas do ENEM realizado pelos alunos que responderam ao questionário. Utilizando esses dados, então, foi realizada uma regressão tendo como variável dependente essa nota, visando observar como a competição impacta os resultados das escolas. O resultado é exposto no gráfico e na tabela a seguir.

Gráfico 14 – Nota média da escola nas questões objetivas do ENEM, por número de escolas concorrentes



Fonte: Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016). Elaboração própria.

Tabela 2 – Regressões robustas estimadas para a nota média da escola em questões objetivas do ENEM, com base em Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016)

Variáveis Independentes	Variável Dependente		
	Nota da escola (ajustada)		
Concorre	7,419*** (0,125)	2,009*** (0,101)	2,015*** (0,101)
Privada		17,778*** (0,141)	22,226*** (7,956)
Interação (Conc. * Priv.)			-4,452 (7,958)
Cons.	34,885*** (0,087)	34,868*** (0,087)	34,864*** (0,086)
Obs.	16205	16205	16205
Prob>F	0,000	0,000	0,000
R ²	0,090	0,641	0,641

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Teodorovicz, Nardi e Menezes Filho (2016). Erro-padrão robusto entre parênteses. Significância dos coeficientes: ***1%; **5%; *10%.

Observando os resultados, fica claro que a concorrência exerce influência nas notas das escolas, mesmo quando considerada a dependência delas. Quando uma escola é privada, o aumento nas notas equivale a 17,78 e quando a escola concorre esse impacto é de 2,01. Espera-se, dessa forma, uma nota média de 34,87 para escolas públicas que não concorrem e de 36,88 para as que concorrem; entre as privadas, a esperança para as que não têm concorrência é de 52,65 e para as que concorrem, 54,66.

Observando os resultados dessas regressões, tem-se a predominância das escolas privadas tanto na melhor qualidade de gestão quanto nas maiores notas. Porém, mesmo controlando essa dependência, o efeito da concorrência se mantém para as escolas públicas. Sendo assim, conclui-se que a existência de competição entre escolas tem impacto positivo tanto a qualidade de gestão delas como também a nota média dos alunos das escolas.

5. Conclusão

O acesso e a permanência das crianças no ensino básico brasileiro têm crescido significativamente nas últimas décadas, rumo à universalização. Apesar disso, os avanços na aprendizagem não são animadores. Nesse sentido, a importância da gestão escolar para a melhoria do aprendizado é grande, e o país carece de desenvolvimento nesse tópico. Escolas privadas, com maior autonomia, tomam a frente das públicas nos indicadores existentes. Redes públicas que adotaram programas focados no tópico apresentam qualidade de gestão acima da média de seus pares, mas os avanços podem e precisam ser maiores.

Dentre os fatores que colaboram para a qualidade de gestão, a presente pesquisa buscou avaliar os efeitos da concorrência entre escolas, analisando duas fontes de dados, oriundas de pesquisas acadêmicas e do terceiro setor. De acordo com os resultados, pode-se concluir que a concorrência tem efeito positivo na qualidade de gestão, principalmente no que tange a processos e metodologias, mais ligados à gestão de pessoas e metas. Observa-se também que escolas privadas apresentam melhor gestão e o efeito da concorrência sobre a gestão delas é maior. Ainda, foram encontradas evidências de que a concorrência tem efeito positivo nas notas das escolas nas questões objetivas do ENEM. A literatura indica a predominância de efeitos positivos ou nulos da concorrência na gestão, e não foram encontradas evidências significativas de que os resultados apresentados destoem do estado da arte.

Enfim, observa-se e destaca-se a falta de um indicador unificado de qualidade de gestão, que consiga captar como cada escola lida com o tópico e como programas focalizados possam ajudar as que carecem de processos de qualidade. Este poderia ser implementado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que já realiza e coleta dados úteis à análise da gestão pelo Censo Escolar. Com um indicador unificado, análises mais profundas e com maior poder de prover informações individualizadas podem ser realizadas e o conhecimento na área será significativamente expandido.

Referências Bibliográficas

BARROS, Daniel. **País mal educado**: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras? 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

BLOOM, Nicholas *et al.* **Does management matter in schools**. NBER Working Paper, n. 20667, Nov. 2014. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w20667>. Acesso em: 19 jun. 2019.

CURI, Andréa; MENEZES FILHO, Naercio. Mensalidade escolar, background familiar e os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 2, p. 223-254, Ago. 2013. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1469/1131>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DA COSTA, Marcio; KOSLINSKI, Mariane. Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. **Pro-Posições**, v. 23, n. 2, p. 195-213, Campinas, 2012. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/278035755_Escolha_estrategia_e_competicao_por_escolas_publicas. Acesso em: 04 set. 2019.

HOLME, Jennifer Jellison. Buying homes, buying schools: school choice and the Social Construction of school quality. **Harvard Educational Review**, v. 72, n. 2, 2002. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/019e/0cec633bbe33cd2a7af5a9ba821eb8013a65.pdf?_ga=2.3457849.800174430.1581283630-1061299953.1581283630. Acesso em: 06 set. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB - Resultados e Metas**. Versão 36187, atualizado em 30 ago. 2018. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=3831438>. Acesso em: 30 abr. 2020.

LE GRAND, Julian. Quase-Markets and Social Policy. **The Economic Journal**, v. 101, n. 408, p.1256-1267, Set. 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2234441>. Acesso em: 04 set. 2019.

MARIONI, Larissa; FREGUGLIA, Ricardo; COSTA, Ana Beatriz. **Impacts of school management on educational development: a longitudinal analysis from the**

teacher's perspective. Anais do XLII Encontro Nacional de Economia, 2016. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_/i12-38f0bce5d7a7feb0e96e5455e4eaaab4.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

MENEZES FILHO, Naercio. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. **O Brasil e a ciência econômica em debate**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/desempenho_escolar.pdf. Acesso em: 09 ago. 2019.

NOGUEIRA, Maria Alice. A escolha do estabelecimento de ensino pelas famílias. **Revista Brasileira de Educação**, n. 7, 1998. Disponível em: http://anped.tempsite.ws/novo_portal/rbe/rbedigital/RBDE07/RBDE07_05_MARIA_ALICE_NOGUEIRA.pdf. Acesso em: 04 set. 2019.

SCUR, Daniela; LEMOS, Renata. **Práticas de Gestão em Escolas Públicas e Privadas no Brasil.** Fundação Itaú Social, 2015. Disponível em: http://worldmanagementsurvey.org/wp-content/uploads/2016/01/brazileducation_itaui.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.

TAVARES, Priscilla, **The impact of school management practices on educational performance: Evidence from public schools in São Paulo.** Economics of Education Review, v. 48, p. 1-15, Out. 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775715000680>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TEODOROVICZ, Thomaz; NARDI, Leandro; MENEZES FILHO, Naercio. **Management Practices and Pupil Performance: evidence from Brazil.** 38º Encontro Brasileiro de Econometria, Dez. 2016.

TEODOROVICZ, Thomaz; NARDI, Leandro; MENEZES FILHO, Naercio. **Qualidade da gestão em escolas e performance acadêmica: evidências pela percepção dos estudantes no Brasil.** 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação Já.** 3ª ed. Dez. 2018. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf. Acesso em: 08 ago. 2019.

VAN ZANTEN, Agnès. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. **Cadernos de Pesquisa**, v. 25, n. 126, p. 565-593, 2005.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a03n126.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

WONDRATSCHEK, Verena; EDMARK, Karin; FRÖLICH, Markus. **The Short- and Long-Term Effects of School Choice on Student Outcomes: Evidence from a School Choice Reform in Sweden**. IZA Discussion Paper, n. 7898, Jan. 2014. Disponível em: <http://ftp.iza.org/dp7898.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

YAIR, Gad. School organization and market ecology: a realist sociological look at the infrastructure of school choice. **British Journal of Sociology of Education**, v. 17, n. 4, p. 453-471, Londres, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0142569960170403>. Acesso em: 04 set. 2019.