UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DIOGO JOEL DEMARCO

**EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
O Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios do
noroeste paulista**

São Paulo
2007

DIOGO JOEL DEMARCO

**EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
O Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios do
noroeste paulista**

Tese apresentada ao curso de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação. Orientador: Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira.

São Paulo
2007

Diogo Joel Demarco

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:

O Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios do noroeste paulista

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof.Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

À Nazaré, pelo amor, companheirismo
e apoio em todos os momentos e ao Pedro,
que veio ao mundo no decorrer deste trabalho
para encher de alegria nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

A Romualdo Portela de Oliveira pela orientação dedicada e pelas conversas informais, que muito contribuíram à compreensão dos desafios atuais da educação e para formatar e finalizar este trabalho.

Aos professores Pedro Roberto Jacobi e Bernardete Gatti pelas considerações e sugestões no exame de qualificação.

Aos professores, funcionários e colegas da pós-graduação da FEUSP, particularmente aos colegas do CEPPPE pelas ricas discussões e aprendizado conjunto nos seminários e nas conversas informais.

A Arilson da Silva Favareto, colega na Plural Consultoria, pelas suas contribuições e comentários sempre muito pertinentes ao texto da qualificação e a Francisco José Carvalho Mazzeu, da Fundação Untrabalho, pelos comentários ao texto final, que muito contribuíram para o entendimento das dinâmicas do desenvolvimento e suas relações com a educação nas sociedades contemporâneas.

A Maria Conceição Conholato, Maria Cristina Amoroso e Luis Antonio Franco da Fundação de Desenvolvimento da Educação (FDE) e a Maria Paula Ferreira da Fundação Seade pelo apoio no acesso às informações e pela atenção disponibilizada durante as entrevistas realizadas.

Aos meus pais e familiares pelo amor, incentivo e apoio recebido durante toda a minha vida, buscando sempre uma formação humana e profissional.

“A contabilidade social – se assim podemos chamá-la – é notoriamente deficiente. A humanidade parece fixada num único grande objetivo, o aumento do produto interno bruto (PIB). Se o PIB está acumulando, isso significa que o governo atual é bom, que as empresas estarão empregando e, com isso, mais salários permitirão comprar os novos produtos – enfim, é a felicidade, o que muitos têm chamado de progresso.

O problema é que não basta avançar, é preciso saber para onde. Não basta dizer ‘estamos produzindo mais’, é preciso olhar o que estamos produzindo, para quem e como, ou seja, com que impactos sociais. Esse olhar mais amplo abre uma perspectiva profundamente diferente.”

Ladislau Dowbor

RESUMO

DEMARCO, Diogo Joel. *“Educação e desenvolvimento: o Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios do noroeste paulista”*. São Paulo, Feusp, 2007. (Tese de doutorado).

Trata-se de pesquisa empírica cujo objeto são os indicadores do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS). À luz deste índice, se analisa educação e desenvolvimento nos municípios do noroeste paulista, buscando compreender que fatores levam aos bons resultados nos indicadores de escolaridade, obtidos por um grupo de municípios com baixos níveis de riqueza, denominados de grupo 3 do IPRS. O trabalho busca, por meio de um olhar crítico da composição das variáveis do IPRS, analisar a capacidade destas expressarem a realidade do ambiente educacional dos municípios e, ao mesmo tempo, serem úteis na definição de políticas visando fortalecer as dinâmicas de desenvolvimento dos mesmos. Com isso objetiva contribuir com o debate sobre a formulação de indicadores educacionais mais adequados à análise do desenvolvimento na atualidade. Parte-se da constatação da relevância da educação nas atuais dinâmicas de desenvolvimento, não mais compreendido como sinônimo de crescimento econômico, ressaltando a inclusão da dimensão educacional nos instrumentos de mensuração do desenvolvimento humano. São discutidos os conceitos de desenvolvimento como liberdade e de capital social como parâmetros para se compreender o surgimento de uma nova geração de indicadores de desenvolvimento dentre os quais o índice paulista. Estes conceitos são abordados com base nas referências teóricas fornecidas por Sen, Putnam, Bourdieu e Coleman, objetivando analisar a capacidade do IPRS em incorporar estes conceitos nas suas dimensões. Paralelamente a isso se apresenta e analisa os indicadores do IPRS no estado de São Paulo e nos municípios da região noroeste, buscando compreender o que leva a emergência de um grupo expressivo de municípios pobres em termos de riqueza mas com indicadores sociais satisfatórios. Para tanto são utilizados os dados secundários do banco de dados do IPRS da Fundação Seade. Com isso se constata dois aspectos: a relevância da dimensão escolaridade nos bons resultados sociais obtidos por estes municípios e a insuficiência dos indicadores educacionais do índice paulista, especialmente no que se refere a incorporar outras variáveis quantitativas relacionadas ao ambiente educacional disponível quanto variáveis referentes à qualidade dos processos educativos desenvolvidos. As seguintes considerações finais são apresentadas: o IPRS é um indicador que avança na sua estruturação e capacidade de retratar a realidade do desenvolvimento dos municípios, fugindo da padronização dos indicadores sintéticos, contudo, ainda apresenta limitações no que tange a capacidade de analisar o ambiente educacional e a qualidade da educação ofertada e, conseqüentemente, contribuir de maneira efetiva como instrumento de monitoramento e avaliação das políticas que visam fortalecer as dinâmicas de desenvolvimento dos municípios paulistas.

Unitermos: desenvolvimento, capital humano, capital social, indicadores de desenvolvimento, dimensão educacional, IPRS.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Educação.

Banca Examinadora: Orientador: Romualdo Portela de Oliveira

Examinadores: Bernardete Gatti, Francisco Junqueira Crespo Franco
Filho, Pedro Roberto Jacobi, Sandra Zákia Lian Sousa.

Data da Defesa: dia ____ de março de 2007.

Diogo Joel Demarco (1968-) é natural de Viadutos/RS. Formado em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (1992), fez seu mestrado em Educação, na Universidade de São Paulo (2001), tendo apresentado a dissertação: *Uma análise do Projeto Escola do Campo – Casa Familiar Rural como iniciativa de profissionalização e escolarização de jovens rurais do Estado do Paraná*.

ABSTRACT

DEMARCO, Diogo Joel. *“Education and Development: The Índice Paulista de Responsabilidade Social (São Paulo Index of Social Responsibility) in the Northwestern cities of São Paulo State.* São Paulo, Feusp, 2007. (Doctoral Thesis).

The following study is an empirical research, having as its object the indicators of the Índice Paulista de Responsabilidade Social (São Paulo Index of Social Responsibility, here referred as IPRS). Having this Index as reference, we analyze education and development of the cities located in the Northwest of São Paulo State, aiming to understand which factors lead to the good results in schooling indicators obtained by a group of low income cities, rated in group 3 in the IPRS. The study's purpose is to analyze (through a detailed and critical look at the variables that compose the IPRS) its capacity of expressing the reality of the educational environment in the cities as well as being useful in the definition of policies that would aim to strengthen its development actions. Considering this, we intend to contribute to the debate on the creation of educational indicators that would be more adequate to the analysis of development nowadays. We take as a premise the relevance of education in the current development actions, not seen as a synonym to economical growth anymore, stressing the inclusion of the educational dimension in the measuring instruments of human development. We address the concepts of development seen as freedom and social capital as a guideline to understand the advent of a new generation of development indicators among which is the São Paulo index. These concepts are approached based on the references of theories given by Sen, Putnam, Bourdieu and Coleman, purposing to analyze the capacity of IPRS to encompass all these concepts within its boundaries. Concurrently, we present and examine the IPRS indicators in São Paulo State and in the cities of the Northwestern region, attempting to understand what leads to the appearance of an expressive number of low income cities with satisfactory social indicators. In order to do that we use the secondary data of the IPRS database from Fundação Seade. Considering this, two aspects are evidenced: the relevance of the schooling dimension in the good social results obtained by these cities and the inadequacy of the educational indicators in the São Paulo index, especially in taking into consideration other quantitative variables related to the educational environment available and to the quality of the educational processes developed. The following final points are then presented: the IPRS is an indicator that moves towards to its organization and capacity of depicting the reality of the cities development, distancing itself from the standardization of synthetic indicators, though still presenting some limitation regarding the ability to analyze the educational environment and the education quality offered, and thus effectively collaborate as an instrument of monitoring and assessment of the policies that aim the strengthening of the development actions for São Paulo cities.

Uniterms: development, human capital, social capital, development indicators, educational dimension, IPRS.

Guidelines for Research: State, Society and Education.

Committee: Primary Supervisor: Romualdo Portela de Oliveira

Examiners: Bernardete Gatti, Francisco Junqueira Creso Franco Filho, Pedro Roberto Jacobi, Sandra Zákia Lian Sousa.

Oral Defense Date: March, __ 2007.

Diogo Joel Demarco (1968-) was born in Viadutos/RS. He has a Degree in Agronomy Engineering (Pelotas Federal University - 1992) and a Master's Degree in Education (São Paulo University - 2001), having presented the dissertation: *An analysis of Projeto Escola do Campo (Rural School Project) – Casa Familiar Rural (Rural Family Home) as an initiative of schooling and professional habilitation for young people in rural areas in Paraná State.*

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E MAPAS

Gráfico 1 –	Dimensões do IPRS em São Paulo, 2000-2002	18
Gráfico 2 –	Situação da progressão nas salas de aula e relação entre educação e disparidade social, 2001-2004	36
Gráfico 3 –	Dimensão escolaridade, Regiões Administrativas do estado de SP, 2000-2002	91
Gráfico 4 –	Pirâmide etária da população da RA de São José do Rio Preto e Estado de SP, 2002	101
Gráfico 5 –	Pirâmide etária da população da RA de Araçatuba e Estado de SP, 2002	101
Tabela 1 –	Síntese das variáveis segundo dimensões do IDH e IDH-M	67
Tabela 2 –	Variáveis selecionadas, por contribuição para o indicador sintético, segundo dimensões do IPRS	73
Tabela 3 –	Critérios de formação dos grupos do IPRS	79
Tabela 4 –	Parâmetros de classificação dos municípios, por categoria, segundo dimensões do IPRS, estado do SP, 200-2002	80
Tabela 5 –	Parâmetros de formação dos grupos do IPRS	83
Tabela 6 –	Grupos de Municípios do IPRS 2004, estado de SP e regiões de Araçatuba e São José do Rio Preto	87
Tabela 7 –	Crescimento da dimensão escolaridade segundo Regiões Administrativas do estado de SP, 2000-2002	91
Tabela 8 –	Composição das variáveis do indicador educacional no Estado de SP e RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto, entre 2000-2002	93
Tabela 9 –	Situação dos municípios do G3, segundo as variáveis do indicador de escolaridade no Estado de São Paulo e Noroeste, 2002.....	96
Tabela 10 –	Grupos de população, por faixa etária, das RA de Araçatuba e São José do Rio Preto, 1991-2002	102
Tabela 11 –	Municípios de SP e RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto, segundo tipologia de anéis territoriais, 2001	104
Mapa 1 –	Municípios paulistas, segundo grupos do IPRS, 2000	84
Mapa 2 –	Municípios paulistas, segundo grupos do IPRS, 2002	84
Mapa 3 –	Taxa anual de crescimento populacional, municípios do Estado de São Paulo, 1991-2000	100

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ALESP	Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEPPPE	Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação da USP
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ESI	Environmental Sustainability Index
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FEUSP	Faculdade de Educação da USP
FJP	Fundação João Pinheiro
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV	Índice de Condições de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDT	Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RA	Região Administrativa do Estado de São Paulo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SIDRA	Sistema de Informações dos Municípios Brasileiros do IBGE
SNIU	Sistema Nacional de Informações Urbanas do Ministério das Cidades
SSPP	Sistema Seade de Projeções Populacionais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1- Capitais intangíveis no desenvolvimento contemporâneo	29
1.1. Desenvolvimento: do que estamos falando?	30
1.1.1. Desenvolvimento como liberdade	32
1.2. Educação e desenvolvimento na atualidade	35
1.2.1. Capital humano vs. Capacidades humanas.....	41
1.3.Capital social e desenvolvimento	43
1.3.1. Capital social em Putnam	45
1.3.2. Capital social em Bourdieu	49
1.3.3. Capital social em Coleman	52
1.3.4. Educação e Capital social nos espaços locais	54
Capítulo 2 – A emergência de novos indicadores de desenvolvimento	58
2.1. Indicadores de desenvolvimento: definição, funções e características.....	59
2.2. A origem da elaboração dos indicadores de desenvolvimento	62
2.3. A criação do IDH: um indicador de segunda geração	64
2.4. A produção de indicadores de desenvolvimento no Brasil	66
2.5. O Índice Paulista de Responsabilidade Sociais: gênese aspectos gerais	70
2.5.1. Composição e objetivos das dimensões do IPRS	74
2.5.2. Tipologia dos Grupos de Municípios paulistas	78
Capítulo 3 - Os indicadores do IPRS no estado de São Paulo	82
3.1. Grupos de Municípios no IPRS 2004	83
3.2. A manifestação do IPRS no Estado de São Paulo	88
3.3. A manifestação da dimensão educacional do IPRS	89
3.4. Indicadores educacionais na região noroeste do estado de São Paulo	92
3.5. O IPRS nos municípios do Grupo 3 da região noroeste	94
3.6. Grupo 3 no noroeste: hipóteses explicativas e seus limites	98
Capítulo 4 – Limites dos indicadores educacionais do IPRS	109
4.1. Limites das variáveis de escolaridade	109
4.1.1.Ambiente educacional vs. Escolaridade	111
4.1.2. Ampliação do acesso e qualidade em educação	112
4.2. Um esboço de indicador de ambiente educacional	117
CONCLUSÕES	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128
ANEXOS	137

Introdução

É cada vez mais intenso o reconhecimento da importância da educação no desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Nestas sociedades os insumos básicos serão cada vez mais o conhecimento e a informação, como capitais “não-físicos” imprescindíveis a serem utilizados na dinamização do desenvolvimento.

Com a globalização econômica, é cada vez mais difícil viver sem o domínio de competências básicas, tanto para a inserção econômica quanto para o pleno exercício da cidadania. Do ponto de vista econômico a riqueza de uma nação depende, cada vez mais, da sua produtividade e capacidade de inovação e, portanto, da qualificação da sua mão-de-obra. Além disso, o acesso à educação tem reflexos diretos sobre a remuneração do trabalho. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2003 mostra que cada ano a mais de estudo representa, em média, o acréscimo de 16% ao salário (três anos representam 50% de aumento e seis anos representam 100% a mais).

Mas a educação não está relacionada apenas à remuneração do indivíduo, relaciona-se também com as possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. No Brasil, em 2002, um indivíduo com nível médio incompleto tinha 17,6% de probabilidade de estar desempregado. Ao completar o ensino médio essa probabilidade caía para 10,9% e, tendo o superior incompleto, era de apenas 5,4%. Portanto, “educação é também um excelente seguro-desemprego” (IPEA, 2006, p. 121).

Também do ponto de vista social a educação é apontada como saída para reduzir as desigualdades. Números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que filhos de mulheres com pouca escolaridade (até três anos de estudo) têm 2,5 vezes mais riscos de morte antes de completar 5 anos de idade do que as crianças cujas mães estudaram por 8 anos ou mais.

Em que pese o debate sobre o papel da educação no crescimento econômico não ser novo, como veremos mais adiante, é nas últimas décadas que ele ganha mais relevo nas discussões sobre o conceito e as tendências do desenvolvimento nas sociedades contemporâneas. Os chamados capitais intangíveis – como capital humano e o capital social – passam a ter cada vez mais destaque nas dinâmicas de desenvolvimento destas sociedades.

A década de noventa é que traz consigo a afirmação da noção de *desenvolvimento humano* que acabou se traduzindo em alternativa à visão de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, predominante no momento e ainda hoje o traço mais forte dos debates sobre a realidade brasileira. Para além da questão econômica começaram a ser incorporadas na noção de desenvolvimento outras dimensões, como a social – com os indicadores educacionais e de saúde – e a dimensão ambiental. (GADREY; JANY-CATRICE, 2006).

Esta mudança conceitual não tardou a se refletir na formulação e disseminação de indicadores alinhados com as concepções em emergência, dentre as quais o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é, certamente, o exemplo mais conhecido e utilizado. O IDH, proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é a maior expressão deste paradigma que aponta a insuficiência da renda *per capita* como o único indicador das condições de vida de uma população, considerando que outras dimensões devem ser incluídas para esta mensuração, como as condições de saúde e de educação da população, gerando assim um indicador mais abrangente das condições de vida¹.

Gadrey e Jany-Catrice (2006) ao realizarem um balanço das contribuições estatísticas inovadoras, a partir dos anos noventa, cujo objetivo era a institucionalização de novos indicadores *sintéticos* para avaliar o progresso econômico, social e ambiental de países, identificam um grande número de iniciativas que denominaram de “alternativos”. Foram assim denominados pois visavam criar uma alternativa e um complemento dos indicadores tradicionais e predominantes do crescimento econômico e do consumo, tendo por objetivo comum gerar instrumentos capazes de contrabalançar as avaliações de progresso de caráter

¹ Encontra-se uma descrição detalhada das dimensões e variáveis utilizadas, bem como a metodologia do IDH em: PNUD. Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília, PNUD, 1998.

puramente econômico. Foram recenseados 29 indicadores² socioeconômicos, isso sem levar em conta indicadores destinados a mensurar apenas uma das dimensões específicas. Concomitante a estas iniciativas voltadas a mensurar as condições do desenvolvimento em países, começam a surgir iniciativas de criação de instrumentos voltados a mensurar comunidades menores, como estados e municípios, em grande medida impulsionadas pelo debate em torno do desenvolvimento local.

Tais inovações não passaram ao largo dos órgãos de pesquisa brasileiros. Nestas instituições, têm sido elaboradas tipologias, sistemas de indicadores e índices sintéticos, sempre tentando captar melhor as dinâmicas dos processos de desenvolvimento e, com isso, melhor subsidiar a elaboração das políticas públicas ou dos investimentos privados (FAVARETO et al., 2005). Estes indicadores tornaram-se referência não apenas na implementação e avaliação das políticas públicas, em particular as sociais, mas também um parâmetro do diálogo entre poder público e sociedade civil (KAYANO, 1996).

Nesta perspectiva a Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) a pedido da Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) criou o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) para o Estado de São Paulo, um indicador que, preservando as três dimensões do IDH – renda, escolaridade e longevidade – mas, utilizando-se de outras variáveis, permitiu criar uma tipologia de municípios segundo sua classificação nas três dimensões.

O IPRS compartilha do ideário que orientou o surgimento de uma nova geração de sistemas de indicadores e tipologias, os chamados indicadores de *terceira geração*, que buscam melhor captar as dinâmicas dos processos de desenvolvimento.

As três gerações de indicadores de desenvolvimento

Kayano e Caldas (2002) definem indicadores enquanto instrumentos importantes para o controle da gestão, verificação e medição da eficiência e eficácia não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por permitirem comparar

² Nestes 29 indicadores destacam-se duas grandes famílias: os *não-monetarizados* (às vezes sintéticos, às vezes não), cuja construção é motivada predominantemente por preocupações sociais e humanas, representando 18 dos 29 indicadores recenseados; a segunda família em importância são os indicadores sintéticos *monetarizados* com ênfase ambiental, 8 entre os 29 (GADREY; JANY-CATRICE, 2006).

situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo espaço.

Conforme estes autores os indicadores de desenvolvimento podem, numa espécie de genealogia, serem divididos em três grandes gerações: *indicadores de primeira, segunda e terceira geração*. Os de primeira geração são os indicadores simples, criados nos anos 50, como o PIB e o PIB per capita, cujas características são a disponibilidade, o fácil entendimento e serem claramente comparáveis. Os de segunda geração são os indicadores compostos, como o IDH, criado nos anos 90, incorporando, além do PIB per capita outras duas dimensões – longevidade e nível educacional. Estes indicadores se caracterizam por sinalizar que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção, incorporando outras dimensões além da dimensão econômica. Os indicadores de terceira geração têm a sua elaboração como um processo a ser aprimorado ao longo do tempo. Estes indicadores, além de incorporarem a idéia da imperfeição dos indicadores e do seu potencial educativo para que a sociedade compreenda relatórios mais complexos e aprofundados da realidade social – presentes nos indicadores de segunda geração – procuram medir, no curto prazo, os esforços realizados no sentido de melhorar os indicadores, fugindo da padronização que os índices sintéticos geram. O IPRS é um exemplo de indicador desta geração.

Indicadores de terceira geração, a exemplo do IPRS, representam um importante avanço na construção de um melhor diálogo entre sociedade e governo e na melhor disponibilidade de informações confiáveis (KAYANO E CALDAS, 2002).

Ao se analisar os dados do IPRS dos municípios de São Paulo, dois aspectos sobressaem e chamam a atenção: o primeiro que mostra a elevação da dimensão escolaridade em praticamente todo o estado e, segundo, na tipologia de municípios criada, percebe-se que se destaca um grupo expressivo de pequenos municípios, denominados de Grupo 3 (G3), com baixos indicadores de riqueza, em geral com economia predominantemente rural, porém apresentando bons indicadores sociais - de longevidade e, especialmente, de escolaridade. Estes indicadores são responsáveis pelo bom posicionamento destes municípios no ranking de classificação destas dimensões e na tipologia de municípios expressa no IPRS³.

³ A descrição detalhada da composição do IPRS – com as variáveis que compõem cada uma das suas três dimensões e a tipologia de grupos de municípios, com suas respectivas características – encontra-se no segundo capítulo.

Neste sentido, o objeto de estudo desta pesquisa é a manifestação dos indicadores do IPRS, particularmente os da dimensão educacional, com ênfase para sua ocorrência em pequenos municípios do noroeste paulista. O período de avaliação compreende a edição do IPRS 2004, que traz informações referentes aos anos de 2000 e 2002.

A manifestação da dimensão educacional no IPRS

De modo geral a dimensão educacional vem sendo a principal responsável pelos avanços significativos nos indicadores de desenvolvimento humano evidenciados nos municípios brasileiros nos anos noventa, especialmente nos menores municípios.

Os dados de outro índice de base municipal, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) apontavam nesta direção ao destacarem que, entre os anos de 1991 e 2000, em 83% dos municípios brasileiros, a dimensão que mais se desenvolveu foi a educacional. Na média das 5.507 cidades, ao longo da década de 90, o subíndice de educação cresceu 25% contra um crescimento de 12% do subíndice de longevidade e de 11% do subíndice de renda. As 150 cidades que tiveram os maiores ganhos proporcionais de desenvolvimento humano no país tinham menos de 50 mil habitantes. Na média, os menores municípios tiveram uma evolução de 15,9% no seu IDH-M, contra um crescimento médio de 11,2% das cidades entre 50 mil e 500 mil habitantes, de 6,7% das entre 500 mil e 1 milhão e de 6,1% das com mais de 1 milhão de habitantes (IDH-M, 2000)⁴.

Os dados do IPRS (2004) também apontam nesta direção, da relevância dos indicadores educacionais na melhoria geral dos índices de desenvolvimento. Enquanto no período de 2000 a 2002 observou-se um acentuado decréscimo no indicador de riqueza, de 61 para 50 pontos (decorrente basicamente do racionamento de energia elétrica, ocorrido em 2001), em contrapartida, os indicadores sociais mostraram avanços, o indicador de longevidade subiu de 65 para 67 pontos e, o mais expressivo, o indicador de escolaridade, subiu 8 (oito) pontos, de 44 pra 52, conforme ilustra o Gráfico 1 que segue:

⁴ No IDH-M os municípios são classificados nas seguintes faixas: municípios com IDH-M até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto. O IDH-M médio das cidades com menos de 50 mil moradores cresceu de 0,603 para 0,693. O IDH-M das cidades médias é de 0,759, enquanto o das grandes cidades com menos de 500 mil habitantes é de 0,800, e o das maiores metrópoles brasileiras (com mais de 1 milhão de habitantes) é de 0,822. O desenvolvimento humano mais rápido das cidades com menos de 50 mil habitantes é especialmente importante porque elas abrigavam 62,2 milhões de pessoas, ou 36% da população do país, em 2000.

Gráfico 1
Dimensões do IPRS
Estado de São Paulo, 2000-2002

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Nota: Escore médio.

Na dimensão escolaridade foram registrados avanços importantes no conjunto do estado e em todas as variáveis que a compõem:

- Na proporção de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental - cresceu de 60,5% para 68,1%;
- Na parcela das pessoas com 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo - variou de 93,8% para 94,5%;
- No percentual de jovens de 18 e 19 anos com ensino médio completo - variou de 34,7% para 37,7%;
- Na proporção de crianças de cinco e seis anos freqüentando a pré-escola - aumentou de 59,7% para 75,1%;

Estes resultados mostram o bom desempenho dos indicadores de cobertura do ensino fundamental e infantil, com este último apresentando uma expressiva evolução – em apenas dois anos. O ensino médio, com um desempenho mais modesto, ainda se encontra longe do ideal, com baixos níveis de conclusão na faixa etária considerada correta, podendo ser consequência do atraso escolar ainda existente no sistema educacional do estado (IPRS, 2004).

A emergência do Grupo 3 na tipologia de grupos de municípios do IPRS

Na análise da tipologia de municípios criada pelo IPRS se destaca um grupo expressivo de pequenos municípios, denominados de Grupo 3. A característica central deste grupo é apresentar baixos indicadores de riqueza mas satisfatórios indicadores sociais. Isso é particularmente importante se considerarmos que apenas 152 municípios (ou 23,5% dos 645 existentes no estado em 2002), apresentavam níveis altos de riqueza⁵.

Em 2002, dos 645 municípios paulistas 201 estavam neste Grupo 3 (caracterizado por pequenos e médios, representando 31,1% do total de municípios), com uma população de 3,0 milhões de pessoas (média de 15,1 mil habitantes por município). Entre eles, apenas Marília possuía, neste ano, mais de 100 mil habitantes.

Municípios deste grupo estão presentes em todas as quinze Regiões Administrativas, contudo, sua presença é particularmente notável na região noroeste do estado, compreendendo, grosso modo, as Regiões Administrativas (RAs) de Araçatuba e de São José do Rio Preto que, segundo os parâmetros do IPRS (2004), concentravam o maior número dos municípios nestas características.

Nestas duas RAs, os municípios pólos, Araçatuba e São José do Rio Preto, que emprestam seus nomes na denominação das respectivas regiões, mas não fazem parte deste grupo 3, congregavam 90 municípios com estas características (44,8% dos municípios pertencentes ao G3 do estado). A RA de Araçatuba composta por 43 municípios apresentava 27 pertencentes ao Grupo 3 (62,8%). Já a RA de São José do Rio Preto, composta por 96 municípios, apresentava 63 pertencentes a este grupo (65,6%).

Os indicadores de desenvolvimento no Noroeste paulista

A economia destas regiões é marcada pela presença da agropecuária e pela agroindústria de transformação, destacando-se, na região de Araçatuba a produção pecuária, a indústria de

⁵ Os critérios, características e composição desta tipologia serão explorados detalhadamente no capítulo 2 deste texto, contudo, cabe destacar que este Grupo 3 (G3) foi chamado inicialmente de *municípios saudáveis*, mas esta denominação foi alterada pela pressão dos prefeitos dos municípios do Grupo 2 (G2) que, apesar de apresentarem bons indicadores de riqueza, tinham indicadores sociais ruins, o que lhes valeu a denominação de *municípios injustos*. Esta denominação foi utilizada somente na primeira edição do IPRS, divulgada em 2000 com dados referentes ao ano de 1997.

preparação e confecção de artefatos de couro e, em expansão, a produção de bebidas e de álcool combustível. Na região de São José do Rio Preto os produtos mais significativos são a cana-de-açúcar, a laranja, a carne bovina e o leite, com a indústria de processamento dos mesmos e, em crescimento, a indústria moveleira. (IPRS, 2004).

Estas duas regiões têm nos indicadores sociais os responsáveis pelas suas boas performances no IPRS, em particular a dimensão educacional. Isso é perceptível ao compararmos as três dimensões no ranking entre as quinze regiões administrativas do estado de São Paulo.

Enquanto a RA de Araçatuba ocupava a décima segunda (12^a) posição na dimensão riqueza, estava na quarta (4^a) posição no quesito longevidade e ocupava a primeira (1^a) posição no quesito escolaridade. Já a RA de São José do Rio Preto ocupava a décima (10^a) posição em riqueza, a primeira (1^a) em longevidade e a terceira (3^a) posição na dimensão educacional, entre as quinze regiões.

Nestas duas regiões o avanço em todas as variáveis de escolaridade foi significativo. A RA de Araçatuba teve um baixo desempenho no item riqueza, classificando-se entre as quatro regiões mais pobres do estado, mas, quanto à escolaridade passou a ser a melhor do estado (em 2000 ocupava a segunda posição), com evolução positiva em todas as variáveis que formam este indicador, destacando-se como uma das mais altas proporções de jovens que concluíram o ensino médio.

Na RA de São José do Rio Preto, apesar da evolução do indicador de escolaridade ter sido menos favorável para o conjunto da região, que em 2000 havia se classificado em primeiro e, em 2002, ocupou o terceiro lugar entre as RAs, chama a atenção à oferta de vagas na pré-escola, considerando-se que 47 municípios (dos 96 que compõem a RA) registraram atendimento às crianças de 5 e 6 anos de idade superior a 85% (a média no estado foi de 73%).

Objetivos da pesquisa:

Partindo os dados até aqui apresentados o objetivo geral desta pesquisa é, à luz dos indicadores de desenvolvimento e educação disponíveis para o conjunto de municípios do Estado de São Paulo, neste caso utilizando-se do Índice Paulista de Responsabilidade Social

(IPRS) da Fundação Seade, contribuir com o debate sobre a formulação de indicadores educacionais, com uma análise crítica da composição e capacidade das variáveis desta dimensão de expressarem a realidade educacional dos municípios e, ao mesmo tempo, serem úteis na definição de políticas visando fortalecer as dinâmicas de desenvolvimento dos mesmos.

São objetivos específicos:

- Analisar a manifestação dos indicadores de escolaridade nos municípios do denominado Grupo 3 na região noroeste⁶ do Estado, evidenciando e problematizando os fatores que levam a emergência e intensa presença de municípios com estas características;
- Compreender que elementos/fatores contribuem para a boa performance destes municípios nos indicadores de escolaridade.

Problema de pesquisa

A análise dos dados do IPRS gera uma perplexidade que nos leva a duas questões centrais, dois problemas de pesquisa, a serem compreendidos neste estudo:

O que faz com que ali, no noroeste paulista, ocorra com tão grande incidência o Grupo 3 da tipologia de municípios do IPRS? Por que ocorrem bons indicadores de escolaridade em municípios de baixo nível de riqueza e recorte predominante rural?

Hipóteses explicativas

Não há uma resposta única e precisa para esta questão, o que torna mais relevante o estudo. Surgem diversas hipóteses para explicar as performances sociais destes municípios. Uma hipótese que comumente é utilizada para explicar bons resultados educacionais é a correlação

⁶ Neste trabalho quando nos referirmos ao Noroeste paulista compreendemos os municípios que fazem parte das Regiões Administrativas de Araçatuba e São José do Rio Preto, para fins de utilização e comparação dos dados do IPRS, já que existem outras divisões, por exemplo, as Meso e Microrregiões do IBGE; as Regiões de Governo de São Paulo; as diretorias de ensino da Secretaria Estadual de Educação. A lista com os nomes dos 139 municípios que compõem estas RAs e daqueles que estão no grupo 3 de do IPRS, estão no Anexo A.

com o nível de riqueza. Entretanto, este não parece ser o caso, pois se trata de RAs que apesar de estarem muito bem posicionadas no ranking da dimensão escolaridade (Araçatuba 1ª e São José do Rio Preto 3ª) na dimensão riqueza estão mal posicionadas (Araçatuba 12ª e São José do Rio Preto 10ª).

A própria Fundação Seade, na divulgação dos dados do IPRS (2004), levanta algumas hipóteses para explicar a emergência deste grupo de municípios. Uma destas hipóteses levantadas encontra-se no pequeno tamanho populacional (média 15,1 mil habitantes) destas localidades que, em tese, seria um elemento que tornaria mais transparentes e eficazes os instrumentos de políticas de descentralização como na educação e saúde, implementados nos anos noventa (IPRS, 2004). Contudo, é grande o número de pequenos municípios no estado que não apresentam indicadores sociais satisfatórios (tanto no grupo 4 com 188 municípios e no grupo 5, com 104 municípios), o que nos faz questionar se o tamanho do município é o elemento determinante na boa performance dos indicadores sociais.

Em relação a concentração de municípios do grupo 3 no noroeste paulista uma hipótese é que os dados disponíveis da dinâmica demográfica destas regiões apontam uma baixa taxa de crescimento populacional (1% ao ano na RA de Araçatuba e 1,4% na RA de São José do Rio Preto, enquanto a taxa média estadual foi de 1,8% entre 2000-2002) e a continuidade do padrão histórico de emigração dessa região, o que tornaria, em princípio, menos premente a necessidade de investimento em infra-estrutura em educação e saúde, sendo suficientes as estruturas já existentes para a garantia do acesso à educação de forma mais ampla (IPRS, 2004), ou seja, haveria um equilíbrio entre a demanda e oferta dos *serviços educacionais* nestes municípios, o que refletiria nos bons indicadores de escolaridade, especialmente na pré-escola. Entretanto, esta hipótese precisa ser relativizada, pois regiões que apresentam as mesmas características de dinâmicas demográficas, como, por exemplo, a região do Vale do Ribeira, ao contrário, apresentam baixos indicadores de riqueza e indicadores sociais ruins, em que pese ter melhorado – a RA de Registro - na dimensão escolaridade, segundo dados do IPRS.

Outra hipótese que surge para estes bons indicadores educacionais na região noroeste é a estabilidade e atuação dos gestores educacionais, particularmente dos *staffs* das Diretorias de Ensino da Secretaria Estadual de Educação. Esta hipótese é de difícil comprovação pela extensão geográfica destas duas RAs representando 17% da área total do estado e

envolverem, na sua abrangência, 139 municípios distribuídos num total de nove (9) diretorias de ensino, o que tornaria difícil estabelecer um padrão comum de atuação entre estas diretorias.

Ou seja, as hipóteses levantadas para explicar-se a emergência deste grupo de municípios parecem não darem conta desta tarefa na sua plenitude. Haveria, pois, outros fatores a influenciar a boa performance educacional destes municípios? Tendo por base estudos recentes que apontam o *capital social* como um fator que pode ser o diferencial nas dinâmicas de desenvolvimento, busca-se checar esta hipótese a partir das informações existentes no IPRS e em outros bancos de dados de base municipal.

Assim, uma hipótese a ser perseguida neste estudo é que os bons resultados obtidos na região noroeste podem ser resultado do enraizamento social da educação (*embeddedness*) nestas localidades, que potencializa a mobilização do capital social, tendo a instituição escolar um papel central nesta perspectiva.

Isso aponta que, entender a realidade dos municípios e suas dinâmicas de desenvolvimento, especialmente dos pequenos e de economia predominantemente agropecuária, como aqueles que compõem o Grupo 3 na região noroeste do estado, demanda um olhar mais amplo e problematizador das informações e indicadores disponíveis. Não basta um olhar normativo dos indicadores de desenvolvimento para se compreender as dinâmicas pelo qual este acontece.

O capital social como vetor do desenvolvimento

Estudos empíricos têm apontado a existência de alguma coisa – algum fator ou variável do desenvolvimento – que não pode ser reduzida às formas conhecidas de capital propriamente dito, nem de “capital humano”, nem de “capital natural” (que se refere aos recursos naturais), que interfere na performance de locais, regiões e mesmo de nações. Segundo Franco (2001), o *capital social* disponível e mobilizado pelos atores sociais é o diferencial nestas performances.

As referências teóricas para esta abordagem serão autores do campo da economia e da sociologia. Na economia, a principal referência que permite compreender os fenômenos

sociais relativos aos processos de desenvolvimento é Amartya Sen, que nos traz uma conceituação da idéia de desenvolvimento e da relação entre suas diferentes dimensões. A obra de Sen oferece não só uma nova definição, que coloca em outro patamar o debate sobre desenvolvimento, agora impossível de ser tratado somente no âmbito do crescimento econômico, como, principalmente, consegue trazer para dentro da teoria econômica um diálogo aberto com as estruturas sociais, ou, melhor dizendo, sobre como hierarquia e desigualdade influenciam as possibilidades e os contornos de grupos sociais, regiões ou nações no desenvolvimento.

A obra de Sen traz uma abordagem que busca compreender as relações entre a educação e as possibilidades de *ação coletiva*, ou de capital social, capaz de promover novas dinâmicas de desenvolvimento, na perspectiva que o autor denomina de *capacidades humanas* (*capabilities*) visando o desenvolvimento, em que a educação aparece como um direito social fundamental das populações, para o seu pleno exercício da cidadania, ampliando suas capacidades para fazerem o que entenderem ser o melhor para suas vidas, daí o seu entendimento do *desenvolvimento como liberdade* (SEN, 2000).

No campo da sociologia as referências centrais serão os estudos de Robert Putnam e Pierre Bourdieu. A obra de Robert Putnam para a compreensão do conceito de capital social, seus diferentes tipos e suas características na análise de comunidades e nações. Na abordagem de Putnam, o mais proeminente defensor desta abordagem da aplicação de conceito de capital social para analisar diferenças nas dinâmicas de desenvolvimento de espaços mais amplos – como comunidades, regiões e mesmo nações (PORTES, 2000) - capital social significa as “características de organizações sociais, como as redes, as normas e a confiança, que facilitam a ação e a cooperação com vista a um benefício mútuo” (PUTNAM, 2000, p. 177). Para este autor as obrigações e sanções impostas pelo grupo, bem como a confiança, as normas e cadeias de relações sociais são elementos ou formas importantes de capital social em redes sociais. Estas características da organização social facilitam a cooperação.

Já Pierre Bourdieu é referência pela sua abordagem dos *trunfos sociais* da educação, para o qual a educação escolar, uma das formas de capital cultural, é um recurso tão útil como o capital econômico na determinação e reprodução das posições sociais. Bourdieu, já na década de 80, introduz o conceito de capital na análise social para referir-se não apenas à sua forma econômica, mas também à sua forma cultural e social. O termo da área econômica – “capital”

– foi utilizado no estudo das desigualdades escolares, como metáfora para falar das vantagens culturais e sociais que indivíduos ou famílias possuem e, via de regra, os conduzem a um nível socioeconômico mais elevado.

Conforme Franco et al. (2005), a problemática que leva Bourdieu a uma concepção ampliada do conceito de capital fundamentou-se sobre evidências empíricas que apontavam as limitações do conceito de capital econômico para explicar plenamente a ligação entre nível socioeconômico e bons resultados educacionais, o que o levou a considerar que outras formas de capital, tais como o capital social e cultural, contribuem diretamente e interagem com o capital econômico para fortalecer essa relação.

Além disso, segundo Favareto (2006) teorias recentes do desenvolvimento têm destacado que a capacidade de articulação dos atores locais e das instituições (formais ou não) são os principais fatores responsáveis pela ocorrência de bons indicadores sociais e de riqueza. O capital social disponível nestes locais interfere diretamente no desempenho institucional, fortalecendo as dinâmicas de desenvolvimento.

Os elementos empíricos para comprovação desta hipótese serão buscados no banco de dados disponibilizado pelo IPRS e, de forma complementar, em dados secundários disponíveis em bancos como o Perfil Municipal (FUNDAÇÃO SEADE), o Sistema de Informações Municipais – SIDRA (IBGE) e o Sistema Nacional de Informações Urbanas – SNIU (MINISTÉRIO DAS CIDADES). Além disso, são utilizadas informações administrativas produzidas pela Secretaria Estadual de Educação (SEE) e pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).

Limites do alcance dos indicadores educacionais do IPRS

Em que pese os avanços verificados na última década na construção de indicadores mais amplos de análise da realidade de desenvolvimento e da sua larga aceitação, há uma série de críticas que precisam ser bem consideradas para a boa utilização dos mesmos, mesmo em se tratando do IPRS que, como vimos, apresenta avanços em relação a outros índices sintéticos – como o IDH-M. Estas críticas dizem respeito tanto à metodologia de cálculo e à forma de apresentação dos indicadores quanto às dimensões e variáveis que os compõem (VEIGA, 2005; JANNUZZI, 2001).

O bom desempenho dos indicadores de escolaridade no IPRS, tanto isoladamente quanto no conjunto com as demais dimensões, nos ajuda a ilustrar de uma maneira mais precisa a realidade dos municípios, mas, por si só, não nos apresenta uma explicação sobre a concentração de determinado grupo de municípios numa região, como ocorre com municípios do G3 na região Noroeste.

A dificuldade de se comprovar a hipótese da influência do capital social nos bons indicadores educacionais dos municípios do noroeste paulista ocorre pelo fato dos indicadores do IPRS, em particular na dimensão educacional, não incluírem variáveis diretamente relacionadas ao capital social, isto é, variáveis que nos ajudem a captar como a rede de relações, as interações sociais e a participação de pais e da comunidade na escola, por exemplo, interferem na performance dos indicadores desta dimensão.

Esta limitação quanto a indicadores de capital social, na verdade, não é prerrogativa apenas do IPRS, são ainda incipientes as iniciativas na construção de indicadores de desenvolvimento, que consigam incorporar variáveis capazes de captar e traduzir esta dimensão em indicadores. Em parte isso se deve ao caráter eminentemente qualitativo de cada uma delas. Em parte, deve-se também ao caráter ainda recente de sua análise e tratamento. Contudo, um índice que pretenda representar não só o estado atual das dimensões do desenvolvimento, mas também as condições para impulsioná-lo não pode ignorá-las. Estudos e pesquisas internacionais⁷ têm avançado especificamente na formulação de indicadores de capital social, já com reflexos em estudos brasileiros⁸, mas ainda são pouco palpáveis os resultados em termos da sua inclusão nos sistemas de indicadores de desenvolvimento.

A ausência de indicadores capazes de captar o que vêm sendo denominado de capital social e a ênfase dos indicadores educacionais voltados a quantificar o acesso ao ensino regular de crianças e adolescentes nos leva a uma segunda interrogação neste estudo: será que os indicadores educacionais do IPRS são suficientes para dimensionar e avaliar o ambiente

⁷ Como exemplos, citamos a apresentação de indicadores de capital social popularizados por Putnam em *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (2000), e o trabalho do Grupo temático sobre capital social do Banco Mundial, responsável pela formulação do “*Questionário integrado para medir capital social – QI-MCS*”. Fazem parte deste grupo pesquisadores como: Cristian Grootaert, Deepa Narayan, Verônica N. Jones e Michael Woolcock.

⁸ Como a utilização de indicadores de capital social na análise de comitês de microbacias no estado de São Paulo, tais como o Índice de Desempenho Institucional (IDI) e o Indicador de Capital Social (ICS). Ver mais em: Romagnolli (2005) e Monteiro (2004).

educacional dos municípios e, mais, capazes de orientar as políticas públicas visando o fortalecimento do desenvolvimento das comunidades?

As variáveis que compõem a dimensão educacional nos indicadores de desenvolvimento refletem, comumente, mais um determinado *desempenho quantitativo* (por exemplo, as taxas de matrícula escolar ou o número de anos médios de escolaridade) do que elementos mais qualitativos, como os resultados de desempenho escolar dos sistemas avaliativos, por exemplo.

Também a dimensão educacional do IPRS prioriza claramente parâmetros quantitativos, com variáveis como o nível de escolaridade de jovens e adultos, a frequência à educação infantil e a questão do analfabetismo funcional que, embora relevantes, ainda deixam a desejar na sua capacidade de mensurar aspectos como a educação de jovens e adultos, a educação profissional e, especialmente, a qualidade do processo educacional desenvolvido, que parece ser um dos maiores – se não o maior – desafio da educação brasileira como um todo.

Oliveira e Araújo (2003) ressaltam que enfrentar este desafio da construção de indicadores educacionais mais precisos e confiáveis, que contemplem variáveis que levem em conta não apenas os custos e os resultados, mas, sobretudo, incorporem elementos referentes à qualidade dos processos educativos, é uma das principais questões na avaliação das políticas educacionais brasileiras.

Ou seja, os indicadores educacionais devem expressar ao mesmo tempo variáveis de desempenho educacional, mas também refletir sobre os processos de ensino e sua relação com as condições institucionais para o desenvolvimento, diretamente relacionadas à estrutura social e econômica destes espaços. Caso contrário, são informações importantes, mas que ficam limitadas a uma perspectiva que Márcio Pochmann denominou de “indicadores contemplativos”, isto é, que oferecem um retrato da realidade de algum valor para a crítica social, mas que pouco dizem sobre os reais problemas e possibilidades do desenvolvimento naqueles espaços.

Isso aponta uma insuficiência dos atuais indicadores educacionais do IPRS para orientarem e instrumentalizarem as políticas públicas que visem o fortalecimento das capacidades humanas e do capital social destes espaços. Faz-se necessário incorporar outras variáveis e informações

que possibilitem efetivamente dimensionar o *ambiente educacional* disponível e necessário para o desenvolvimento dos mesmos.

Este estudo pretende dar uma pequena parcela de contribuição na superação destes limites. Buscando atingir seus objetivos está dividido em quatro seções. A primeira seção trata dos referenciais teóricos para se compreender, na atualidade, o debate sobre desenvolvimento e a emergência dos chamados capitais intangíveis no desenvolvimento. Os conceitos de desenvolvimento como liberdade, capital humano e capital social são explorados como parâmetros para a compreensão da arquitetura e resultados do Índice Paulista de Responsabilidade Social.

A segunda seção discute a definição e as características dos indicadores de desenvolvimento, fazendo uma breve retrospectiva da criação destes indicadores no Brasil, dentre os quais, em particular o IPRS, que nesta seção tem sua gênese e seus aspectos gerais descritos.

A terceira seção é destinada a descrever e analisar a manifestação dos indicadores do IPRS, especialmente da sua dimensão escolaridade, problematizando as hipóteses que são apresentadas como explicativas acerca da emergência do grupo 3 de municípios no noroeste paulista. Caracterizada a insuficiência dos indicadores do IPRS para se compreender as razões da emergência e concentração deste grupo de municípios, a quarta seção destina-se a discutir os limites do indicador educacional do IPRS, esboçando algumas sugestões de como estes limites podem ser superados. Por fim são apresentadas as conclusões deste trabalho.

Capítulo 1

Capitais intangíveis no desenvolvimento contemporâneo

*Se você está pensando na situação daqui a um ano, plante arroz.
Se você está pensando na situação daqui a uma década, plante árvores.
Mas, se você está pensando na situação daqui a um século, eduque as pessoas.*
(Provérbio chinês)

O propósito deste capítulo é discutir os referenciais teóricos que são parâmetros para a compreensão da arquitetura e análise dos resultados do Índice Paulista de Responsabilidade Social, objeto deste estudo, que será descrito nas seções seguintes.

É importante entendermos como o conceito de desenvolvimento vem sendo discutido nos dias atuais e seus impactos na formulação de mecanismos e instrumentos para sua mensuração. São tratados os conceitos de desenvolvimento como liberdade, a valorização dos chamados capitais intangíveis – como o capital social – nas dinâmicas de desenvolvimento contemporâneo.

Para tanto se inicia com uma breve discussão sobre desenvolvimento, enfocando o conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, que serviu de fundamentação para a construção de indicadores de desenvolvimento humano e de pobreza. Em seguida analisa como a educação é vista no desenvolvimento na atualidade, problematizando a visão hegemônica que reduz seu papel a mero insumo do processo produtivo, perspectiva da análise clássica do capital humano. Contrapõem-se a esta uma visão mais ampla, que trata a educação como um processo vital para instrumentalizar as pessoas, não apenas para sua inserção no processo produtivo, mas, sobretudo, como condição fundamental e meio para o exercício pleno de cidadania, ampliando as capacidades das pessoas fazerem o que entenderem ser o melhor para suas vidas. A partir desta perspectiva apresentada por Sen são discutidos os conceitos de *capital humano* e *capacidades humanas*.

O conceito de capital social é discutido tendo por referência autores do campo da sociologia, especialmente as reflexões de Robert Putnam sobre o papel do capital social como fator determinante nas dinâmicas de desenvolvimento de comunidades e nações; de Pierre Bourdieu sobre os trunfos sociais da educação e de James Coleman sobre o papel das redes familiares e extra-familiares na mobilização de capital social em prol do fortalecimento das possibilidades cognitivas. Estes conceitos são explorados por serem referências para se analisar o IPRS como instrumento de mensuração do desenvolvimento dos municípios paulistas, em particular de compreender como a dimensão educacional é tratada e suas possibilidades e limites de explicar a emergência do denominado grupo 3 de municípios no noroeste paulista.

1.1. Desenvolvimento: do que estamos falando?

O objetivo deste tópico não é fazer uma reflexão profunda e sistemática sobre a longa trajetória das idéias sobre desenvolvimento, com a qual poderíamos destacar os usos políticos, normativos e científicos com os quais esta idéia convive, nem um reexame das teorias disponíveis sobre desenvolvimento, para os quais indicamos os recentes trabalhos de Favareto (2006) e Veiga (2005). O que se pretende é não fazer o uso ingênuo de uma definição que, é preciso reconhecer, tem sido objeto de tamanhas controvérsias, como a definição de desenvolvimento. Não existe consenso sequer entre os especialistas sobre o significado da palavra desenvolvimento.

Conforme Favareto (2006, p. 33) “de um lado, há os que reclamam a ela *status* científico, legitimidade política, conteúdo técnico. De outro, os que a vêem como instrumento de manipulação ideológica, crença esvaziada de virtude”. Segundo este autor, atualmente, várias visões distintas coexistem e disputam os significados da idéia de desenvolvimento na sociedade.

A primeira é a mais usual, e pode ser encontrada em qualquer bom manual de economia: nela desenvolvimento é tomado como *sinônimo de crescimento* ou, numa pequena variação, o desenvolvimento é resultado do crescimento (ROSTOW, 1960; JONES, 2000). A segunda, mais sofisticada, toma o desenvolvimento como mito, mas não necessariamente em sua acepção enganosa, e sim em algo mais próximo do que se poderia chamar por *poder mobilizador e organizador do mito* (FURTADO, 1974). Uma terceira vertente, por sua vez, não vê qualquer validade teórica ou prática na idéia de desenvolvimento, apenas ilusão ou *argumento ideológico falseador* das reais

intenções das políticas cunhadas a este título (RIST, 2001; RIVERO, 2003). Destaca-se estas visões sem falar nas inúmeras adjetivações que surgiram à luz da crítica aos rumos do desenvolvimento no capitalismo contemporâneo e que deram origem a teorias inovadoras, como a do *desenvolvimento como liberdade* (SEN, 2000), ou a utopias de grande valor ético e social, como a retórica do *desenvolvimento sustentável* (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1985). (FAVARETO, 2006, p 33).

A idéia de desenvolvimento é antiga, mas ela se difundiu com os contornos atuais principalmente no período seguinte à segunda guerra mundial. Naquele momento, havia uma grande expectativa, tanto entre estudiosos quanto entre governos e instituições internacionais, de que o crescimento econômico e o bem-estar alcançado pelos países do núcleo central do capitalismo mundial (Europa e Estados Unidos, principalmente), mais cedo ou mais tarde se estenderiam à periferia (África, Ásia e América Latina). Em síntese, o crescimento econômico era o paradigma, e a evolução do Produto Interno Bruto seu indicador natural⁹.

Nos anos setenta é que se cunhou a famosa “metáfora do bolo”, segundo a qual era preciso primeiro esperar o bolo crescer para que, depois, todos pudessem ter as suas fatias. Essa imagem é uma caricatura, mas a ela corresponde toda uma série de teorias e de políticas segundo as quais uma etapa inicial do processo de desenvolvimento deveria, necessariamente, passar pela concentração de renda, como condição para a acumulação de capital¹⁰, e essa acumulação de capital, por sua vez, seria necessária para a modernização da base econômica do país. Só então haveria riqueza para ser partilhada por todos.

Essa expectativa, no entanto, acabou por não se confirmar. Ao contrário, gradativamente foi se tornando clara a constatação de que, em certas circunstâncias, o crescimento pode beneficiar apenas uma pequena parcela da população e, simultaneamente, aumentar a pobreza e a desigualdade, em vez de reduzi-las. No Brasil, período emblemático são os anos de crescimento durante o “milagre econômico” na década de setenta, quando, apesar de o crescimento do PIB ter chegado a superar os 10% ao ano, houve uma enorme concentração de renda.

⁹ Uma excelente síntese das idéias contemporâneas sobre desenvolvimento e um paralelo entre concepções teóricas e indicadores podem ser encontradas no livro de VEIGA: **Desenvolvimento sustentável** – o desafio do século XXI; lançado em 2005.

¹⁰ Esta idéia se materializou na denominada “curva de Kuznets”, formulação deste autor elaborada para explicar a relação entre crescimento e distribuição de renda. Segundo esta teoria, produzida nos anos cinquenta, a relação entre crescimento do PIB e a distribuição de renda piorava no início do processo de alavancagem de uma economia, mas tenderia a melhorar quando fosse atingido um determinado patamar *per capita*, dando origem a uma representação gráfica parecida com um “U” invertido (a curva de Kuznets).

Em todo o mundo, como resultado da insatisfação gerada com a promessa não cumprida, surge uma forte crítica social aos rumos do desenvolvimento. Para além da preocupação com o crescimento, foram agregadas outras dimensões, dando origem ao debate sobre o desenvolvimento e a uma série de adjetivações que surgiram ao longo do tempo, numa tentativa de destacar aspectos de cunho social como emprego, necessidades básicas, educação, equidade ou aspectos de cunho ambiental – surgiram os qualificativos - desenvolvimento humano, desenvolvimento social, desenvolvimento integrado, desenvolvimento local, desenvolvimento sustentável.

A década de noventa trouxe consigo a afirmação da noção de desenvolvimento humano, formulada como alternativa à visão de desenvolvimento como sinónimo de crescimento, predominante até então e ainda hoje o traço mais forte dos debates sobre economia, vide, no caso da realidade brasileira, os acalorados debates sobre a taxa de crescimento ocorridos durante as eleições gerais de 2006.

1.1.1. Desenvolvimento como liberdade

Uma definição que ganha força, no decorrer da década de noventa, é a que afirma que só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento económico servem à ampliação das capacidades dos seres humanos em fazerem o que entendem ser o melhor para suas vidas.

Segundo esta visão, são quatro as capacidades humanas fundamentais: a) ter uma vida longa e saudável; b) ser instruído; c) viver em condições materiais dignas; d) ser capaz de participar da vida da comunidade e poder fazê-lo¹¹. Estas capacidades são condições para que qualquer indivíduo possa exercer todas as suas possíveis escolhas, como viver na cidade ou no espaço rural, decidir que profissão seguir, acumular riqueza ou viver mais e melhor, e assim por diante.

¹¹ A estas quatro capacidades poderia se juntar uma outra: viver sem prejudicar as possibilidades do outro, o que inclui a preocupação com a preservação dos recursos naturais de que a sociedade dispõe. Para entender mais sobre a dimensão ambiental no desenvolvimento e sua incorporação em indicadores ver: Favareto et al. (2005).

É o indiano Amartya Sen (prêmio Nobel de economia em 1998) que define desenvolvimento como o processo de ampliação das capacidades de os indivíduos fazerem escolhas. O que inova nesta definição de Sen é que ela não se concentra imediatamente em fatores materiais, em indicadores econômicos, mas na ampliação do horizonte social da vida das pessoas. A base material do processo de desenvolvimento é absolutamente decisiva, sem dúvida, mas ela deve ser encarada como um meio e não como um fim.

Sen (2000) sintetiza sua reflexão dizendo que desenvolvimento é “poder contar com a ajuda de meus amigos”, não se tratando de restringir a ambição contida na palavra desenvolvimento, mas, ao contrário, de impedir que ela se submeta aos puros imperativos do crescimento econômico. Nos últimos anos, a dura realidade da desigualdade social tem nos mostrado que não é óbvio que o crescimento econômico se associe de maneira automática a um processo de desenvolvimento.

Esta concepção de desenvolvimento como expansão das liberdades humanas, formulada por Amartya Sen, foi inspiradora do trabalho de um grupo de especialistas liderados pelo cientista Mahbub ul Haq, que deu origem ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹². O IDH vem, desde então, sendo adotado como referência crescente para governos e pesquisadores de diversos países, como veremos, mais detalhadamente, adiante.

Os estudos realizados por Sen sobre desenvolvimento e sobre a pobreza trouxeram grandes contribuições a maneira como são vistos e mensurados estes aspectos, compreendidos como multidimensionais, isto é, ao mensurar o grau de desenvolvimento ou pobreza de um determinado espaço é preciso compreender que diversas dimensões implicam, com pesos que dependem das características de cada povo e cultura. Sen introduziu a idéia de que o padrão – ou a qualidade – de vida não pode ser medido pela posse de um conjunto de bens nem pela sua utilidade, mas sim pela capacidade dos indivíduos em usar esses bens para alcançar satisfação ou felicidade.

¹² Embora seja comum associar o IDH ao nome do economista indiano Amartya Sen, o principal formulador do índice foi o paquistanês Mahbub Ul Haq. Em texto publicado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999, Sen faz uma homenagem ao colega paquistanês pelo seu êxito em construir um indicador sintético que cobre múltiplas dimensões da vida econômica e social de uma população e que conseguiu se impor, em pouco tempo, como uma alternativa ao PIB como elemento mensurador do desenvolvimento, esta a principal ambição de Ul Haq. Mas pontua no mesmo texto seu ceticismo quanto à possibilidade de que um índice sintético possa de fato expressar substantivamente o desenvolvimento de uma dada sociedade, justamente pela intrincada relação entre suas diferentes dimensões e pelo peso que cada uma delas guarda em diferentes culturas.

É deste tipo de reflexão que resultou a preocupação contemporânea com índices de desenvolvimento que vai muito além da capacidade produtiva de uma sociedade: a questão é saber se o aumento desta capacidade produtiva traz bem-estar. Mais que isso, trata-se de saber se ela melhora a qualidade da vida em comum, a confiança das pessoas no futuro e, sobretudo sua possibilidade de levar adiante iniciativas pelas quais possam realizar seu potencial e contribuir de maneira valorizada para a vida social (ABRAMOVAY, 1998).

Assim, conforme Favareto (2006), diferente daquilo que ocorreu no pós-guerra, o final do século XX assistiu a uma explosão de significações sobre a idéia de desenvolvimento, onde à crise e à crítica social que se fizeram em torno dela, se seguiram tanto uma enorme polissemia quanto tentativas de reconceituação. O que marca esse novo momento são três aspectos: a idéia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à idéia de crescimento; são incorporadas outras dimensões na análise do desenvolvimento, em particular indicadores sociais e ambientais e mudam os portadores sociais das idéias sobre o desenvolvimento. Esta deixa de ser um monopólio da ciência e vai passar a freqüentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de organizações não governamentais, de grupamentos políticos diversos.

Favareto (2006) ressalta que as contribuições de Sen na formulação de teorias e análises sobre a dimensão social, mais do que incorporarem a questão social aos esquemas teóricos, tiveram como principal mérito ter encontrado uma equação consistente para dois dos três dilemas fundamentais que envolvem desenvolvimento: primeiro, se desenvolvimento não se reduz a crescimento, então quais são suas dimensões empíricas fundamentais? Segundo, se são várias as dimensões, como elas se compõem ou conflitam? Quais delas são um fim dos processos de desenvolvimento? Quais são meios para se atingir o desenvolvimento? Sobre o terceiro dilema é difícil responder cabalmente se Sen obteve um êxito tão grande como nos anteriores: a explicação da mudança em desenvolvimento.

Neste trabalho adotaremos a visão contemporânea de desenvolvimento como liberdade, fundamentada na obra de Amartya Sen, que dá, em grande medida, base para a formulação de uma nova geração de indicadores de desenvolvimento humano, que têm os indicadores educacionais como um dos seus pilares, tal qual o utilizado neste estudo, o IPRS.

1.2. Educação e desenvolvimento na atualidade

Nos atuais processos de desenvolvimento têm se destacando a emergência e valorização dos chamados capitais não físicos – ou intangíveis – como os capitais humano e social - como elementos determinantes das dinâmicas do desenvolvimento contemporâneo.

Segundo Gorz (2005), a valorização do capital humano (naquilo que ele denomina de imaterial) levou a um novo patamar o debate sobre o papel da educação na dinamização das possibilidades de desenvolvimento e, conseqüentemente, trazendo impactos sobre as políticas educacionais e sobre as próprias categorias de análise das ciências sociais.

No desenvolvimento das sociedades de hoje é cada vez mais intensivo o uso de conhecimentos e seu desempenho econômico e social depende, ele mesmo, mais diretamente da educação e da formação de capacidades, destrezas e habilidades de sua população. Para alguns é a *sociedade do conhecimento*, que faz com que os povos necessitem aumentar a sua produtividade e competitividade, como alavancas chaves do desenvolvimento e da economia global, como condição para gerar riqueza e bem estar em seus habitantes, que requerem cada vez maior intensidade e urgência (NAVARRO ABARZÚA, 2005).

Martin Carnoy (1992) destaca o papel da educação como parceira do conhecimento, e sendo este a fonte principal da inovação, estaria ela também diretamente envolvida nas mudanças da sociedade e da economia e, sendo o desenvolvimento um reflexo direto da capacidade de mudar, a educação desempenharia um papel central para tanto, dependendo de sua definição obviamente e, neste caso, valendo como investimento fundamental.

Por outro lado, vários estudos apontam que a desigualdade de oportunidades educacionais constitui uma das principais expressões das desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, causa fundamental das disparidades sociais de renda e condições de vida.

Segundo análise do Ipea (2006), por ser um dos países que, historicamente apresenta maior desigualdade em oportunidades educacionais, o Brasil também é um dos países nos quais o nível educacional mais influencia na renda do trabalhador. Isso faz com que a importância da

desigualdade educacional para a concentração de renda também seja uma das mais elevadas do mundo.

No gráfico que segue (resumo ilustrativo do estudo do IPEA sobre a situação e relação da educação e trabalho no Brasil) podemos ver que, em que pese a importância da educação sobre as possibilidades de trabalho e renda e, conseqüentemente, sobre as disparidades sociais, podemos observar como tem sido lento o progresso brasileiro no que se refere à elevação da escolaridade da população como um todo, elevando em apenas meio ano a média de anos de estudo (de 6.1 para 6.6 anos) entre o período de 2001-2004, com uma média de anos inferior ao ensino fundamental completo. Isso sinaliza que, mesmo com os avanços ocorridos na escolarização do brasileiro na última década e meia, estamos ainda bastante distantes da escolaridade média dos países desenvolvidos e, atrás de muitos dos países em desenvolvimento.

Gráfico 2 - Situação da progressão nas salas de aula e relação entre educação e disparidade social, 2001-2004

Todavia, no campo educacional, as relações entre desenvolvimento e educação são um tema polêmico e conflituoso. Ainda predomina, num extremo, uma visão que reduz o papel da educação à qualificação da mão-de-obra para sua inserção no mercado de trabalho ou, noutro extremo, uma visão “salvacionista” da educação, apontando esta como o único meio para realização de todas as transformações necessárias no país.

Pedro Demo (1999), destaca que a ligação entre educação e desenvolvimento freqüentemente é fantasiosa, no sentido de que se depositam sobre ela expectativas infundadas, em particular quando vista de modo apenas setorial, ou quando se reduz a uma relação de mero manejo do conhecimento para fins de competitividade, ou quando se abusa dela para prometer todas as transformações sociais. A primeira destas concepções, sobre a inserção no mercado de trabalho, espera da educação decisiva rentabilidade econômica, no sentido precípua de proporcionar oportunidades de emprego, em particular de fomentar a competitividade do sistema produtivo. Mesmo assim, destaca que, em termos estratégicos, a educação alcançou grande unanimidade como fator central do desenvolvimento, sobretudo quando adjetivado de “humano”.

Também Sônia Draibe (1990) ao analisar o papel da educação nas políticas de desenvolvimento brasileiro, destaca que a mesma deve ser prioridade, mas precisa estar articulada a outras políticas de crescimento e geração de emprego, de desconcentração da riqueza e da terra, de promoção da saúde e da participação democrática e cidadã na gestão da coisa pública, caso contrário está se criando uma falsa ilusão das possibilidades da educação, enquanto política setorial, em resolver uma série de questões que são estruturais e reflexo do desenvolvimento histórico brasileiro.

No Brasil, já no transcorrer dos anos trinta, segundo Luiz Antônio Cunha (1978), os liberais destacavam a educação como questão nacional, ressaltando o papel da educação no desenvolvimento do país. Objetivava-se, na lógica liberal, a construção de uma sociedade aberta, como sendo aquela onde inexisteriam barreiras objetivas que impedissem qualquer indivíduo de realizar suas potencialidades pessoais, apontando-se a educação escolar como o instrumento para tal.

No transcorrer da primeira metade do século XX, a visão liberal predominante atribuía à *escolarização* papel central na construção de uma nova sociedade, justa, moderna, aberta e democrática, na qual a escola pública e gratuita garantiria o acesso à educação, e, conseqüentemente, à igualdade de oportunidades. Para essa visão,

[...] os indivíduos competiriam dentro do sistema de ensino, em condições iguais, e aqueles que se destacassem por seus dons individuais seriam levados, por uma questão de justiça, a avançar em suas carreiras escolares e, posteriormente, a ocupar as posições superiores na hierarquia social. (NOGUEIRA E NOGUEIRA, 2002, p.16).

A relação entre educação e desenvolvimento, compreendido nesta época como crescimento econômico, torna-se mais intensa a partir do final dos anos 50 quando o conceito de capital humano ganha uma elaboração sistemática com Theodore Schultz (1961), com *status* de teoria, a *Teoria do Capital Humano*. Para Schultz capital humano é produto de uma decisão deliberada de investimento consciente na aquisição de habilidades e conhecimentos e está constituído pelos *atributos adquiridos* que, diferentemente dos *inatos* de determinada população, são valiosos para ela e aumentam na proporção do investimento que as sociedades decidem fazer neles.

Este autor, filiado à escola neoclássica de economia, cuja pretensão era de complementar conceitualmente a explicação do desenvolvimento econômico, as altas de salários nos países desenvolvidos e os diferenciais de renda, atribuiu esses fenômenos ao *capital humano* destes países, enfatizando os impactos indiretos que os investimentos em educação – concebida como um insumo – trazem ao processo produtivo e ao crescimento econômico.

Já Gary Becker (1964) foi quem agregou o conceito de *produtividade* do capital humano, que se gera quando se atingem maiores níveis de *savoir faire*, de educação e capacitação, o que permite ter maior acesso a melhores oportunidades de emprego e renda. Junto com esta explicação definiu as *variáveis* que incidem diretamente no capital humano e, mais especificamente, no rendimento dos trabalhadores, a saber: as diferenças de sexo, idade, estado de saúde, nível educacional, grau de formação, experiência e caráter.

Estes dois autores – Schultz e Becker – ambos Prêmio Nobel, são considerados os verdadeiros artífices da inclusão do capital humano entre os conteúdos privilegiados da economia e das ciências sociais. a idéia fundamental da teoria destes autores é que,

[...] o trabalho corresponde a mais do que apenas um fator de produção, devendo ser considerado um tipo de capital: o capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for a sua qualidade, e esta é dada pela intensidade de treinamento técnico-científico e gerencial que cada trabalhador adquire ao longo de sua vida. Assim, a melhoria da qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual de um trabalhador – e, por conseguinte, sua remuneração –, como é fator decisivo para a geração de riqueza e de crescimento econômico. Por essa razão, políticas que visam elevar a qualidade do capital humano – como, por exemplo, a melhoria dos sistemas educacionais – são vistas como preferidas e mais eficazes para reduzir níveis de pobreza e de desigualdades sociais, assim como para promover o desenvolvimento econômico. (IPEA, 2006, p. 121).

O conceito de capital humano que permeou os debates da economia da educação nas décadas seguintes e orientou muitas das políticas públicas educacionais, segundo Fernando Fidalgo e Lucília Machado (2000), é um conceito que apresenta atualmente, dois aspectos ou entendimentos.

O primeiro refere-se às habilidades e aptidões ou, resumidamente, à capacidade de trabalho que os indivíduos possuem e que, quando aplicadas ao processo de trabalho, podem agregar mais valor ao produto final. Esta capacidade é desenvolvida em diferentes espaços ao longo da vida, mas especialmente em espaços de educação e de formação profissional. O segundo entendimento refere-se ao conjunto de investimentos realizados no sentido de desenvolver aquela capacidade, seja investimento público ou diretamente privado, para elevar o nível de formação da mão-de-obra com o intuito de fazer crescer o valor do produto final.

Para Navarro Abarzúa (2005) a erupção da expressão capital humano aconteceu com inusitada força no campo das ciências sociais, para sinalizar uma espécie de “volta às pessoas”, depois de ter andado por intrincados e múltiplos caminhos, na busca de um centro de inspiração mais exitoso para a determinação das estratégias de desenvolvimento humano. Hoje, salienta, o capital humano é considerado como um dos elementos mais importantes a que recorre a sociedade, em geral e a empresa em particular, na esperança de atingirem melhores cifras de desenvolvimento, a partir de uma otimização da produtividade e da competitividade. Para este autor, capital humano corresponde “al valor que generan las capacidades de las personas mediante la educación, la experiencia, la capacidad de conocer, de perfeccionarse, de tomar decisiones y de relacionarse con los demás”. (NAVARRO ABARZÚA, 2005, p.4).

Segundo Navarro Abarzúa (2005) o capital humano na atualidade é a expressão da renovação dos paradigmas, da sociedade industrial de *acumulação da riqueza*, em torno do qual surgiram e se ordenaram todas as ideologias e as expectativas de desenvolvimento humano e material, que foi seguida do novo paradigma de *acumulação de conhecimento*, que fez cair tais expectativas e modelos na quase absoluta obsolescência, substituindo velhos esquemas por outros que, fundindo suas raízes com os paradigmas superados, surgem com uma nova roupagem da sociedade do conhecimento, que sucedeu à industrial. Contudo assinala que este conceito não está isento dos esquemas individualistas e liberais que,

[...] siendo producto de la sociedad industrial, asoman como una posibilidad renovada, ahora sí, de poner el conocimiento y la información al servicio del hombre. Esta vez, no solo para mejorar la productividad del capital y de la empresa, al decir de sus sostenedores, sino para humanizar estos procesos y para ponerlos al servicio de todos los ciudadanos, con el claro objetivo de *disminuir las desigualdades* que el viejo sistema nos heredó, a cambio del hasta ahora fracasado anhelo de la *igualdad de oportunidades*. (NAVARRO ABARZÚA, 2005, p.7).

Sérgio Boisier (2002), por sua vez, precisa mais ainda o conceito de capital humano agregando que este corresponde ao *stock* de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos e sua capacidade de aplicá-los aos sistemas produtivos.

Contudo, esta ascensão do capital humano e sua influência sobre as dinâmicas atuais de desenvolvimento não estão imunes a críticas e estão longe de serem um consenso. De um modo geral as críticas à *teoria do Capital Humano* ressaltam seu caráter apologético, que mistifica as relações capitalistas e esconde as verdadeiras razões das desigualdades e contradições do sistema capitalista.

Para Henrique Rattner (1994) a teoria do Capital Humano ao encarar a produtividade como função derivada da formação e da qualificação profissionais, procura justificar os investimentos em educação de um ponto de vista econômico sem, contudo, atentar para aspectos socioculturais, tais como o nível de saúde, de habitação e de motivação da força de trabalho. Para ele isso leva a um reducionismo economicista

[...] que enfatiza a educação como investimento e propõe um planejamento centralizado para resolver os problemas da formação e qualificação da mão-de-obra face às necessidades do mercado de trabalho, torna-se inócuo ou inadequado à medida que abstrai as tradições e valores culturais da população e não se integra a um conjunto de políticas e diretrizes que visam melhorar as condições de vida dos trabalhadores. (RATTNER, 1994, p. 179)

Já Jérôme Gleizes (2000) adverte para a pobreza deste conceito, pelo fato da teoria do Capital Humano negar o caráter coletivo do processo de acumulação do conhecimento, fazendo do indivíduo um ser que maximiza suas rendas futuras, optando entre trabalhar e formar-se.

1.2.1. Capital humano vs. Capacidades humanas.

Também neste sentido a obra do indiano Amartya Sen traz uma importante contribuição, acerca do debate sobre a importância da educação e, mais precisamente do capital humano, no desenvolvimento, ao vincular a análise do capital humano à sua visão da multidimensionalidade do desenvolvimento, sem uma hierarquia pré-estabelecida entre as diferentes dimensões. Isso se manifesta principalmente por não centrar o desenvolvimento na dimensão econômica e, por consequência, a educação não tem como papel primordial a qualificação da mão-de-obra para sua melhor inserção produtiva no mercado de trabalho.

Segundo Amartya Sen (2000), na análise econômica contemporânea, a ênfase passou, em grande medida, de ver a acumulação de capital primordialmente em termos físicos a vê-la como um processo no qual a qualidade produtiva dos seres humanos tem uma participação integral. Por meio da educação, aprendizado ou especialização as pessoas podem tornar-se mais produtivas ao longo do tempo, e isso contribui para o processo de expansão econômica. Os estudos recentes sobre crescimento econômico dão ênfase aos capitais intangíveis – em especial ao capital humano - de forma mais acentuada do que estudos semelhantes realizados há não muito tempo.

A obra de Sen traz uma abordagem que busca compreender as relações entre a educação e as possibilidades de *ação coletiva*, ou de capital social, capaz de promover novas dinâmicas de desenvolvimento, na perspectiva que o autor denomina de *capacidades humanas* (*capabilities*) visando o desenvolvimento, em que a educação aparece como um direito social fundamental das populações, para o seu exercício pleno de cidadania, ampliando suas capacidades para fazerem o que entendem ser o melhor para suas vidas, daí o seu entendimento do *desenvolvimento como liberdade* (SEN, 2000).

Sen (2000) salienta o papel das “*capacidades humanas*” como expressão das liberdades individuais e coletivas – e condição substantiva para o desenvolvimento social, cultural e econômico das sociedades, fazendo uma importante distinção entre a sua concepção de capacidades humanas e do capital humano.

Para este autor a literatura sobre “capital humano” tende a concentrar-se na atuação dos seres humanos para aumentar as possibilidades de produção, já a perspectiva da “capacidade humana”, por sua vez, concentra-se no potencial – a liberdade substantiva – das pessoas para levar a vida que elas têm razão de valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem. A perspectiva do capital humano pode, em princípio, ser definida como a valoração das qualidades humanas que podem ser empregadas como “capital” na produção (do modo como se emprega o capital físico). Para o autor a visão mais restrita de abordagem do capital humano insere-se na perspectiva mais abrangente das capacidades humanas, que podem abarcar as conseqüências tanto diretas como indiretas das qualificações humanas (SEN, 2000).

Para ele, na verdade, existe uma diferença valorativa crucial entre o enfoque do capital humano e a concentração nas capacidades humanas, uma diferença relacionada à distinção entre meios e fins.

O reconhecimento do papel das qualidades humanas na promoção e sustentação do crescimento econômico – ainda que importantíssimo – nada nos diz sobre a razão de se buscar o crescimento econômico antes de tudo. Se, em vez disso, o enfoque for sobre a expansão da liberdade humana para levar o tipo de vida que as pessoas com razão valorizam, então o processo do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades tem de ser integrado à concepção mais fundamental de processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para levar uma vida mais livre e mais digna de ser vivida. (SEN, 2000, p. 334).

No entender de Sen, o uso do conceito de capital humano – que se concentra apenas em uma parte do quadro (uma parte importante, relacionada à ampliação do cômputo dos recursos produtivos) – é com certeza uma iniciativa enriquecedora, mas necessita de suplementação, pois os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade de todo o processo.

A idéia central de Sen é que as capacidades humanas vão além do conceito clássico de capital humano, pois possibilitam a expansão das liberdades humanas o que é, a um só tempo, o fim e

o meio dos processos de desenvolvimento. Essa é a grande definição de desenvolvimento cunhada por Sen e que lhe permite sair do unidimensionalismo e da armadilha representada pela oposição entre meios e fins. Para instrumentalizar analiticamente esta idéia, Sen vai se apoiar numa tríade de conceitos interligados – capacidades, funcionamentos e realizações (*capabilities, functionings, e achievements*) – afirmando:

[...] a abordagem em que eu me apoio se concentra sobre nossa capacidade (conjunto de modos de funcionamento humano que são potencialmente acessíveis a uma pessoa, quer ela os exerça ou não) de realizar os funcionamentos valorizados dos quais é feita a nossa existência e, mais amplamente, sobre nossa liberdade de promover os objetivos que nós temos razão para valorizar [...]. A potência retórica da ‘igualdade entre os homens’ tem seguidamente tendência a desviar nossa atenção das diferenças. Se suas fórmulas (todos os homens nascem iguais, por exemplo) passam correntemente pelos pilares do igualitarismo, ignorar as distinções entre os indivíduos pode em realidade se revelar muito desigual. (SEN, 1992/2000 apud FAVARETO, 2006, p. 38).

Em resumo, são duas as grandes aquisições propiciadas pela construção teórica de Amartya Sen. Primeiro, ao operar uma distinção entre capacidades e utilidades, com a focalização na capacidade de realizar os funcionamentos escolhidos pelos próprios indivíduos em sua diversidade, sua abordagem difere muito sensivelmente das abordagens mais tradicionais da igualdade¹³, que se concentram sobre variáveis específicas, como a renda principalmente. Segundo em sua teoria o desenvolvimento pode ser “aproximativamente” mensurado, já que algumas das capacidades fundamentais dos seres humanos podem ser medidas e comparadas (FAVARETO, 2006). Esta teoria foi a base do trabalho que culminou na formulação do IDH, hoje tão difundido e ponto de partida para a formulação de uma série de outros indicadores, como veremos mais adiante.

1.3.Capital social e desenvolvimento

Neste movimento de valorização dos ditos capitais não-físicos ou intangíveis nas dinâmicas de desenvolvimento na atualidade, além da centralidade da dimensão educacional assistiu-se,

¹³ É em *Inequality reexamined* que o programa de Sen sobre desenvolvimento e desigualdade está melhor formulado, retoma reflexões anteriores suas, como o ensaio *Desigualdade econômica*, de 1973, e desenvolve quatro afirmações que o distanciam tanto dos que reduzem desenvolvimento ao crescimento quanto dos que enfatizam a diminuição da pobreza como o objetivo das políticas de desenvolvimento: desenvolvimento não se reduz a crescimento; uma das questões fundamentais é desigualdade; desigualdade de quê, se são várias então as dimensões que contam?; e, para concluir, a desigualdade de renda, de longe a dimensão privilegiada nas principais correntes, pode não ser a mais importante dentre as diferentes formas de desigualdade.

nos anos noventa, a emergência da noção de capital social como fonte explicativa das diferentes performances vivenciados por comunidades e países.

Franco (2001) faz uma síntese do debate sobre capital social do ponto de vista econômico, sociológico, ideológico, epistemológico e político, destacando que estudos empíricos têm apontado a existência de algum fator ou variável do desenvolvimento, que não pode ser reduzida às formas conhecidas de capital propriamente dito, nem de “capital humano”, nem de “capital natural” (que se refere aos recursos naturais), que interfere na performance de locais, regiões e mesmo de nações. Segundo ele, o *capital social* disponível e mobilizado pelos atores sociais é apontado como o diferencial nestas performances.

A crescente importância destes aspectos nos processos de desenvolvimento ocorre pois a escala local passa a ser vista como um *locus* na qual seja possível pensar como as relações sociais, envolvendo pessoas, instituições e organizações, influenciam na direção assumida pelos processos de desenvolvimento. As teorias mais recentes têm destacado esse aspecto valendo-se da noção de capital social, isto é, procurando mostrar como a posse de determinados tipos de relações entre agentes pode ser mobilizada em diferentes direções, afetando com isso as possibilidades dos grupos sociais ali existentes.

A análise do capital social no desenvolvimento de espaços mais amplos, como comunidades e nações, ganha relevância a partir dos estudos realizados por Robert Putnam, primeiramente utilizando-se deste tipo de capital para justificar o diferencial de desenvolvimento entre as regiões norte e sul da Itália (PUTNAM, 1996; 2000) e, posteriormente, para analisar a redução da participação nas comunidades norte-americanas. Contudo, segundo Portes (2000), o conceito de capital social foi inicialmente utilizado por Pierre Bourdieu nos anos oitenta, buscando compreender os diferenciais de desempenho educacional evidenciados entre alunos dos sistemas de ensino.

De um modo geral capital social é compreendido como o envolvimento e a participação em grupos e organizações – formais ou informais – que traz consequências positivas para o indivíduo, grupo ou comunidade na qual está envolvido, no sentido de potencializar seus recursos visando o desenvolvimento.

1.3.1. Capital social em Putnam

Segundo Portes (2000), as análises sociológicas do capital social têm se assentado nas relações entre os atores ou entre um ator individual e um grupo, com claro destaque sobre os potenciais benefícios disponibilizados aos atores em virtude da sua inserção em redes ou estruturas sociais mais vastas, contudo, há estudos que fazem uma guinada conceitual ao fazerem equivaler o capital social ao nível de “civismo” em comunidades como vilas, cidades ou mesmo países inteiros.

A obra de Robert Putnam é referência nesta perspectiva para a compreensão do conceito de capital social, seus diferentes tipos e suas características na análise de comunidades e nações. Na abordagem de Putnam, o mais proeminente defensor desta abordagem da aplicação de conceito de capital social para analisar diferenças nas dinâmicas de desenvolvimento de espaços mais amplos, como comunidades, regiões e mesmo nações, capital social significa “as características de organizações sociais, como as redes, as normas e a confiança, que facilitam a ação e a cooperação com vista a um benefício mútuo” (PUTNAM, 2000, p. 177). Estas características da organização social facilitam a cooperação. As obrigações e sanções impostas pelo grupo, bem como a confiança, normas e cadeias de relações sociais são elementos ou formas importantes de capital social em redes sociais.

Putnam (2000) diferencia as formas de capital social em dois grandes tipos: *bridging* (ponte) e *bonding* (união). O primeiro se caracteriza por estar em redes que se “voltam para fora” delas mesmas (buscam benefícios não somente para os seus participantes) e pela heterogeneidade de seus membros, envolvendo diversos segmentos sociais. O segundo diz respeito ao capital social existente entre os indivíduos de uma mesma rede social. Embora também se encontre no caso anterior, está mais presente em redes de grupos homogêneos e são “voltadas para o seu interior”. Conforme Putnam o capital social união “é bom para fortalecer por baixo reciprocidades específicas e mobilização de solidariedade” enquanto o capital social ponte é melhor para “conectar a bens externos e para difusão de informação”. (PUTNAM, 2000b, p. 22). Assim, afirma que o capital social mais propício a fortalecer o civismo é o de tipo ponte, presente em redes heterogêneas e horizontais.

A definição de capital social de Putnam foca na compreensão das interações sociais entre os indivíduos e suas conseqüências, buscando compreender como e por que se desenvolvem ações de cooperação. Os estudos de Putnam voltam sua atenção para os efeitos do capital social no desenvolvimento de regiões, no desempenho de instituições e na democracia dos países.

Assim, como definiu Portes (2000), predomina em Putnam o “caráter coletivo” do conceito de capital social que, na prática tem seu volume identificado com o nível de envolvimento associativo e de comportamento participativo numa comunidade, sendo medido por indicadores como a leitura de jornais, a participação em ações voluntárias e a expressão de confiança nas autoridades políticas.

Outros autores como Woolcock e Narayan (2002), de forma similar a Putnam definem capital social como “*as normas e redes que permitem a ação coletiva*”. Essa definição, segundo os autores, permite distinguir diferentes dimensões do conceito, em especial que as comunidades podem acessar mais algumas dessas dimensões do que outras. Permite ainda reconhecer que tanto as pessoas como os lugares podem se apropriar de capital social, e que as estruturas das próprias comunidades dependem da sua relação com o Estado.

Esta definição, tal qual apresentada em Putnam, reafirma a importância das *redes sociais* para o desenvolvimento da cooperação entre indivíduos. Também aponta a confiança, reciprocidade, cooperação e as características das redes sociais como categorias do capital social.

Estes autores, consideram dois tipos de capital social, o união (*bonding*) e o ponte (*bridging*). O capital social união está presente em toda estrutura social e em todas as redes sociais, e sua existência traz benefícios para os que delas fazem parte. Para os autores, a relação entre essas redes sociais – o capital social ponte – é que diferencia a condição de uma comunidade ou instituição (WOOLCOCK; NARAYAN, 2002).

Onde as redes sociais estão isoladas, não se promovem relações entre elas, os benefícios do capital social somente favorecem os indivíduos dentro das redes, e não são estendidos para uma situação que fortaleça o desenvolvimento da comunidade, de instituições e da sociedade; redes isoladas não atuam em conjunto na promoção de ações cooperativas que possibilite o

desenvolvimento. Ao contrário, tendem a entrar em conflito umas com as outras pela disputa pelos recursos existentes e disponíveis: assim, em uma instituição que se caracterize pela presença de redes sociais que não se comunicam, a existência de conflitos que não se resolvem é certa. Nessa situação, o capital social não é produtivo para o desenvolvimento da instituição ou comunidade (WOOLCOCK; NARAYAN, 2002).

Já Favareto (2006), com outro enfoque, ressalta o papel do capital social no fortalecimento das instituições, enfatizando que teorias recentes do desenvolvimento têm destacado a capacidade de articulação dos atores locais e as instituições (formais ou não) como um dos principais fatores responsáveis pela ocorrência de bons indicadores sociais e de riqueza. O capital social disponível nestes locais interfere diretamente no desempenho institucional, fortalecendo as dinâmicas de desenvolvimento.

Esta amplitude e positividade com que é tratado o conceito de capital social não é entendimento unânime. Portes (2000) ao analisar o crescente uso do termo, conceitos e definições de capital na sociologia alerta para o alargamento do âmbito do conceito, inicialmente definido como um recurso individual, para designar uma característica de comunidades e mesmo de nações e, pior, segundo ele, em muitos estudos o capital social “evolui para algo como uma panacéia para todas as enfermidades que afetam a sociedade”. (PORTES, 2000, p. 133).

Segundo Portes (2000), a originalidade do termo e o poder heurístico da noção de capital social que se assiste na atualidade provêm de duas fontes:

[...] em primeiro lugar, o conceito incide sobre consequências positivas da sociabilidade, pondo de lado s suas características menos atrativas; em segundo lugar, enquadra estas consequências positivas numa discussão mais ampla acerca do capital, chamando a atenção para o fato de que as formas não monetárias podem ser fontes importantes de poder e influência, à semelhança do volue da carteira de ações ou da conta bancária. A conversibilidade potencial das diversas fontes de capital reduz a distância entre as perspectivas sociológica e econômica, e simultaneamente atrai a atenção dos decisores políticos, que pocuram soluções de ordem não econômica e menos onerosas para os problemas sociais.”(PORTES, 2000, p. 134)

Portes (2000) faz duras críticas a forma de uso termo capital social em Putnam. Sua crítica centra-se no que chama de tautologia presente na definição de capital social de Putnam que, por exemplo, ao avaliar o civismo nas cidades italianas, começa sua análise pelos efeitos para

depois, regressivamente, descobrir aquilo que as distingue, procurando assim uma explicação absoluta para todas as diferenças observadas.

Portes alerta para os cuidados de preocupações lógicas e metodológicas que o investigador do capital social tem que cumprir, evitando dizer duas vezes a mesma coisa:

[...] em primeiro lugar, separar a definição do conceito, teórica e empiricamente, dos seus alegados efeitos; em segundo lugar, estabelecer controles no sentido da redação, de forma que se demonstre que a presença de capital social é anterior aos resultados que se espera que se produza; em terceiro lugar, controlar a presença de outros fatores eu podem explicar tanto o capital social como seus alegados efeitos; em quarto lugar, identificar as origens históricas do capital social da comunidade de um modo sistemático. (PORTES, 2000, p 151-152).

Esta tarefa (precauções do pesquisador), segundo Portes, é viável, mas demorada. Alega que o percurso intelectual que transformou o capital social de uma propriedade individual numa característica de cidades e de países tendeu a ignorar estes critérios lógicos. Segundo ele

[...] este percurso foi rápido, explicando grandes efeitos sociais pela sua nomeação com um novo termo, e empregando depois este mesmo termo na formulação de arrojadas receitas políticas. Apesar de acreditar que a maior promessa teórica do capital social se encontre ao nível individual – explicado pelas investigações de Bourdieu e de Coleman -, nada existe de intrinsecamente errado em defini-lo como propriedade estrutural de grandes agregados. Ressalta que este ponto de partida conceitual requer, contudo, maior cuidado e refinamento teórico do que tem sido demonstrado até o momento. (PORTES, 2000, p. 152).

Para Portes (2000), Woolcock é um dos estudiosos do capital social que, procurando usar este conceito no estudo do desenvolvimento de países do terceiro mundo, dá passos promissores em qualificar o aparato teórico e conceitual em torno do tema, ao afirmar, depois de extensa revisão da bibliografia que

[...] as definições de capital social deveriam incidir em primeiro lugar nas suas fontes e não nas suas conseqüências, visto que os benefícios a longo prazo, se e quando ocorrem, são o resultado de uma combinação de diferentes tipos de relações sociais, combinações cuja importância relativa se verá, com toda a probabilidade, alterada com o decorrer do tempo (WOOLCOOCK, 1997 apud PORTES, 2000, p.154)

No campo da educação os estudos de Pierre Bourdieu e James Coleman são referenciais na análise do capital social, visto com outro enfoque, enfatizando o capital social mobilizado pelos indivíduos e suas redes familiares.

Conforme Franco et al.(2005), o papel das famílias na construção do capital social tem sido abordado pela literatura sob dois ângulos:

O primeiro examina a construção do capital social no interior das redes familiares e a importância disso para o desenvolvimento escolar e cognitivo dos filhos. O segundo ângulo focaliza o papel das famílias na construção de capital social extrafamiliar, ou seja, em redes fora do lar e no interior de contextos econômicos, estatais e/ou comunitários, formais e informais. Este último enfoque é dominante na literatura atual sobre capital social. (FRANCO et al., 2005, p.3).

Os estudos de Bourdieu ressaltam os *trunfos sociais* da educação. Para ele a educação escolar, uma das formas de capital cultural, é um recurso tão útil como o capital econômico na determinação e reprodução das posições sociais. Ele introduz o conceito de capital na análise social para referir-se não apenas à sua forma econômica, mas também à sua forma cultural e social. O termo da área econômica – “capital” – foi utilizado no estudo das desigualdades escolares, como metáfora para falar das vantagens culturais e sociais que indivíduos ou famílias possuem e, via de regra, os conduzem a um nível socioeconômico mais elevado (FRANCO et al., 2005).

Conforme Franco et al. (2005), a problemática que leva Bourdieu a uma concepção ampliada do conceito de capital fundamenta-se sobre evidências empíricas que apontavam a limitações do conceito de capital econômico para explicar plenamente a ligação entre nível socioeconômico e bons resultados educacionais, o que o levou a considerar que outras formas de capital, tais como o capital social e cultural, contribuíam diretamente e interagiam com o capital econômico para fortalecer essa relação. Destaca que já na década de oitenta Bourdieu tinha o capital social como um tópico específico de estudo, buscando entender como indivíduos inseridos em uma rede de relações sociais estável podem se beneficiar de sua posição ou gerar externalidades positivas para seus membros.

1.3.2. Capital social em Bourdieu

Na concepção de capital social de Bourdieu (1980) destacam-se três aspectos: os elementos constitutivos; os benefícios obtidos pelos indivíduos mediante sua participação em grupos ou redes sociais e as formas de reprodução deste tipo de capital.

Segundo Bourdieu (1980), os dois elementos que constituem o capital social são as redes de relações sociais, que permitem aos indivíduos ter acesso aos recursos dos membros do grupo ou da rede, e a quantidade e a qualidade de recursos do grupo.

Em relação ao primeiro elemento, define o capital social como a agregação de recursos atuais ou potenciais que têm ligação estreita com uma rede durável de relações institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento mútuo.

As relações estabelecidas entre os indivíduos pertencentes a um determinado grupo não advêm apenas do compartilhamento de relações objetivas ou do mesmo espaço econômico e social, mas se fundam, também, nas trocas materiais e simbólicas, cuja instauração e perpetuação supõem o reconhecimento dessa proximidade. São estas redes sociais (família, clube, escola, etc.) as que dão ao indivíduo o sentimento de pertencimento a um determinado grupo. (BOURDIEU, 1980, p.67).

O segundo elemento diz respeito à quantidade e à qualidade de recursos do grupo. Conforme Bourdieu (1980), o volume de capital social de um agente individual depende tanto da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar como do volume das diferentes formas de capital (econômico, cultural ou simbólico) que é propriedade exclusiva de cada um dos agentes a quem o indivíduo está ligado.

Embora o capital econômico seja a fonte de todas as outras formas de capital, e embora seja diferenciado o custo de conversão dos diferentes tipos de capital em capital econômico, Bourdieu deixa claro que o capital social tende a ser transformado em capital econômico ou mesmo em capital cultural.

O segundo aspecto destacado por Bourdieu são os ganhos obtidos pelos indivíduos em decorrência de sua participação nos grupos. É essa participação que lhes permite apropriar-se dos benefícios materiais e simbólicos que circulam entre os membros da rede. Diretamente relacionada a essa apropriação está, em terceiro lugar, a reprodução do capital social, que é produto do trabalho necessário para produzir as redes de relações duráveis que podem proporcionar os benefícios materiais e simbólicos que circulam entre os membros da rede.

Nesta perspectiva, Bourdieu (1980) destaca a importância do capital social para as diversas frações de classe, pelas possibilidades que sua participação em determinados grupos ou redes sociais lhes abrem, no sentido de aumentar o rendimento possível do seu capital social e de

seus investimentos escolares, na forma de benefícios simbólicos (*status* ocupacional, por exemplo) ou na forma de benefícios salariais.

Bourdieu relaciona o capital social aos benefícios mediados pelas redes extrafamiliares e às lutas concorrenciais entre indivíduos ou grupos no interior de diferentes campos sociais¹⁴. Para Bourdieu, as chances que os agentes têm de acumular ou de reproduzir capital social dependem de sua posição dentro do sistema de estratificação, sendo a educação um fator determinante das possibilidades de posicionamento dentro deste sistema.

Na teoria de Bourdieu (2001), as noções de capital social e cultural estão articuladas. A noção de capital cultural surge da necessidade de se compreender as desigualdades de desempenho escolar dos indivíduos oriundos de diferentes grupos sociais. Sua sociologia da educação se caracteriza, notadamente, pela diminuição do peso do fator econômico, em comparação ao peso do fator cultural, na explicação das desigualdades escolares. No seu entendimento, o capital cultural pode existir sob três formas: no estado incorporado, no estado objetivado e no estado institucionalizado.

Conforme Portes (2003), Bourdieu acentua a conversibilidade das diversas formas de capital e a redução, em última instância, de todas estas formas em capital econômico, definido como o trabalho humano acumulado.

[...] os atores podem alcançar, através do capital social, acesso a recursos econômicos (empréstimos subsidiados, informações de negócios, mercados protegidos); podem aumentar seu capital cultural através de contatos ou com pessoas cultas (i.e., capital cultural incorporado); ou, em alternativas, podem filiar-se em instituições que conferem credenciais valorizadas (i.e., capital cultural institucionalizado). A aquisição de capital social requer um investimento deliberado de recursos tanto econômicos como culturais. Apesar de Bourdieu insistir na idéia de que os resultados da posse de capital social e cultural são sempre dedutíveis a capital econômico, os processos que produzem estas diferentes formas não o são: cada uma possui a sua própria dinâmica e, em relação à troca econômica, caracterizam-se por menor transparência e maior incerteza. (PORTES, 2003, p. 135).

¹⁴ Bourdieu usa o conceito de campo para referir-se ao espaço onde se manifestam relações de poder. Isso significa afirmar que os campos se estruturam a partir de uma distribuição desigual de um *quantum* social que determina a posição ocupada por um agente específico. Bourdieu denomina esse *quantum* de “capital social”.

Em resumo, Bourdieu enfatiza os conflitos e as lutas concorrenciais entre indivíduos e grupos pelos diferentes espaços de poder, relativizando o papel da família na mobilização de capital social.

1.3.3. O capital social em Coleman

Já James Coleman (2000) centra sua análise do papel do capital social na criação de capital humano. Este, por sua vez, é medido aproximadamente pelo nível de instrução das pessoas. No caso das famílias é medido pelo nível de instrução dos pais, sendo importante para propiciar um ambiente cognitivo propício à aprendizagem escolar pelas crianças. Assim como o capital econômico, no qual as pessoas investem para auferir os benefícios que ele produz, para construir e acumular capital humano, a pessoa também precisa investir recursos e tempo na educação escolar, de modo a colher seus benefícios, seja na forma de um emprego melhor remunerado, seja para obter uma maior satisfação no trabalho, seja para atingir um *status* mais alto ou pelo simples prazer de adquirir um entendimento maior do mundo circundante (COLEMAN, 2000).

Coleman define capital social, partindo de uma visão funcionalista, como uma variedade de fenômenos que facilitam certas ações dos atores que estão dentro de uma estrutura social. Assim, capital social identifica certos aspectos da estrutura social por suas funções. “A função identificada pelo conceito ‘capital social’ é o valor destes aspectos da estrutura social para os atores, como recursos que podem ser usados por esses atores para realizarem seus interesses” (COLEMAN, 2000, p. 305).

Segundo a definição de Coleman, o capital social está na estrutura de relações entre dois ou mais atores – indivíduos ou atores corporativos – que buscam facilitar a realização de suas ações mediante a cooperação. “O capital social se produz mediante trocas nas relações entre pessoas, que facilitam a ação” (COLEMAN, 2000, p. 304).

Conforme Coleman, o capital social ocorre em redes sociais. É produzido no relacionamento estabelecido entre atores, quer seja por afinidades familiares, por sua origem cultural ou para atingir objetivos comuns. Assim, é possível criar organizações para a geração, o

desenvolvimento e a manutenção desse tipo de recurso que pretendam atingir determinados fins.

Em resumo, na análise de Coleman sobre capital social destacam-se os meios pelos quais os diferentes grupos sociais trabalham em conjunto e as redes de reciprocidade e de confiança entre os seus membros. Diferentemente de Bourdieu, enfatiza as relações internas à família como uma das principais fontes de mobilização de capital social.

Segundo Portes (2000), a análise do conceito por Coleman enfatiza o papel do capital social na criação de capital humano, isto é, ressalta as utilidades possíveis do capital social para a aquisição de credenciais educativas. Portes critica a definição de capital social em Coleman que analisa ser um tanto vaga, o que abriu caminho para que vários processos diferentes e mesmo contraditórios passassem a ser designados pelo termo de capital social.

Fontes e efeitos do capital social

De modo geral, conforme Portes, apesar das diferenças, os trabalhos publicados sobre capital social têm revelado um “crecente consenso em torno da utilização do termo capital social como a capacidade dos atores garantirem benefícios em virtude da pertença a redes sociais ou a outras estruturas sociais.” PORTES, 2000, p.138).

Segundo este autor, mais importante do que a definição de capital social que, como vimos, apresenta diferenças entre os autores citados, seja numa perspectiva mais centrada no indivíduo ou na rede de relações sociais na qual ele está inserido, é se compreender as diversas fontes de capital social que determinado espaço pode dispor, os mecanismos para potencializá-lo e os efeitos ou consequências que traz.

Analisando estudos americanos sobre capital social, Portes destaca que, tal como as fontes, também as consequências do capital social são diversas. Nestes estudos,

[...] o conceito de capital social tem sido aplicado como variável explicativa, entre outras coisas, do abandono escolar e do desempenho acadêmico, do desenvolvimento intelectual infantil, das modalidades de acesso ao emprego e da mobilidade profissional, da delinquência juvenil e da sua prevenção, e das iniciativas étnicas e de seus imigrantes. A diversidade de efeitos ultrapassa o vasto conjunto de variáveis dependentes específicas a que o capital social tem sido associado; inclui também o tipo de consequências esperadas e o seu significado. (PORTES, 2000, p. 141).

Segundo este autor, a recensão da bibliografia permite distinguir três funções básicas do capital social, aplicáveis a uma variedade de diferentes contextos: (a) como fonte de controle social; (b) como fonte de apoio familiar; (c) como fonte de benefícios através de redes extrafamiliares.

No caso da educação, estas três funções básicas do capital social estão presentes. Como fonte de controle social tanto dos pais e escola no sentido da capacidade de fazer respeitar as regras; enquanto fonte de apoio paternal e familiar, no qual o capital social dos pais traz benefícios ao desenvolvimento cognitivo e da personalidade dos filhos e a função mais comum atribuída ao capital social, que é a que desempenha enquanto fonte de benefícios mediado por redes externas mais próximas à família. Esta função, segundo Portes (2000) é a que mais se aproxima da definição de Bourdieu, para quem o apoio familiar ao desenvolvimento da criança é uma fonte de capital cultural, ao passo que capital social se refere aos recursos a que se acede mediante o pertencimento a redes.

Em que pese predominar um olhar positivo sobre o capital social nos estudos analisados por Portes, este chama a atenção para no mínimo quatro consequências negativas do capital social identificadas: (a) exclusão dos não membros, pois os laços fortes entre o grupo criam barreiras a terceiros; (b) exigências excessivas a membros do grupo, de conformidade com as regras, que acabam por criar um fechamento em torno de si, ou da comunidade, impedindo o êxito de iniciativas dos seus membros e provocando (c) restrições às liberdades individuais e; (d) normas de nivelamento descendente, que fazem com que histórias de sucesso individual, muitas vezes, minem a coesão do grupo. (PORTES, 2000)

1.3.4. Educação e Capital social nos espaços locais

Percebe-se, pelo exposto até aqui, que há uma estreita ligação entre as funções atribuídas ao capital social e suas possibilidades de fortalecimento e utilização nos processos educativos, especialmente nos de escolarização formal. Esta ligação, contudo, não se restringe à existência da instituição escolar, do aporte de conhecimentos dos pais para seus filhos e mesmo da participação dos pais na escola. É preciso alcançar aquilo que se poderia chamar por *embeddedness* das instituições educacionais, seu enraizamento nas estruturas sociais que lhe

sustentam, sendo importante conhecer quem são os agentes que atuam nestas instituições, por meio de que práticas levam seus interesses adiante, e mobilizando que tipo de recursos. Para que isso aconteça, uma instituição escolar que fortaleça o capital social das comunidades e também se beneficie deste capital mobilizado – interna e externamente à comunidade escolar – visando ampliar as possibilidades de desenvolvimento humano destas comunidades, é necessário que sejam repensados os modelos de escola e sua atuação junto às populações que atende.

A escola, particularmente nos espaços locais, deve ser parte das estratégias de desenvolvimento, mas, para isso, precisa desenvolver um projeto educativo contextualizado, que trabalhe a produção do conhecimento, tendo em conta questões relevantes para a intervenção social na realidade (DOWBOR, 2006), tornando-se com isso, um importante instrumento para criar e fortalecer os dois tipos de capital social preconizado por Putnam: o capital tipo *ponte*, que fortaleça os laços da escola para com a comunidade e com os atores sociais que estão no seu entorno; e o capital social do tipo *união* existente entre os indivíduos e unidades familiares que compõem esta comunidade escolar.

Dirven (2000) ressalta que a educação formal, mais do que aumentar os conhecimentos básicos de leitura e escrita e de operações matemáticas, considerados os códigos básicos para a inserção dos indivíduos no mundo do trabalho das sociedades contemporâneas, influencia também atitudes como acreditar na capacidade de organização e na importância das inovações. Além disso, para ele, as políticas educacionais desempenham um papel determinante numa estratégia de descentralização das políticas de desenvolvimento, especialmente por serem um dos fatores de sinergia das potencialidades locais de desenvolvimento.

Neste sentido, as políticas educacionais implementadas nos espaços locais devem contribuir com a formação de redes sociais densas e diversificadas, ampliando o capital social das comunidades locais, a partir da criação e fortalecimento das instituições e da participação da sociedade na definição e implementação das políticas públicas.

Conforme Durston, a participação da comunidade na definição das políticas educacionais implementadas em pequenos municípios, amplia e fortalece o capital social existente nestas localidades e seus benefícios não se limitam à educação.

É um aprendizado de habilidades sociais para o trabalho em equipe; de liderança com prestação de contas; da comunidade com demandas e

responsabilidade frente ao Estado, como resultado da autonomia da gestão cotidiana de recursos públicos. Desta maneira, o capital social original da comunidade é fortalecido com sua participação na escola; e, uma vez revitalizado, pode ser transferido para outras esferas, para outros programas, como saúde, habitação, transferência tecnológica e de fomento de empreendimentos associativos. (DURSTON, 1999, p 12)

Na educação, a participação da sociedade através de suas organizações é fundamental na ampliação e democratização do acesso aos serviços do Estado, não apenas atuando no controle social das ações implementadas, o que tem sido a ênfase das iniciativas de participação implementadas, mas na própria definição dos rumos das políticas públicas, fortalecendo as redes de relações sociais e institucionais existentes entre escola e comunidades e estas entre si. Isso aponta para um papel ativo a ser cumprido pela sociedade e suas organizações na implementação e execução de políticas sociais e de desenvolvimento, com isso, reforçando o controle e a gestão social e impulsionando a mobilização do capital social nas comunidades locais.

Contudo, nesta abordagem do capital social relacionado ao desenvolvimento, em particular na educação, ainda há um longo caminho a ser percorrido no que tange a criação de instrumentos dedicados à análise e mensuração deste tipo de capital. Segundo Portes,

[...] tanto Coleman como Bourdieu sublinham a intangibilidade do capital social, em comparação com outras formas. Enquanto o capital econômico se encontra nas contas bancárias e o capital humano dentro da cabeça das pessoas, o capital social reside na estrutura das suas relações. Para possuir capital social, um indivíduo precisa se relacionar com outros, e são estes – e não o próprio – a verdadeira fonte dos seus benefícios. [...] a motivação de terceiros para tornar recursos disponíveis em termos concessionários não é uniforme. A um nível mais geral, podemos distinguir em motivações mais altruístas e instrumentais. (PORTES, 2000, p. 138).

Favareto (2006) nos alerta que compreender os processos de desenvolvimento nestes termos – considerando os capitais intangíveis – no caso o capital social, leva à constatação da insuficiência dos aparatos teóricos e do instrumental analítico a eles dedicados¹⁵.

Assim, como vimos nesta seção, é num contexto marcado pelos impactos da crítica social aos rumos do desenvolvimento e sob uma crescente valorização da dimensão educacional e do

¹⁵ Segundo ele, ainda hoje as teorias de análise do desenvolvimento de maior apelo pecam ou por desconsiderar a importância do estoque de bens e recursos de que uma sociedade dispõe para estabelecer fluxos dinâmicos – recursos que linhagens bem distintas dos pensamentos social e econômico vêm chamando por capitais, social, humano, cultural, e até natural -, ou por não explicar de onde vêm as instituições que lhes permita compô-los de uma maneira a alcançar mais bem-estar e coesão social (FAVARETO, 2006).

capital social nas dinâmicas das sociedades contemporâneas, que surge um novo desdobramento, tendo por foco a formulação de novas medidas de desenvolvimento e novas orientações capazes de fazer frente à desigualdade e à pobreza.

A década de noventa é que trouxe consigo a afirmação da noção de desenvolvimento humano, formulada como alternativa à visão de desenvolvimento como sinônimo de crescimento, predominante até então e ainda hoje o traço mais forte dos debates sobre economia. O principal resultado deste esforço em ampliar o foco do debate sobre desenvolvimento foi a adoção, pelas Nações Unidas, da noção de desenvolvimento humano, que ganhou expressão mundial através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Como veremos adiante, estes indicadores nascem na esteira do questionamento das concepções que reduzem o entendimento de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. A noção de desenvolvimento humano foi inspiradora de uma série de iniciativas de formulação de novos indicadores de desenvolvimento, dentre os quais o IPRS, como será descrito na próxima seção.

Com estas ressalvas quanto ao “alargamento do conceito” de capital social e da fragilidade dos instrumentais que o captem, como visto anteriormente, as referências deste capítulo são base para se analisar a hipótese de que o capital social e o enraizamento social da educação (*embeddedness*) nas localidades possa estar por trás dos bons resultados obtidos nos municípios do Grupo 3 do IPRS na região noroeste, como analisaremos no capítulo 3.

Capítulo 2

A emergência de novos indicadores de desenvolvimento

“A escolha das *ponderações* das diversas variáveis que compõem um indicador, exatamente como a escolha das variáveis *que contam*, é motivo de debates públicos e de confrontações de pontos de vista a respeito do que deve ser contado e do que conta mais.

Uma confrontação que visa tanto detalhar as divergências quanto construir acordos suficientemente amplos e duráveis para que se imponham, sem que seja preciso impô-los.

A legitimidade de um indicador se constrói, portanto, ao mesmo tempo que as *convenções de avaliação do progresso*”.

(Jean Gadrey e Florence Jany-Catrice)

O propósito deste capítulo é discutir as definições e funções dos indicadores de desenvolvimento, destacando a emergência de uma nova geração de indicadores, denominados de terceira geração, que incorporam diferentes dimensões – econômicas e sociais – na análise do desenvolvimento contemporâneo. Estes indicadores nascem na esteira do questionamento das concepções que reduzem o entendimento de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Dentre estes indicadores de terceira geração encontra-se o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), elaborado pela Fundação Seade para o conjunto dos 645 municípios paulistas. A manifestação deste sistema de indicadores no estado de São Paulo é o objeto deste trabalho e, para tanto, este capítulo destina-se a descrever a estrutura e composição das diferentes dimensões do IPRS, com foco especial na dimensão educacional.

2.1. Indicadores de desenvolvimento: definição, funções e características.

Kayano e Caldas (2002) definem indicadores, enquanto instrumentos importantes para o controle da gestão, verificação e medição da eficiência e eficácia não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por permitirem comparar situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo espaço.

Na administração pública a adoção dos indicadores se justifica, entre outros motivos, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre o poder público e os mais diferentes grupos sociais organizados. Em outras palavras, por um lado, os indicadores são importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública e, por outro, um instrumento fundamental para a fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública por parte das forças e organizações da sociedade. Portanto, os indicadores são ferramentas importantes tanto para a burocracia estatal quanto para a sociedade civil.

Kayano e Caldas (2002) ressaltam que mais importante que a definição de indicadores é destacar algumas idéias-chave que nela estão presentes, entre as quais:

- Indicadores são um instrumento, ou seja, o indicador não é um fim em si mesmo, mas um meio;
- Indicadores são uma medida, uma forma de mensuração, um parâmetro, quer dizer, o indicador é um instrumento que sintetiza um conjunto de informações em um 'número' e, portanto, permite medir determinados fenômenos entre si ou ao longo de um determinado tempo;
- Indicadores podem ser utilizados para verificação, observação, demonstração, avaliação, ou seja, o indicador permite observar e avaliar determinados aspectos da realidade social: eles medem, observam e analisam a realidade de acordo com um determinado ponto de vista. (KAYANO; CALDAS, 2002, p. 293).

Já Cardoso (1998) destaca que os indicadores, quando criados com finalidades mais propriamente acadêmicas, possibilitam a identificação de determinados processos sociais e a sua quantificação. Do ponto de vista metodológico ressalta que,

[...] a construção de indicadores tem como premissa básica uma teoria relativamente desenvolvida, que qualifica o problema e as hipóteses relevantes e, ainda, uma adequação rigorosa entre o quadro conceitual e as informações disponíveis. (CARDOSO, 1998, p. 204).

Pelos motivos expostos que justificam essa tendência de uso de indicadores, nota-se que os objetivos e finalidades da formulação e construção de indicadores são bem variados, sendo necessária, portanto, cautela em termos da clareza da função e da utilidade dos indicadores, sob o risco de se produzir informações inadequadas sobre a realidade na qual se pretende intervir. Em outras palavras, dado que os indicadores servem a vários senhores – propósitos e objetivos de quem os concebe e utiliza – é preciso ter cautela tanto na sua construção quanto na sua interpretação.

Conforme Kayano e Caldas (2002) a coleta e produção de dados para a formulação de indicadores já expressam os interesses de medição dos seus formuladores e, nessa medida, o indicador é a expressão (sempre viesada e valorativa) de determinada realidade. Por outro lado, a leitura desses indicadores, também viesada e parcial, indica interesses do leitor. Assim, quando o leitor do indicador é formador de opinião pública, o referido indicador, além de expressar a realidade, passa também a “produzir” e “instituir” a realidade.

Isso nos leva a ter que considerar alguns problemas centrais no que diz respeito à produção de indicadores, dentre os quais destacamos: a clareza do que se pretende medir; a qualidade e precisão na produção das informações que vão compor os indicadores e cautela e cuidado na interpretação das informações disponíveis.

O aspecto normativo (no sentido que procura estabelecer um alto grau de aplicabilidade interventiva de seus resultados analíticos) é uma das características fundamentais dos indicadores, pois, necessariamente, estabelecem uma certa padronização (*standard*) a partir da qual avalia-se a realidade socioeconômica em que se pretende intervir, construindo-se assim um diagnóstico que alimente o processo de definição de estratégias e prioridades, ou avalia-se o desempenho de determinada política ou programa, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto).¹⁶

¹⁶ Para compreender melhor estas características dos indicadores ver o trabalho de Figueiredo e Figueiredo. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Brasília: IPEA, 1986, que utiliza estes critérios – eficácia, eficiência e efetividade – para diferenciar a *avaliação política* da *avaliação de políticas públicas*. Segundo os autores a elaboração de um indicador pressupõe critérios normativos para a avaliação de determinada política devendo-se, inicialmente, diferenciar avaliação política, avaliação da política e construção do indicador, sendo que este último exige a definição normativa e valorativa de o quê e como avaliar.

Além deste aspecto *normativo*, outras características importantes se destacam na construção de qualquer indicador, dentre as quais: a *simplicidade* – a facilidade de ser compreendido; a *comparabilidade* – temporal e espacial; a *disponibilidade* de informações – com bases de dados acessíveis e, de preferência, constituindo séries históricas; a *confiabilidade* – a qualidade dos dados, na sua coleta, sistematização e padronização; *quantificáveis* – os resultados devem ser traduzidos em números, sem o demérito da análise qualitativa, aliás, os indicadores quantitativos devem facilitar uma análise qualitativa. (KAYANO; CALDAS, 2002).

Favareto et al. (2005) consideram que há dois tipos de critérios que precisam ser postos em prática na formulação de indicadores de desenvolvimento. Os primeiros são os *critérios técnicos*, que garantem ao indicador consistência e aplicabilidade. Aí se incluem: a relevância das variáveis e indicadores, se expressando na sua capacidade de descrever o fenômeno em questão, bem como a avaliação e monitoramento de sua evolução; a comparabilidade dos mesmos, como fator-chave para a elaboração de séries históricas e contraste entre realidades similares; a disponibilidade, cobertura e periodicidade de atualização dos dados. O segundo tipo de critério, a *adequação teórica* do sistema de indicadores, nem sempre é suficientemente valorizado, mas é ele que lhe garante eficiência e coerência. Não basta uma boa seleção de variáveis e indicadores, é preciso que, juntos, componham uma leitura da realidade na qual eles são aplicados, ou seja, que tenha um potencial explicativo. Daí a importância de se relacionar sempre os indicadores e sistemas de indicadores de desenvolvimento com as concepções que procuram espelhar.

Como vimos anteriormente, é no decorrer da década de noventa que os indicadores sociais e as metodologias para sua formulação voltaram a integrar, com força, a agenda das ciências sociais e a preocupação dos administradores públicos. Kayano e Caldas (2002) assinalam que entre os motivos que justificam essa nova tendência, destacam-se, pelo menos, três:

- a existência de organismos internacionais que financiam programas e projetos em políticas públicas, e que precisam medir, de certo modo, o desempenho dos referidos programas e projetos;
- a necessidade de legitimar (com dados empíricos) tanto as políticas governamentais quanto as denúncias por parte da sociedade civil, como ocorreu no caso da Campanha contra a fome, que utilizou indicadores produzidos pelo IPEA sobre níveis de pobreza e miséria; e
- a necessidade de democratizar informações sobre as realidades sociais para possibilitar a ampliação do diálogo da sociedade civil com o governo, favorecendo um eventual aumento da participação popular nos processos de

formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas. (KAYANO; CALDAS, 2002, p. 291).

Outro aspecto ressaltado na discussão sobre indicadores sociais é o alto grau de complexidade que sua construção exige. Schrader (2002), ao analisar o uso de indicadores sociais em métodos de pesquisa social empírica, salienta que a discussão de alguns indicadores – nacionais e internacionais – mostra que estes não são fáceis de calcular, havendo grandes discussões na comunidade científica, tanto sobre sua concepção como sobre sua operacionalização. Para este autor, um bom indicador social deve:

[...] descrever de forma válida o que pessoas reais realmente fazem e pensam e por sua independência da comunicação no sistema político ele pode ser um corretivo mais eficiente que a chamada ‘opinião pública’. Um bom indicador social, por outro lado, raramente é fácil de ser entendido em sua construção: para que possa descrever fenômenos sociais altamente complexos, ele precisa de uma complexidade interna correspondentemente alta. Os próprios cientistas sociais devem assumir a responsabilidade não somente na construção dos indicadores sociais como também o seu uso na comunicação social. (SCHRADER, 2002, p. 68).

2.2. A origem da elaboração de indicadores de desenvolvimento

Como vimos, os indicadores são elaborados principalmente quando há necessidade de formular agendas ou avaliar políticas públicas, expressando assim os valores políticos de determinados períodos históricos, tanto para o poder público quanto para organizações da sociedade civil.

Se hoje a emergência dos indicadores reflete sua utilidade na valorização de espaços públicos ampliados - como exemplo, em alguns casos, os conselhos gestores - na definição das políticas públicas, no passado isso não ocorria desta maneira. Conforme Kayano e Caldas (2002), numa espécie de “genealogia” dos indicadores, grosso modo, podemos dividi-los em três grandes gerações:

- *Indicadores de Primeira Geração*: são os indicadores simples, como o PIB e o PIB per capita, criados nos anos 50, cujas vantagens principais eram a disponibilidade (praticamente para todos os países), o fácil entendimento e serem claramente comparáveis. Já suas principais desvantagens eram não considerar a diversidade de realidades internas

aos países (por exemplo, a concentração de renda) e serem unidimensionais, isto é, centrados na dimensão econômica, não captando outras dimensões importantes, como, por exemplo, educação, saúde, meio ambiente.

- *Indicadores de Segunda Geração*: são os indicadores compostos, como o IDH, criado nos anos 90, proposto pelo PNUD, incorporando, além do PIB per capita outros dois indicadores – longevidade e nível educacional. As vantagens são sinalizar que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento da produção (ou crescimento econômico); serem multidimensionais; e serem produto de um consenso de diversos atores. Suas desvantagens, como qualquer indicador composto, sobre a necessidade de se atingir um consenso sobre as dimensões a serem incorporadas, que variáveis e a forma de resumir os dados (num índice sintético), que permite estabelecer ranking, mas pressupõe um juízo de valores prévio das dimensões e sua valoração no estabelecimento deste ranking. Além disso, destaca-se sua falta de sensibilidade para medidas de curto prazo e limitação para temas e questões gerados em âmbito local/municipal.¹⁷

- *Indicadores de Terceira Geração*: são indicadores que consideram a sua elaboração como um processo a ser aprimorado ao longo do tempo, com discussões permanentes e reavaliação de objetivos e metas. Um exemplo de indicador desta geração é o IPRS (elaborado pela Fundação SEADE)¹⁸. Estes indicadores, além de incorporarem a idéia da imperfeição dos indicadores e do seu potencial de isca (para que a sociedade leia e conheça relatórios mais complexos e aprofundados da realidade social) – presentes nos indicadores de segunda geração – preocupam-se também em medir, no curto prazo, os esforços realizados no sentido de melhorar os indicadores, fugir da padronização da diversidade que os índices sintéticos, como o IDH geram, dificultando um olhar mais amplo e, ao mesmo tempo, localizado das condições sociais e econômicas das populações.

¹⁷ Visando a superação desta dificuldade – ter um indicador de amplitude local – é que no Brasil iniciou-se, a partir de 1991, a elaboração do IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), como veremos mais detalhadamente adiante.

¹⁸ Outros exemplos de indicadores que podem ser considerados de terceira geração são: o Índice de bem-estar econômico de Osberg e Sharpe; o Índice de bem-estar econômico sustentável (IBES); o Indicador de Progresso Real (IPR); o Índice de Segurança Pessoal (ISP), citados por GADREY, Jean. JANY-CATRICE, Florence. Os novos indicadores de riqueza; tradução Assef Kfoury. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2006.

Neste sentido, Kayano e Caldas (2002) destacam que os indicadores de terceira geração, a exemplo do IPRS, representam um importante avanço na construção de um melhor diálogo entre sociedade e governo e na melhor disponibilidade de informações confiáveis.

2.3. A criação do IDH: um indicador de segunda geração

Como destacado anteriormente, a década de noventa trouxe consigo a afirmação da noção de desenvolvimento humano. Esta noção acabou se traduzindo em alternativa à visão de desenvolvimento como sinônimo de crescimento, predominante no momento e ainda hoje um traço forte dos debates sobre análise da realidade. Esta mudança conceitual não tardou a se refletir na formulação e disseminação de indicadores alinhados com as concepções em emergência, os chamados indicadores de segunda geração, dentre os quais o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é, certamente, o exemplo mais conhecido e utilizado.

Schrader (2002) ressalta que indicadores de desenvolvimento visam ao monitoramento de uma mudança social acelerada e, pelo fato de que nenhuma definição de desenvolvimento tornou-se consensual para a maioria dos políticos nem dos cientistas, os indicadores foram definidos seguindo diferentes princípios. Os que ganharam mais aceitação foram aqueles que correspondiam a um conceito cotidiano de bem-estar e que foram fáceis de construir.

Calculado para todos os países do mundo e publicado a cada ano, desde 1990, a essência do (IDH) está na afirmação de que o desenvolvimento é um processo onde a ampliação das possibilidades de escolha dos indivíduos é, a um só tempo, um meio e um fim, e que, para isso, não se pode reduzir tudo a uma questão de aumento da renda: a ampliação do conhecimento e a melhoria das condições de vida de maneira a permitir uma existência longa e saudável são no mínimo tão importantes quanto a renda. Estavam definidas, assim, as três dimensões fundamentais do desenvolvimento humano¹⁹.

¹⁹ No que diz respeito à questão da preservação dos recursos naturais, embora a retórica ambiental tenha surgido antes do debate sobre desenvolvimento humano, tendo como marco a Conferência de Estocolmo, no início dos anos setenta, foi somente com a definição da noção de desenvolvimento sustentável, cunhada pela Comissão Brundtland, em 1987, que ela ganha corpo. Ali, o desenvolvimento sustentável é definido como “[...] o processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras

O IDH foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH igual ou superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

O IDH vem sendo adotado como referência crescente para governos e pesquisadores dos quatro cantos do mundo. Mas, mesmo no caso do IDH, apesar dessa larga aceitação, há uma série de críticas que precisam ser consideradas para sua boa utilização ou para a formulação de novos indicadores de desenvolvimento.

A primeira crítica que se faz ao IDH diz respeito às dimensões que compõem o indicador. Muito embora se reconheça que a renda, longevidade e educação são fundamentais no desenvolvimento humano, somente a dificuldade em se obter indicadores confiáveis para os recursos naturais e para a civilidade pode justificar a ausência dessas dimensões na composição final do índice.²⁰

A segunda crítica refere-se à metodologia de cálculo do índice, marcadamente à opção por se proceder a uma média aritmética dos valores obtidos individualmente nas dimensões renda, longevidade e educação para se obter o valor do IDH. O que se argumenta contrariamente a esta opção é que a média das três dimensões está longe de ser a melhor maneira de captar o grau de desenvolvimento de uma coletividade. Ao contrário, deve-se supor que é justamente nas discrepâncias entre o nível de renda obtido por esta coletividade e seu padrão social que está o cerne da questão. Em resumo, neste quesito a crítica repousa sobre a própria pertinência de se formularem ou não índices sintéticos (VEIGA, 2005; JANNUZZI, 2001).

atenderem à suas próprias necessidades” (Comissão Brundtland, 1988). A idéia do desenvolvimento sustentável ganha força desde então e atinge sua máxima consagração na nova conferência das Nações Unidas para o meio-ambiente, a Rio-92. A partir daí vários foram os esforços de operacionalizar a noção do desenvolvimento sustentável através de indicadores e sistemas de indicadores, muito embora ainda não se tenha chegado a um instrumento de tamanha aceitação como o IDH.

²⁰ O contraste do desempenho de vários países no IDH e no ESI (Environmental Sustainability Index – elaborado pelas Universidades de Yale e de Columbia, nos Estados Unidos) ilustra esta crítica: países de alto IDH como Estados Unidos, Japão, Alemanha, para citar apenas alguns, teriam que deixar o bloco dos países mais desenvolvidos do mundo se a dimensão ambiental fizesse parte dos indicadores a serem avaliados (VEIGA, 2005).

A terceira crítica, por fim, diretamente relacionada à anterior, se endereça à forma final de apresentação do IDH: a formulação de ranking de desempenho das unidades cobertas pelo índice. Aqui o principal argumento é que a alta dose de arbítrio na definição dos pesos dados a cada uma das dimensões individuais, associada ao recurso da média aritmética para composição final do índice, induz a distorções que fazem com que países, unidades de federação ou ainda municípios muito diferentes ocupem posições semelhantes no ranking. Isto é, um município muito pobre, mas com bons indicadores sociais poderia aparecer na mesma posição do ranking que um município rico, mas com indicadores ruins de longevidade, por exemplo. Na mesma direção, como concluir quem deve estar na posição mais alta do ranking: um município onde as pessoas têm uma vida mais longa e uma renda baixa, ou um município onde as pessoas têm uma expectativa de vida mais curta, mas um nível de renda maior? (VEIGA, 2005).

Estas críticas não invalidam a importância do IDH que, mesmo com os limites apontados, continua a ser um importante recurso disponível para se comparar o desenvolvimento das nações, estados ou municípios. O que se quer destacar com estas críticas são os cuidados necessários com sua manipulação e, sobretudo, as lacunas que ainda podem ser cobertas através do aperfeiçoamento de sua metodologia e da formulação de novos sistemas de indicadores.

Daí a importância dos esforços recentes de se elaborar indicadores de terceira geração, a exemplo do IPRS: indicadores que possam romper com a unidimensionalidade da primeira geração, expressa no PIB *per capita*, e que possam, juntamente a isso, suplantam algumas das limitações da segunda geração, representada pelo IDH. (FAVARETO et al., 2005).

2.4. A produção de indicadores de desenvolvimento no Brasil

No caminho aberto pelo IDH, outras iniciativas têm buscado a formulação de índices capazes de captar o estado e a evolução do desenvolvimento em diferentes escalas do território nacional. No caso brasileiro, um marco inegável é a adaptação da metodologia do IDH para a escala municipal, que ficou conhecida como IDH-M, elaborada pelo consórcio formado pelo

IPEA, Fundação João Pinheiro, IBGE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IPEA/IBGE/FJP/PNUD, 1998; PNUD, 2005).

O IDH-M é um indicador semelhante ao IDH, cobrindo as mesmas dimensões. As principais diferenças introduzidas, além da escala de aplicação, dizem respeito às variáveis escolhidas, principalmente para as dimensões renda e educação.

Para a dimensão renda, o IDH-M utiliza a variável renda familiar per capita média, enquanto no IDH é adotado o PIB per capita médio em dólares corrigido por um índice de paridade do poder de compra. Para a avaliação da dimensão educacional, o cálculo do IDH-M considera dois indicadores, com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um).

O primeiro indicador é o percentual de pessoas com mais de 15 anos capaz de ler e escrever um bilhete simples (ou seja, adultos alfabetizados). O segundo indicador é resultado de uma conta simples: o somatório de pessoas (independentemente da idade) que frequentam os cursos fundamental, médio e superior é dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade. Estão também incluídos na conta os alunos de cursos supletivos de ensino fundamental e médio, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo.

A Tabela 1 apresenta uma síntese comparativa das variáveis que compõem as dimensões do IDH e IDH-M respectivamente.

Tabela 1 - Síntese das variáveis segundo dimensões do IDH e IDH-M

Dimensões	Componentes do IDH	Componentes do IDH-M
Riqueza	PIB per capita	Renda familiar per capita (média municipal)
Longevidade	Esperança de vida ao nascer	Esperança de vida ao nascer
Escolaridade	Nível de matrícula no conjunto dos três níveis de ensino	Taxa de alfabetização de maiores de 15 anos (peso 2) Taxa bruta de frequência escolar (peso 1)

Fonte: IDH (2005) e IDH-M (2002)
Elaboração: Diogo Demarco

Numa rápida análise dos dados do IDH-M percebemos que os anos 90 foram marcados por avanços significativos no Índice dos menores municípios do Brasil. As 159 cidades que tiveram os maiores ganhos proporcionais de desenvolvimento humano no país entre 1991 e

2000 tinham menos de 50 mil habitantes. Na média, os menores municípios tiveram uma evolução de 15,9% no seu IDH-M, contra um crescimento médio de 11,2% das cidades entre 50 mil e 500 mil habitantes, de 6,7% das entre 500 mil e 1 milhão e de 6,1% das com mais de 1 milhão de habitantes.

O IDH-M médio das cidades com menos de 50 mil moradores cresceu de 0,603 para 0,693. Com isso ele se aproximou dos índices das cidades maiores. O IDH-M das cidades médias é de 0,759, enquanto o das grandes cidades com menos de 500 mil habitantes é de 0,800, e o das maiores metrópoles brasileiras (com mais de 1 milhão de habitantes) é de 0,822. O desenvolvimento humano mais rápido das cidades com menos de 50 mil habitantes é especialmente importante porque elas abrigavam 62,2 milhões de pessoas (36% da população do país).

Em 83% dos municípios brasileiros, a dimensão que mais se desenvolveu ao longo da década de 90 foi a educacional. Na média das 5.507 cidades, o subíndice de educação cresceu 25% entre 1991 e 2000, contra um crescimento de 12% do subíndice de longevidade e de 11% do subíndice de renda.

Embora a alfabetização da população tenha crescido, o que mais puxou a evolução educacional foi a taxa bruta de frequência à escola, que é a divisão do número de alunos de todos os níveis de ensino residentes no município pela população de 7 a 22 anos (faixa etária ideal das pessoas que estudam) do mesmo município. Em 96% das cidades brasileiras o crescimento dessa taxa foi proporcionalmente maior do que o aumento da alfabetização. Ou seja, trata-se de um indicador que privilegia a oportunidade de acesso das pessoas à escola, mas não mede propriamente a qualidade do ensino ofertado.

Estes dados apontam para desafios futuros, tais como: melhorar a qualidade do ensino para todas as faixas etárias, e aumentar o acesso tanto de crianças com menos de 7 anos ao ensino infantil, quanto de adolescentes e jovens ao ensino médio e fundamental (IPEA/PNUD/FJP; 2003).

O mesmo consórcio responsável pelo IDH-M (IPEA/PNUD/FJP) divulgou em 2003 um novo índice – o Índice de Condições de Vida (ICV). Neste indicador o número de dimensões foi ampliado, trabalhando-se com um conjunto de vinte indicadores. Muito embora seja de

grande utilidade para se acompanhar o desempenho dos municípios em um rol mais amplo de questões, o ICV não tem tido a mesma aderência que o IDH em pesquisas e planejamento de políticas, possivelmente por não estar ancorado em uma conceituação tão sólida.

Procurando responder a indagações mais específicas, outros indicadores têm sido produzidos. Vale citar o trabalho coordenado por Márcio Pochmann, voltado para captar com precisão justamente um aspecto do desenvolvimento, a exclusão social, no “Atlas da exclusão social no Brasil” é veiculada uma série de indicadores elaborados prioritariamente para regiões metropolitanas (POCHMANN et al., 2003). Também o trabalho do IBGE, orientado para a produção e veiculação de indicadores de sustentabilidade merece ser lembrado, embora nele o foco não seja indicadores municipais, mas nacionais e estaduais (IBGE, 2002)²¹.

Tais inovações, na formulação de indicadores de desenvolvimento, não passaram ao largo dos órgãos de pesquisa brasileiros²². Nestas instituições, têm sido elaboradas tipologias, sistemas de indicadores e índices sintéticos, sempre tentando captar melhor as dinâmicas dos processos de desenvolvimento e, com isso, melhor subsidiar a elaboração das políticas públicas ou dos investimentos privados.

Dentre os desafios que se colocam para a consolidação destas iniciativas um, nada desprezível, é a legitimação dos indicadores produzidos pelos órgãos de pesquisa no planejamento das políticas públicas e em sua posterior avaliação e monitoramento.

Não é raro encontrar governos que, mesmo dispondo de indicadores mais sofisticados do que o IDH, não os utilizam e, mesmo na utilização do IDH, é fácil perceber o quanto ele influencia a moldagem das políticas públicas, mas ainda está longe de ser a base para a avaliação e o monitoramento dos recursos investidos. Fazer dos índices e sistemas de indicadores a base para uma maior contratualização das políticas de governo é um passo

²¹ Mais recentemente foi publicado um novo compêndio (IBGE, 2005) com dados ambientais para os municípios brasileiros. Contudo, esta publicação embora apresente os dados organizados por município não veicula a base de dados nesta escala geográfica.

²² Além da criação do IDH-M um terreno fértil de produção de ricas e sofisticadas experiências de elaboração de indicadores de desenvolvimento, ainda pouco conhecidas, são os órgãos de pesquisa estaduais. Levantamento realizado por Favareto em 2003 observa que, pelo menos, oito estados têm se empenhado na construção de indicadores e sistemas de indicadores de desenvolvimento para o âmbito municipal. São eles: Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Goiás. Ver mais sobre esta produção em: Favareto (2003).

essencial não só para a legitimação dos indicadores, mas, principalmente, para a própria eficácia do planejamento governamental. É para isso que, como visto, devem servir os indicadores. É nessa direção que devem se concentrar os esforços dos corpos técnicos dos órgãos de pesquisa e planejamento. (FAVARETO et al., 2005)

Não é objetivo deste trabalho aprofundar a discussão sobre as diferentes iniciativas de criação e adoção de indicadores de desenvolvimento nos Estados brasileiros. Nos interessa a análise detalhada do indicador de terceira geração criado no estado de São Paulo pela Fundação Seade, o IPRS, objeto do presente estudo, que será descrito a seguir e será a base para a avaliação da realidade socioeconômica, em particular da dimensão educacional, dos municípios do noroeste paulista.

2.5. O IPRS: gênese e aspectos gerais

Em 2000, no âmbito do Fórum São Paulo Século XXI, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) incumbiu a Fundação Seade de responder uma questão: que elementos induzem as diferentes *performances* econômicas e sociais dos municípios paulistas?

Esta questão deveria ser respondida na forma de um instrumento que permitisse o acompanhamento e a aferição, em seus desdobramentos, de tais performances.

Surgiu assim o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), um sistema de indicadores socioeconômicos referidos a cada município do Estado de São Paulo, destinado a subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas na esfera municipal.

O IPRS compartilha o paradigma que sustenta o IDH, modelo que pressupõe a insuficiência da renda *per capita* como o único indicador das condições de vida de uma população, considerando que outras dimensões devem ser incluídas para essa mensuração. Longevidade e escolaridade – ou seja, os níveis de saúde e de educação da população – são as dimensões que o IPRS incorpora à renda para gerar um indicador mais abrangente sobre condições de vida.

Assim, o IPRS tem como finalidade

[...]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 pelo IDH – renda, longevidade e escolaridade. (SEADE, 2004, p. 4)

Com o IPRS, a Fundação Seade procurou criar para o Estado de São Paulo um indicador que, preservando as três dimensões componentes do IDH, tivesse como desafio superar alguns dos limites deste indicador, tendo por base:

- variáveis aptas a captar mudanças nas condições de vida do município em curto período de tempo, a cada biênio;
- registros administrativos, que satisfazem as condições de periodicidade e cobertura, necessárias para atualização do indicador para os anos entre os censos demográficos e para todos os municípios do Estado;
- uma tipologia de municípios que permitisse identificar, simultaneamente, a situação de cada um nas dimensões renda, escolaridade e longevidade. Esse tipo de indicador, apesar de não ser passível de ordenação, possibilita um maior detalhamento das condições de vida existentes no município, o que é fundamental quando se pensa no desenho de políticas públicas específicas para municípios com diferentes níveis e padrões de desenvolvimento. (TORRES et al., 2003)

A partir desses parâmetros compôs-se o IPRS de quatro indicadores: três setoriais, que mensuram as condições do município em termos de renda, escolaridade e longevidade – permitindo, nesse caso, o ordenamento dos 645 municípios do Estado de São Paulo segundo cada uma dessas dimensões – e uma tipologia constituída de cinco grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados. Assim, apesar de representarem as mesmas dimensões, os componentes dos indicadores setoriais são distintos daqueles utilizados pelo IDH.

Em cada uma das três dimensões, foram criados indicadores sintéticos, que permitem a hierarquização dos municípios paulistas conforme seus níveis de riqueza, longevidade e escolaridade. Esses indicadores, expressos em uma escala de 0 a 100, constituem uma combinação linear das variáveis selecionadas para compor cada dimensão. A estrutura de ponderação foi obtida de acordo com um modelo de análise fatorial, em que se estuda a

estrutura de interdependência entre diversas variáveis. Já na definição da tipologia dos municípios estes foram agrupados segundo a similaridade de suas situações, a partir da aplicação de uma análise de agrupamentos (*cluster analysis*). (SEADE, 2004)

O IPRS já teve três edições²³, em 2000, 2003 e 2004. Em 2000, foram apresentados os resultados para os anos de 1992 e 1997 e, em 2003, para o ano de 2000. Na edição de 2004, em que se apresentam os resultados de 2002, foram incorporadas algumas mudanças ao IPRS, visando ao aprimoramento da sua eficácia como um instrumento de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Estas mudanças ocorreram pela necessidade de atualização periódica dos indicadores que impôs limites à utilização do Censo Demográfico como fonte primária de informação, uma vez que o referido levantamento ocorre a cada dez anos. Da mesma forma, não é possível utilizar informações provenientes de levantamentos amostrais, como por exemplo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pois estas não permitem a desagregação dos dados para cada um dos 645 municípios do Estado de São Paulo. Esses dois fatores – periodicidade e cobertura – exigiram a avaliação de diversas fontes alternativas, em especial de registros administrativos, que permitiram a criação de indicadores municipais, passíveis de atualização em períodos inferiores aos Censos Demográficos e abrangendo todos os municípios do Estado (SEADE, 2004).

Para a Fundação Seade a substituição das fontes de dados significou a possibilidade de atualização do indicador em períodos intercensitários, mas sua alteração foi um grande desafio de ordem operacional e analítica.

A edição 2004 do IPRS incorpora várias alterações metodológicas. A principal delas foi a geração do indicador de escolaridade baseado em registros administrativos. Da mesma forma, alteraram-se as faixas etárias consideradas nos seus componentes, com a finalidade de garantir a adequação dos indicadores à realidade do Estado de São Paulo.

²³ No final de dezembro de 2006 foi lançada uma nova edição do IPRS, com dados referentes ao ano de 2004, mantendo a mesma estrutura de variáveis e respectivas ponderações em cada indicador específico que as edições anteriores. Agora é possível analisar os dados dos anos 2000, 2002 e 2004.

O indicador de riqueza também sofreu pequena alteração, decorrente de mudança no cálculo do consumo anual de energia elétrica por ligação residencial. Já o indicador de longevidade manteve a mesma metodologia utilizada nas edições anteriores do IPRS. Com esta alteração no indicador de escolaridade só é possível realizar as comparações entre os anos de 2000 e 2002, não sendo possível comparações com as duas primeiras edições do IPRS.

A Tabela 2 que segue é uma síntese das variáveis que compõem as dimensões do IPRS 2004, com os respectivos pesos na composição dos mesmos²⁴.

Tabela 2
Variáveis Selecionadas, por Contribuição para o Indicador Sintético, segundo Dimensões do IPRS

Dimensão do IPRS	Variáveis Selecionadas	Contribuição para o indicador sintético
Riqueza Municipal	Consumo residencial de energia elétrica	44%
	Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços	23%
	Remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público	19%
	Valor adicionado fiscal <i>per capita</i>	14%
Longevidade	Mortalidade perinatal	30%
	Mortalidade infantil	30%
	Mortalidade de pessoas de 15 a 39 anos	20%
	Mortalidade de pessoas de 60 anos e mais	20%
Escolaridade	Percentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental	36%
	Percentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade	8%
	Percentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio	36%
	Percentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam pré-escola	20%

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

A metodologia do IPRS confere ao mesmo um caráter relativo, isto é, não há faixas de valores previamente definidas para as dimensões (a exemplo do IDH), a classificação de cada um na escala do índice das dimensões reflete seu desempenho em relação ao conjunto dos municípios paulistas, criando assim uma *linha de corte* na pontuação dos municípios, que varia conforme ocorra alteração nos resultados de cada dimensão a cada edição do IPRS. São

²⁴ Somente é possível refazer o IPRS para 2000, pois para anos anteriores não se pode calcular a taxa de atendimento à pré-escola para crianças de cinco e seis anos, que corresponde a um dos componentes do indicador sintético de escolaridade.

os pontos de corte que permitem classificar os indicadores de longevidade e escolaridade em três categorias: baixa, média e alta. O indicador de riqueza é classificado em duas categorias: alta e baixa. Estes, por sua vez, são utilizados na definição e classificação dos municípios nos cinco grupos da tipologia.

2.5.1. Composição e objetivos das dimensões do IPRS

Riqueza municipal

O indicador de *riqueza municipal* procura captar, ao mesmo tempo, a riqueza do município (por meio das variáveis: consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e em serviços e valor adicionado *per capita*) e a renda familiar (por meio das variáveis: consumo de energia elétrica residencial e rendimento médio dos empregados no setor privado com carteira assinada e no setor público).

O indicador sintético de riqueza municipal é o resultado da combinação dessas quatro variáveis, sendo que o peso de cada uma delas na referida combinação foi obtido por meio do modelo de estatística multivariada, denominado análise fatorial. De modo a facilitar o manuseio dos dados e a comparação de municípios, o indicador foi transformado em uma escala que varia de 0 a 100.

A composição de variáveis desta dimensão tem um importante significado do ponto de vista das políticas públicas, pois,

[...]enquanto as variáveis relativas à renda familiar são típicas de resultado, isto é, refletem iniciativas e investimentos pretéritos, aquelas referentes à riqueza municipal podem ser associadas à capacidade do município de produzir novos esforços em prol do desenvolvimento local. (SEADE, 2004, p.6).

As fontes de informações utilizadas foram os registros administrativos fornecidos pelas Secretarias de Estado dos Negócios da Fazenda e da Energia do Estado de São Paulo e do Ministério do Trabalho e Emprego.

Longevidade

Para a dimensão *longevidade*, optou-se por um indicador fundamentado em quatro tipos de mortalidade, em detrimento da esperança de vida que, a rigor, permite captar as condições médias da mortalidade de determinada região para todos os diferentes grupos de idade. Essa escolha baseou-se no forte componente inercial que um indicador como a esperança de vida carrega, o que o torna incapaz de revelar as particularidades da mortalidade em diferentes regiões.

O indicador de longevidade do IPRS é expresso pela combinação das seguintes taxas de mortalidade específicas: mortalidade perinatal, infantil, de pessoas de 15 a 39 anos e a de pessoas de 60 anos e mais. A ênfase nessas variáveis deveu-se às particularidades do Estado, com crescente mortalidade de adultos e significativos problemas de óbitos maternos e perinatais, que abrangem os natimortos. Também neste caso, o indicador sintético de longevidade é o resultado da combinação dessas quatro variáveis, sendo que o peso de cada uma delas foi obtido por meio do modelo de estatística multivariada, denominado análise fatorial, com a respectiva transformação do indicador em uma escala que varia de 0 a 100.

Assim, a taxa de mortalidade infantil

[...] reflete as condições gerais de saneamento, de escolaridade das mães e de renda familiar. A mortalidade perinatal relaciona-se, principalmente, a características do sistema de assistência à saúde materno-infantil, enquanto a mortalidade de idosos indica os problemas ligados a hábitos alimentares, vida sedentária e fumo, além daqueles referentes ao sistema de saúde. A mortalidade de jovens e adultos na faixa etária de 15 a 39 anos relaciona-se às mortes por causas externas (acidentes e homicídios) e por Aids. Assim, essa composição do indicador de longevidade destaca determinados aspectos da mortalidade que parecem muito relevantes no caso paulista e que devem ser objeto de distintas políticas públicas que visem a sua redução. (SEADE, 2004, p.6).

As fontes de informação utilizadas foram os dados do Registro Civil, organizados e disponibilizados pela Fundação Seade. Da mesma forma, utilizaram-se projeções populacionais produzidas por esta Fundação para as faixas etárias específicas.

Escolaridade

Entre os indicadores que compõem o sistema IPRS, o de escolaridade é o único totalmente reformulado na edição de 2004. Isso porque, até 2000, o indicador era construído a partir de dados censitários, fato que impossibilitava sua reprodução em períodos inferiores aos dos censos, decenais. Foram utilizados o Censo Demográfico de 1991 e os dados da Contagem da População de 1996, na primeira divulgação do IPRS, e o Censo Demográfico de 2000, na segunda. Outra razão para a reestruturação do indicador foi

[...] o rápido progresso da cobertura escolar no Estado de São Paulo, evidenciado na comparação entre os dados sobre escolaridade do Censo Demográfico de 2000 e aqueles obtidos pela Contagem da População de 1996. Esse fato mostrou que alguns dos parâmetros utilizados na geração do indicador haviam se tornado insuficientes. (SEADE, 2004, p. 7).

Na edição de 2004 o novo indicador de escolaridade é baseado principalmente nos dados produzidos pelo Censo Escolar, levantamento anual realizado pelo Inep em todas as escolas do Brasil, públicas e privadas. Essa pesquisa coleta informações referentes a educação infantil e aos ensinos fundamental e médio (INEP, 2002). O novo indicador sintético de escolaridade mantém uma estreita relação com o anterior, dando prioridade ao nível de instrução dos jovens moradores do município, além de conservar alguns dos componentes já utilizados nas edições anteriores (SEADE, 2001).

Quatro variáveis compõem o novo indicador sintético de escolaridade, são elas: a) percentagem de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo; b) percentagem de jovens de 18 a 19 anos com ensino médio completo; c) percentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo; e d) a percentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam pré-escola²⁵.

Segundo a Seade a opção por essas variáveis

[...] foi baseada no fato de a escolaridade dos jovens e adolescentes refletir com maior precisão o comportamento geral do sistema de ensino nos últimos anos. Além de permitir inferências sobre os efeitos esperados da expansão da escolaridade desses segmentos populacionais (aumento da qualificação da mão-de-obra e da produtividade do trabalho, melhora dos cuidados com a saúde, crescimento da participação política e cívica dos cidadãos, ampliação da escolaridade das novas gerações). (SEADE, 2004, p 7).

²⁵ O Anexo B traz um detalhamento dos aspectos operacionais relacionados ao cálculo das variáveis da dimensão escolaridade do IPRS, descrevendo as fórmulas de cálculo de cada uma delas. Para os quatro indicadores de escolaridade foi realizado um ajuste visando à diminuição da variabilidade do indicador para pequenos municípios. Para amenizar os efeitos dessas flutuações aleatórias foi utilizado o *método bayesiano empírico*, que consiste no uso de informações de áreas vizinhas, visando produzir informações mais precisas. Para maiores esclarecimentos recomenda-se a leitura do Apêndice estatístico do IPRS 2004.

A faixa etária de 15 a 17 anos foi escolhida para a avaliação do ensino fundamental, porque esse grupo conforma a clientela em potencial do ensino médio. Da mesma forma, a faixa etária de 18 a 19 anos foi selecionada para a variável relativa ao ensino médio que, em um cenário ideal, corresponde à idade em que os jovens ingressam na universidade.

Outra inovação na dimensão educacional do IPRS reside na incorporação da variável relativa a taxa de atendimento da pré-escola entre as crianças de 5 a 6 anos. A inclusão dessa variável tem como objetivo

[...] prover o indicador sintético de uma componente que represente a educação infantil, dado que atualmente não pode ser ignorado por qualquer medida sobre a escolaridade de uma população. A faixa etária considerada é de 5 a 6 anos, excluindo-se assim a clientela de creche. Além disso, praticamente a totalidade da oferta das matrículas da pré-escola está sob administração municipal, o que incorpora ao indicador uma dimensão do esforço do gestor na área da educação. (SEADE, 2004, p.8).

A opção pelo componente referente à percentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo baseia-se na incorporação de uma variável que expresse, ainda que indiretamente, o analfabetismo funcional entre os jovens²⁶. Em 2002, a proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo era bastante elevada: mais de 80% em todos os municípios paulistas. No entanto, esse resultado não invalida o caráter simbólico dessa variável, dado ser inaceitável no século 21, a existência de adolescentes com menos de quatro anos de escolaridade (SEADE, 2004).

Da mesma forma que os indicadores de riqueza e longevidade, o indicador sintético de escolaridade é o resultado da combinação de quatro variáveis, sendo que o peso de cada uma delas foi obtido por meio do modelo de análise fatorial, com a transformação do indicador em uma escala que varia de 0 a 100.

²⁶ O conceito de analfabetismo funcional adotado pela Fundação Seade é o da Unesco, segundo o qual a alfabetização funcional é definida operacionalmente como o domínio de habilidades em leitura, escrita, cálculos e ciências, correspondentes a uma escolaridade mínima de quatro séries completas. A Unesco ressalta que o processo de alfabetização só se consolida de fato entre as pessoas que concluem a quarta série do ensino fundamental, em razão das elevadas taxas de regressão ao analfabetismo entre os que não atingirem esse nível de escolaridade (SEADE, 2004)

2.5.2. Tipologia dos Grupos de Municípios paulistas

Além de sintetizar a situação de cada município nos aspectos riqueza, escolaridade e longevidade, tais indicadores foram combinados gerando uma tipologia que classifica os 645 municípios do Estado de São Paulo em *cinco grupos* com características similares de riqueza municipal, longevidade e escolaridade.

Na construção dos grupos de municípios do IPRS não foi utilizada a abordagem metodológica do IDH (que realiza a média aritmética entre as três dimensões para gerar um ranking) pois no IPRS o pressuposto é que

[...] a mensuração da qualidade de vida deve considerar vários aspectos não transferíveis entre si, ou seja, nenhuma das dimensões consideradas poderia ser utilizada para substituir outra. Logo, não seriam passíveis de hierarquização. Tal opção deve-se ao fato de que o objetivo do IPRS não era apenas chamar a atenção para os vários aspectos da vida não contemplados pelo Produto Interno Bruto (PIB), mas proporcionar uma ferramenta analítica que revelasse a situação de cada um dos municípios paulistas nas dimensões centrais do desenvolvimento humano. Constitui, assim, um instrumento de avaliação da situação dos municípios que aponta diretamente para as oportunidades, os limites e os desafios existentes. Em outros termos, buscou-se, com o IPRS, a construção de um instrumento de gestão pública. (SEADE, 2004, p.9).

Para tanto, o IPRS sintetiza as três dimensões que o compõem agrupando os municípios paulistas segundo a similaridade de suas situações. A partir da aplicação de uma análise de agrupamentos (*cluster analysis*), foram identificados cinco grupos de municípios. A tabela que segue apresenta os critérios adotados para a formação dos grupos de municípios, em 2002, enfatizando as características/categorias que compõem cada um dos grupos²⁷. A este trabalho interessa particularmente as características dos 201 municípios do estado que compõem o denominado Grupo 3, como será explorado no próximo capítulo.

²⁷ Na edição de 2002 (sobre dados de 2000), a partir de três características – riqueza municipal, longevidade e escolaridade, os municípios do estado de São Paulo foram agrupados em cinco grandes grupos, então denominados: os municípios pólo; os economicamente dinâmicos e de baixo desenvolvimento social; os saudáveis e de baixo desenvolvimento econômico; os de baixo desenvolvimento econômico e em transição social e; os de baixo desenvolvimento econômico e social.

Tabela 3
Critérios de Formação dos Grupos do IPRS

Grupos do IPRS	Critérios de Formação dos Grupos do IPRS	Descrição
Grupo 1	Alta riqueza, alta longevidade e média escolaridade Alta riqueza, alta longevidade e alta escolaridade Alta riqueza, média longevidade e média escolaridade Alta riqueza, média longevidade e alta escolaridade	Municípios que se caracterizam por um nível elevado de riqueza com bons níveis nos indicadores sociais
Grupo 2	Alta riqueza, baixa longevidade e baixa escolaridade Alta riqueza, baixa longevidade e média escolaridade Alta riqueza, baixa longevidade e alta escolaridade Alta riqueza, média longevidade e baixa escolaridade Alta riqueza, alta longevidade e baixa escolaridade	Municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não são capazes de atingir bons indicadores sociais
Grupo 3	Baixa riqueza, alta longevidade e média escolaridade Baixa riqueza, alta longevidade e alta escolaridade Baixa riqueza, média longevidade e média escolaridade Baixa riqueza, média longevidade e alta escolaridade	Municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores sociais
Grupo 4	Baixa riqueza, baixa longevidade e média escolaridade Baixa riqueza, baixa longevidade e alta escolaridade Baixa riqueza, média longevidade e baixa escolaridade Baixa riqueza, alta longevidade e baixa escolaridade	Municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e níveis intermediários de longevidade e/ou escolaridade
Grupo 5	Baixa riqueza, baixa longevidade e baixa escolaridade	Este grupo concentra os municípios mais desfavorecidos do Estado, tanto em riqueza como nos indicadores sociais

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Na identificação de cinco grupos de municípios, com padrões similares em termos de condições de vida, os três indicadores sintéticos foram transformados em uma escala discreta formada pelas categorias Baixa, Média e Alta (no caso do indicador de riqueza municipal definiram-se apenas as categorias Baixa e Alta).

Os limites de corte destas categorias são atualizados a cada edição do IPRS, dado o caráter relativo do indicador, definido com base na situação apresentada por todos os 645 municípios do Estado no ano em questão. O IPRS, diferentemente de indicadores baseados em critérios normativos, é um indicador relativo, isto é, seus parâmetros de origem são definidos a partir da própria base de dados que lhe dá origem. Em outras palavras, as categorias – *baixa*, *média* e *alta* – que caracterizam os grupos de municípios, são definidas segundo a realidade dos 645 municípios no ano em análise.

Assim, conforme a Seade (2004), caso a situação não se altere substancialmente no período considerado, os pontos de corte permanecerão praticamente estáveis. Da mesma forma, uma

“piora” da situação dos 645 municípios reduzirá os pontos de corte. Isso ocorreu com o indicador de riqueza municipal no período 2000-2002, devido aos efeitos do racionamento de energia elétrica ocorrido no ano de 2001, pois os níveis de consumo, em 2002, ainda se encontravam abaixo dos registrados em 2000. Assim, praticamente todos os municípios apresentaram uma redução no indicador sintético, gerando uma alteração negativa no ponto de corte, que passou de 50 para 41.

A Tabela 4 apresenta os parâmetros de classificação dos municípios, por categoria, segundo as dimensões do IPRS, com as alterações nas linhas de corte das dimensões, entre as edições dos anos 2000 e 2002²⁸.

Tabela 4
Parâmetros para a Classificação dos Municípios, por Categoria,
segundo Dimensões do IPRS
Estado de São Paulo
2000–2002

Dimensões do IPRS	Categoria					
	Baixa		Média		Alta	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Riqueza Municipal	Até 49	Até 40	-	-	50 e mais	41 e mais
Longevidade	Até 64	Até 66	65 a 71	67 a 72	72 e mais	73 e mais
Escolaridade	Até 40	Até 50	41 a 46	51 a 55	47 e mais	56 e mais

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Pelas características do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) descritas neste capítulo percebe-se que ele é um sistema de indicadores que traz importantes avanços por estar sintonizado com a noção multidimensional do desenvolvimento humano e com as preocupações metodológicas para a sua mensuração. Apesar de estar fortemente inspirado no IDH, procura superar algumas de suas limitações, especificamente, o IPRS procura inovar ao produzir indicadores que possam ser atualizados no curto prazo e ao evitar os inconvenientes dos indicadores sintéticos, como já foi sublinhado anteriormente.

²⁸ Na edição 2004 alteraram-se também os critérios de formação dos grupos de municípios, com maior exigência para o município ser classificado no primeiro grupo do IPRS, caracterizado por englobar os municípios mais bem posicionados em termos de riqueza e indicadores sociais. Em consequência desse fato, ampliou-se o número de combinações entre os três indicadores que possibilitam a um município ser classificado no segundo grupo do IPRS.

Perseguindo esse intuito, o IPRS procurou preservar as dimensões que conformam o paradigma do desenvolvimento humano (renda, educação e longevidade), mas buscando identificar fontes alternativas de dados, em especial registros administrativos, que permitissem a atualização do indicador num horizonte de tempo mais curto, a cada dois anos. O tratamento das variáveis através da utilização de técnicas estatísticas multivariadas, permitiu o agrupamento dos municípios por situações socioeconômicas semelhantes, evitando a elaboração de um índice final sintético e o conseqüente ranking de municípios em escala decrescente. É o contraste do desempenho dos municípios nos três índices relativos às dimensões fundamentais que dá origem ao agrupamento dos municípios paulistas em cinco situações.

Particularmente na construção do indicador de *escolaridade*, percebe-se a ênfase dada na situação escolar das crianças, adolescentes e jovens, com o argumento de que estas variáveis refletem com maior precisão a situação geral do sistema de ensino nos últimos anos e focam naqueles que comporão a força de trabalho no futuro, os jovens, num mundo em que o mercado de trabalho é crescentemente seletivo de acordo com a escolaridade.

Capítulo 3

Os indicadores do IPRS no Estado de São Paulo

*“Quem conhece melhor a realidade,
torna mais sonhos possíveis.”*

(Seade, IPRS 2004).

O objetivo deste capítulo é descrever e analisar a manifestação dos dados do IPRS, objeto deste estudo, explicitando a tipologia de Grupos de Municípios e as performances obtidas nas dimensões que compõem o índice, focando particularmente os resultados dos indicadores da dimensão educacional, com ênfase na região noroeste do Estado de São Paulo, que concentra quase metade dos municípios que compõem o Grupo 3.

A escolaridade é a dimensão deste índice que apresentou maior evolução entre as edições 2002 e 2004 do IPRS, sendo responsável pela melhora do posicionamento de municípios no ranking dos índices, em que pese, em muitos deles, ter havido redução dos níveis de riqueza. São analisadas as informações para o conjunto do estado de São Paulo e das Regiões Administrativas de Araçatuba e São José do Rio Preto, localizadas no noroeste do estado.

O que se busca é entender quais são as razões que levam os municípios destas regiões a apresentarem indicadores sociais – neste caso, especialmente a dimensão escolaridade – bastante satisfatórios mesmo com baixos indicadores de riqueza. Para tanto são problematizadas as hipóteses que buscam explicar a emergência deste grupo de municípios no noroeste paulista.

Para facilitar a compreensão dos conceitos utilizados neste estudo, por *indicador* entende-se a descrição por meio de números de um determinado aspecto da realidade, ou que apresentam uma relação entre vários aspectos. Já o *índice* é a forma de apresentação dos indicadores, que são criados adotando-se técnicas de ponderação dos valores e sintetizam um conjunto de aspectos da realidade e representam conceitos mais abstratos e complexos, tais como qualidade de vida, grau de desenvolvimento humano de determinada localidade ou, ainda, o

nível de desempenho de uma gestão. As *variáveis* são aspectos específicos da realidade que se busca descrever, que são escolhidos e ordenados para a composição dos indicadores e índices.

3.1. Grupos de Municípios no IPRS 2004

A opção de constituição de uma tipologia de municípios, como indicado no capítulo anterior, deve-se ao fato de que o objetivo do IPRS não era apenas chamar a atenção para os vários aspectos da vida não contemplados pelo Produto Interno Bruto (PIB), mas proporcionar uma ferramenta analítica que revelasse a situação de cada um dos municípios paulistas nas dimensões centrais do desenvolvimento humano. Neste sentido, constitui-se como um “instrumento de avaliação da situação dos municípios que aponta diretamente para as oportunidades, os limites e os desafios existentes. Em outros termos, busca-se, com o IPRS, a construção de um instrumento de gestão pública” (SEADE, 2004, p. 9).

A partir do perfil dos cinco grupos, segundo os três indicadores setoriais, criaram-se as categorias para cada um desses indicadores e a combinação dessas categorias gerou os agrupamentos finais (Tabela 5).

Tabela 5
Critérios de Formação dos Grupos do IPRS

Riqueza	Longevidade	Escolaridade		
		Baixa	Média	Alta
Baixa	Baixa	Grupo 5	Grupo 4	Grupo 4
	Média	Grupo 4	Grupo 3	Grupo 3
	Alta	Grupo 4	Grupo 3	Grupo 3
Alta	Baixa	Grupo 2	Grupo 2	Grupo 2
	Média	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 1
	Alta	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 1

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Esta metodologia de construção de uma tipologia permite a visualização espacial da distribuição dos municípios do estado de São Paulo, conforme os mapas que seguem, com dados referentes a 2000 e 2002, permitindo se observar as variações que ocorreram neste período.

Mapa 1 – Municípios paulistas, segundo grupos do IPRS 2000.

Mapa 2 – Municípios paulistas, segundo grupos do IPRS 2002.

Ressalta-se aqui o aspecto pedagógico que esta representação cartográfica permite, sendo a partir da observação destes mapas que surgiu a primeira inquietação – porque da concentração de municípios do Grupo 3 no noroeste paulista – que resultou na formulação do problema central deste estudo, como será explorado mais adiante nesta seção.

Uma descrição geral de cada grupo de municípios, para o período 2000-2002, é apresentada a seguir, devendo se salientar que as descrições mais gerais são válidas para o período 1992 e 1997, correspondente às edições anteriores do IPRS.

Grupo 1: municípios localizados ao longo dos principais eixos rodoviários do Estado (Vias Anhangüera e Presidente Dutra), que se interceptam no município de São Paulo. Em 2002, os 71 municípios que compunham este grupo abrigavam 19 milhões de pessoas (50% da população estadual), tornando-o o maior dos cinco grupos em população. Deste grupo faziam parte grandes municípios paulistas (São Paulo, Campinas, São José dos Campos, São Bernardo do Campo, Sorocaba e Ribeirão Preto), além de importantes pólos regionais (Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Araçatuba, São Carlos e Araraquara). Os municípios desse grupo se caracterizam por um nível elevado de riqueza e bons indicadores sociais. No entanto, sobretudo nos maiores, existem significativas disparidades, em termos de condições de vida de sua população, não perceptíveis nos indicadores municipais agregados.

Grupo 2: municípios que, embora tenham níveis de riqueza elevados, não são capazes de atingir bons indicadores sociais. São basicamente aqueles situados nas áreas metropolitanas do Estado e em seu entorno. Em 2002, este grupo incluía 81 municípios que abrigavam mais de 10 milhões de habitantes. Identificavam-se, nesse conjunto de municípios, três importantes segmentos: municípios industriais localizados em regiões metropolitanas (Mauá, Cubatão, Diadema, Santo André e Guarulhos); municípios que abrigam condomínios de alto padrão (Cotia, Santana de Parnaíba e Itapeverica da Serra); e municípios turísticos (Santos, Guarujá, São Vicente, Praia Grande, Campos do Jordão e outros).

Grupo 3: municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores sociais²⁹. Este grupo, caracterizado por pequenos e médios municípios, englobava 201 municípios com uma

²⁹ Nas primeiras edições do IPRS os grupos de municípios receberam outras denominações. O Grupo 3 foi chamado inicialmente de grupo de *municípios saudáveis*, mas esta denominação foi alterada pela pressão dos prefeitos dos municípios do Grupo 2 que, apesar de apresentarem bons indicadores de riqueza, tinham

população de 3,0 milhões de pessoas em 2002 (média de 15,1 mil habitantes por município). Entre eles, apenas Marília possuía, em 2002, mais de 100 mil habitantes.

Uma das possíveis explicações para a emergência dessas localidades encontra-se em seu pequeno tamanho populacional, que, em tese, é um elemento que poderia tornar mais transparentes e eficazes os instrumentos de política de descentralização em saúde e educação. Além disso, os dados demográficos disponíveis apontam para a continuidade do padrão histórico de emigração nessas áreas. Em princípio, esse elemento torna menos premente a necessidade de investimentos em infra-estrutura viária para a urbanização de novas áreas. (SEADE, 2004, p. 4).

Grupo 4: engloba 188 municípios (3,4 milhões de habitantes, em 2002) que apresentam baixos níveis de riqueza e níveis intermediários de longevidade e/ou escolaridade. Compõe-se de municípios dispersos em todas as regiões do Estado, em especial nas áreas tradicionalmente consideradas problemáticas.

Grupo 5: composto por localidades tradicionalmente pobres, caracterizadas por baixos níveis de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. Este grupo concentra os municípios mais desfavorecidos do Estado, tanto em riqueza como nos indicadores sociais. Em 2002, seus 104 municípios englobavam uma população de aproximadamente 2,1 milhões de pessoas e se localizam em áreas bem específicas no Estado: parte do Vale do Paraíba, Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema.

Conforme a Seade (2004), esses grupos permitem traçar um retrato do Estado de São Paulo, com a identificação de padrões espaciais que demonstram que os indicadores gerados caracterizam, de forma efetiva, sua heterogeneidade regional. Segundo a tipologia de municípios do IPRS, existem dois eixos que acompanham as principais rodovias do Estado e se interceptam no município de São Paulo, concentrando municípios com os maiores níveis de riqueza (Grupos 1 e 2). O Grupo 1 engloba os maiores municípios da região e sedes das regiões metropolitanas. Os do Grupo 2 localizam-se basicamente na Região Metropolitana da Baixada Santista e nos entornos metropolitanos de São Paulo e Campinas.

O noroeste paulista concentra municípios pequenos e com baixos níveis de riqueza, mas sua população detém bons indicadores sociais (Grupo 3), sendo que a dimensão educacional,

indicadores sociais ruins, o que lhes valeu a denominação de *municípios injustos*. Esta denominação foi utilizada somente na primeira edição do IPRS, divulgada em 2000 com dados referentes ao ano de 1997.

como veremos mais adiante, tem uma contribuição determinante na caracterização destes municípios.

Abaixo segue tabela que apresenta uma síntese da composição dos Grupos de Municípios no estado de São Paulo e nas RA de Araçatuba e São José do Rio Preto, em números absolutos e proporcionais de municípios em cada grupo.

Tabela 6 – Grupos de municípios do IPRS 2004, estado de SP e RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto

	Municípios	Grupos de Municípios do IPRS 2004									
		G1		G2		G3		G4		G5	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Estado de SP	645	71	11,0	81	12,6	201	31,2	188	29,1	104	16,1
Região Administrativa de São José do Rio Preto	96	6	6,3	3	3,1	63	65,6	22	22,9	2	2,1
Região Administrativa de Araçatuba	43	3	7,0	1	2,3	27	62,8	12	27,9	0	0,0

Fonte: IPRS – 2004

Elaboração: Diogo Demarco

De um total de 139 municípios que compõem o noroeste (RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto), 90 municípios (64,7%) pertenciam ao Grupo 3, isso significa 44,8% dos municípios pertencentes a este grupo no estado. A RA de Araçatuba composta por 43 municípios apresentava 27 pertencentes ao Grupo 3 (62,8%). Já a RA de São José do Rio Preto, composta por 96 municípios, apresentava 63 pertencentes a este grupo (65,6%).

Os municípios do Grupo 4 caracterizam-se por não possuir um claro padrão espacial, estando presentes em praticamente todas as regiões do Estado. Os do Grupo 5, por sua vez, concentram-se nos tradicionais bolsões de pobreza do Estado: Vale do Ribeira, Pontal do Paranapanema e alguns municípios da região da Serra da Mantiqueira.

Os dados da edição do IPRS 2004 são agrupados e apresentados em três esferas: estadual; nas 15 Regiões Administrativas do estado de São Paulo e em cada um dos 645 municípios paulistas, visando facilitar o uso das informações e a comparação intermunicipal³⁰.

³⁰ Um exemplo de relatório de análise dos dados municipais, com as informações do IPRS 2004 no município de Auriflama, um município do Grupo 3 no noroeste (RA de Araçatuba), encontra-se no Anexo C.

Estes dados podem ser acessados através da Internet diretamente no *site* da Fundação Seade que, além de apresentar a descrição do IPRS traz uma análise sintética dos dados de cada uma das três esferas e permite a realização de consultas (*on line*) nos modos consulta padrão e consulta personalizada³¹.

3.2. A manifestação do IPRS no Estado de São Paulo

Na análise da manifestação dos indicadores do IPRS no Estado de São Paulo no período 2000 a 2002, se observa um acentuado decréscimo no indicador de riqueza, decorrente basicamente do racionamento de energia elétrica ocorrido em 2001, sendo o principal motivo para o desempenho desfavorável do indicador sintético de riqueza municipal no período, que caiu de 61 para 50 pontos (redução de 18%), provocando a mudança no ponto de corte do indicador – de 50 para 41 pontos – na definição das categorias alta e baixa na tipologia de municípios. Esta redução do indicador de riqueza teve uma amplitude de variação entre as Regiões Administrativas de -15% na RA de São José dos Campos a -20,5% na RA de Registro.

Em contrapartida, os indicadores sociais mostraram avanços significativos. O indicador sintético de longevidade foi de 65 para 67 pontos (crescimento de 3,1%), com variação de 7,7% na RA de Barretos a 1,5% nas RAs de Campinas, Presidente Prudente e Franca. Já o indicador sintético de escolaridade foi o que teve o crescimento mais significativo avançando de 44 para 52 pontos (aumento de 18,2%), em apenas dois anos, com a maior variação positiva de 51,7% na RA de Registro a menor de 11,3 na RA de São José do Rio Preto.³²

Tomando-se as variáveis que compõem a dimensão riqueza, para o total do Estado de São Paulo, observa-se o seguinte comportamento:

- Em 2002, ainda se fazia presente o impacto do racionamento de energia elétrica ocorrido no ano anterior, no cotidiano das pessoas e em praticamente todos os

³¹ Na versão impressa o IPRS 2004 tem seus resultados apresentados em nove volumes. Oito enfocam cada região e contém, além desta apresentação geral, uma análise agregada do IPRS para o Estado de São Paulo e suas regiões administrativas, uma análise da região específica em seu conjunto e uma para cada um dos municípios que a compõem. O 9º volume reúne uma síntese de todas as regiões. Em razão das mudanças metodológicas realizadas, os indicadores referentes a 2000 foram refeitos para permitir a comparação no período 2000 a 2002.

³² Um quadro sintético com o ranking e pontuação das dimensões do IPRS no Estado de São Paulo e das quinze Regiões Administrativas, com a comparação das variações entre 2000 – 2002, encontra-se no Anexo D.

segmentos da economia. Nesse ano, o consumo de energia elétrica por ligação residencial equivalia a aproximadamente 79% do valor observado em 2000. Nos setores primário e terciário da economia essa proporção era de 85%.

- O componente associado à renda das famílias – rendimento médio dos assalariados do setor formal – mostrou a perda do poder de compra, no período, passando de R\$ 1.175 para R\$ 1.082.
- Observou-se um ligeiro aumento do valor adicionado fiscal per capita, passando de R\$ 8.046 para R\$ 8.118.

Já nas variáveis que compõem a dimensão longevidade observa-se:

- A taxa de mortalidade infantil diminuiu aproximadamente 9% no período de 2000 a 2002, passando de 16,8 para 15,3 (por mil nascidos vivos). Neste mesmo ano, o valor observado no Brasil era de 27,8 mortes por mil nascidos vivos, portanto, quase o dobro da taxa do Estado de São Paulo.
- A taxa de mortalidade perinatal (por mil nascidos) também decresceu (de 18,3 para 16,8) e a das pessoas de 60 anos ou mais (por mil habitantes) variou de 39,7 para 38,9.
- A taxa de mortalidade de pessoas entre 15 e 39 anos (por mil habitantes) passou de 2,2 para 2,0, reflexo da diminuição dos homicídios e principalmente da menor mortalidade por Aids.

3.3. A manifestação da dimensão educacional do IPRS no estado

Um rápido olhar sobre os resultados dos indicadores educacionais presentes no IPRS (2004) deixa claro a relevância da variação positiva desta dimensão e, conseqüentemente, sua influência no posicionamento dos municípios na tipologia de grupos. Dentre as variáveis que compõem esta dimensão as que mais “puxaram” a evolução educacional foram as taxas de frequência à escola e de conclusão do ensino fundamental, ou seja, medidas da capacidade de acesso e permanência destes alunos no sistema.

No que diz respeito à escolaridade foram registrados avanços importantes no conjunto do Estado de São Paulo: o escore médio passou de 44 para 52, entre 2000 e 2002. Tal evolução

pode ser mais bem apreendida pelo comportamento das variáveis componentes desta dimensão:

- a proporção de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental cresceu de 60,5% para 68,1% (aumento de 12,5%);
- a parcela das pessoas com 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo variou de 93,8% para 94,5% (crescimento de 0,75%);
- o percentual de jovens de 18 e 19 anos com ensino médio completo variou de 34,7% para 37,7% (crescimento de 8,6%);
- a proporção de crianças de cinco e seis anos freqüentando a pré-escola aumentou de 59,7% para 75,1% (crescimento de 25,8%).

Esses resultados mostram o bom desempenho dos indicadores de cobertura do ensino fundamental e educação infantil, com esse último apresentando uma evolução excepcional (25,8%) em apenas dois anos. O ensino médio apresenta um desempenho menor, ainda se encontrando muito longe do ideal, com baixos níveis de conclusão na faixa etária considerada.

Conforme a Fundação Seade (2004), estes patamares podem estar diretamente relacionados às reformas educativas implementadas na década de noventa, particularmente com a implantação da progressão continuada na rede pública estadual. Como as variáveis que compõem a dimensão educacional privilegiam a mensuração das oportunidades de acesso das pessoas à escola, não aferindo propriamente o processo educativo ou a qualidade do ensino ofertado, os mecanismos implantados visando a regularização do fluxo escolar influenciam diretamente no desempenho das variáveis aferidas pelo índice paulista.

Do ponto de vista regional (vide o Gráfico 3), todas as Regiões Administrativas apresentaram ganhos no indicador de escolaridade, com aumento no escore, em média, de 8 pontos (18,2%). As RAs de Registro e de Sorocaba foram as que mais cresceram com 51,7% e 23,7% respectivamente, mas, mesmo assim ocupavam a 15ª e 13ª posição no ranking de escolaridade entre as quinze regiões.

Dimensão Escolaridade
Regiões Administrativas do Estado de São Paulo
2000-2002

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Nota: Escore médio.

Na tabela a seguir estão os escores da dimensão educacional do Estado de São Paulo e de suas RAs, com os respectivos percentuais de variação (crescimento) evidenciados entre 2000 e 2002.

Tabela 7 – Crescimento da dimensão escolaridade segundo Regiões Administrativas do estado de SP, 2000-2002.

Localidade	Escolaridade		Crescimento médio
	2000	2002	%
Estado de São Paulo	44	52	18,2
Região Administrativa de Registro	29	44	51,7
Região Administrativa de Sorocaba	38	47	23,7
Região Administrativa de Marília	47	57	21,3
Região Metropolitana de São Paulo	43	52	20,9
Região Administrativa de Ribeirão Preto	44	53	20,5
Região Administrativa de Presidente Prudente	50	60	20,0
Região Metropolitana da Baixada Santista	41	49	19,5
Região Administrativa de Araçatuba	53	63	18,9
Região Administrativa de Campinas	44	52	18,2
Região Administrativa de São José dos Campos	45	53	17,8
Região Administrativa de Bauru	48	56	16,7
Região Administrativa de Barretos	46	53	15,2
Região Administrativa de Franca	41	46	12,2
Região Administrativa Central	50	56	12,0
Região Administrativa de São José do Rio Preto	53	59	11,3

Fonte: IPRS 2004

Elaboração: Diogo Demarco

Estes indicadores mostram que, para o conjunto do Estado de São Paulo, a despeito da falta de um crescimento econômico significativo, houve progressos nas dimensões longevidade e, especialmente, na escolaridade. Essa constatação, para a Fundação Seade,

[...] demonstra o acerto do paradigma do desenvolvimento humano, adotado pelo IPRS, que considera insuficiente o uso exclusivo da renda como medida das condições de vida da população, uma vez que são freqüentes os casos de regiões bem posicionadas na dimensão riqueza e que apresentam sofríveis indicadores sociais, como, por exemplo, a Região Metropolitana da Baixada Santista. A situação inversa também ocorre, como no caso de São José do Rio Preto, que, apesar de ocupar a décima posição em riqueza, é a primeira classificada na dimensão longevidade e a terceira em escolaridade. (SEADE, 2004, p. 6)

3.4. Indicadores educacionais na região noroeste do estado de São Paulo

Esta região compreende, grosso modo, as Regiões Administrativas de Araçatuba e São José do Rio Preto. A economia destas regiões é marcada pela presença da agropecuária e pela agroindústria de transformação, destacando-se, na região de Araçatuba a produção pecuária, a indústria de preparação e confecção de artefatos de couro e, em expansão, a produção de bebidas e de álcool combustível. Na região de São José do Rio Preto os produtos mais significativos são a cana-de-açúcar, a laranja, a carne bovina e o leite, com a indústria de processamento dos mesmos e, em crescimento, a indústria moveleira. (IPRS, 2004).

Ao compararmos a dimensão educacional no ranking entre as quinze Regiões Administrativas do estado percebemos quanto é significativa sua contribuição para o bom posicionamento no quadro geral do IPRS. Enquanto a RA de Araçatuba ocupava a décima segunda (12^a) posição na dimensão riqueza, estava na quarta posição (4^a) no quesito longevidade e ocupava a primeira posição (1^a) no quesito escolaridade. Já a RA de São José do Rio Preto ocupava a décima posição (10^a) em riqueza, a primeira (1^a) em longevidade e a terceira posição (3^a) na dimensão educacional, entre as quinze regiões.

A Tabela 8 que segue, apresenta o comportamento das variáveis educacionais das RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto em relação ao estado e São Paulo, nos mostra que houve avanço expressivo na região noroeste no tocante a escolaridade.

Tabela 8 – Composição e comportamento das variáveis do indicador de escolaridade no Estado de SP e RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto, entre 2000-2002

Peso indicador	Variável	Estado			RA Araçatuba			RA São José Rio Preto		
		2000	2002	Variação %	2000	2002	Variação %	2000	2002	Variação %
36%	Proporção de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o EF	60,5	68,1	12,6	68,7	77,8	13,2	68,6	73,4	7,0
8%	Parcela das pessoas com 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo	93,8	94,5	0,7	95	95,2	0,2	94,9	91,9	-3,2
36%	Percentual de jovens de 18 e 19 anos com EM completo	34,7	37,7	8,6	41,8	46,5	11,2	43,4	44,5	2,5
20%	Proporção de crianças de 4 e 6 anos freqüentando a pré-escola	59,7	75,1	25,8	67,8	84,3	24,3	68,5	87,5	27,7

Fonte: IPRS/2004

Elaboração: Diogo Joel Demarco

A RA de Araçatuba quanto à escolaridade passou a ser a melhor do estado (em 2000 ocupava a segunda posição), com evolução positiva em todas as variáveis que formam este indicador, com destaque, conforme a tabela acima, para o crescimento da proporção de crianças na pré-escola 24,3% e na proporção de jovens com o ensino fundamental e médio completo, respectivamente com crescimento de 13,2% e 11,2%, ambas com crescimento acima do evidenciado no estado. Com exceção do município de Guaraçaí, todos os demais melhoraram suas performances, com destaque para Alto Alegre e Aurifloma, com aumentos superiores a 20 pontos. Com relação aos 43 municípios que compõem esta RA, 91% deles estão acima da média estadual, apenas os escores dos municípios de Luizizânia (51), Barbosa (48), Glicério (46) e Avanhandava (44) apresentam situação pior, com valores inferiores ao escore do Estado (52). Segundo a Fundação Seade (2004), os resultados evidenciam a atenção dada à educação, de forma que a região se destaca como uma das mais altas proporções de jovens que concluíram o ensino médio (46,5% enquanto a média do estado foi de 37,8%).

Na RA de São José do Rio Preto, apesar da evolução do indicador de escolaridade ter sido o menos favorável no conjunto das regiões, em 2000 havia se classificado em primeiro e, em 2002, ocupou o terceiro lugar entre as RA, chama a atenção a oferta de vagas na pré-escola com crescimento de 27,7%, (cobertura de 87,5%), considerando-se que 47 municípios (dos 96 que compõem a RA) registraram atendimento às crianças de 5 e 6 anos de idade superior a 85%. Na pontuação da dimensão escolaridade, municípios como Moções (67), Novais (67), Poloni (67), Tanabi (67) e Américo Campos (71) estão muito bem classificados e outros 88 encontram-se acima da média estadual. Entretanto, 11 municípios estão abaixo do escore

médio estadual (52), sendo as situações mais preocupantes as de Ubarana (38), Riolândia (44) e Nova Canaã Paulista (46), que ocupam as últimas posições da escala de escolaridade.

3.5. O IPRS nos municípios do Grupo 3 da região noroeste

Quando analisamos isoladamente os 90 municípios pertencentes ao Grupo 3 desta região, identificamos que, quanto à posição deles neste grupo, nove municípios melhoraram sua classificação entre 2000 e 2002, migrando do Grupo 4. Em compensação, em outros 14 municípios que em 2000 estavam no Grupo 3, houve recuo, com os municípios caindo para o Grupo 4 em 2002.

Estes 90 municípios no tocante à dimensão riqueza são todos classificados como de baixa riqueza, ou seja, em 2002 estavam abaixo de 41 pontos, sendo os menores Luizianã (18), Aspácia (21) e Dolcinópolis (22). Neste período ocorreu variação negativa maior do que a média estadual (-18%) em 39 municípios, sendo que as maiores reduções no indicador de riqueza ocorreram nos municípios de Luizianã (-41,9%), Coroados (-36,8%) e Uchoa (-33,3%) e as menores reduções em Zacarias (-6,9%), Marapoama (-9,5%) e Nova Luzitânia (-10,3%).

A dimensão longevidade neste Grupo 3 de municípios no noroeste apresentou uma pequena variação positiva. Dos noventa municípios 55 (61,1%) apresentavam alta longevidade (73 ou mais pontos) e 35 (38,9%) apresentavam média longevidade (67 a 72). Apenas o município de Gabriel Monteiro tinha a mesma média que o estado (67), todos os demais estavam acima, com o município de Santa Salete apresentando o máximo indicador do estado (100). As maiores taxas de crescimento nesta dimensão foram em Monções (32,1%), Urânia (21,2%) e Aspácia (20%), com 37 municípios apresentando um crescimento maior que a média estadual (3,1%). Outros 53 municípios apresentaram um crescimento menor que a média estadual sendo que em seis deles não houve variação e, em 47 municípios, houve variação negativa deste indicador, com destaque para Neves Paulista (-13,6%), Mesópolis e Braúna (-12,2%) e Elisário (-11,2%).

Na dimensão escolaridade este grupo de municípios apresentou uma variação positiva. Dos noventa municípios 76 (84,4%) apresentavam alta escolaridade (56 e mais pontos) e 14 (15,6%) tinham média escolaridade (51 a 55). Apenas quatro municípios tinham pontuação igual ou abaixo da média estadual (52), respectivamente Paraíso, Santana da Ponte Pensa (52), Três Fronteiras e Luiziana (51). Municípios como Auriflora (74) e Turiúba (70) tiveram altas pontuações no indicador educacional, proporcionando a Auriflora um grande salto no seu posicionamento no ranking da escolaridade no estado, da 72ª para a 3ª posição, já Turiúba manteve a 8ª posição no ranking.

Nas diferentes variáveis que compõem o indicador pode-se observar a boa performance destes municípios, em que pese, em alguns deles ter ocorrido crescimento menor que a média estadual e, em alguns casos, decréscimos em relação às proporções observadas no ano 2000.

A proporção de *jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental* ficou acima da pontuação estadual (68,1%) em 84 dos 90 municípios deste grupo. Em 26 municípios este escore ficou acima dos 80% e em 81 municípios este escore foi superior a 70%. O município com o melhor desempenho nesta variável é Auriflora com 93,4%. Esta variável cresceu acima da média estadual (12,6%) em 38 municípios, com maior destaque para os municípios de Mesópolis (40,1%), Luiziana (31,7%) e Gastão Vidigal (34,5%). Em cinco municípios houve um decréscimo nesta variável, com destaque para Urupês (-6%), Fernandópolis (-3,2%) e Votuporanga (-1,7%).

A *parcela das pessoas com 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo* ficou acima da média estadual (94,5%) em 51 municípios. Em 50 municípios ocorreu crescimento acima da média estadual (0,7%), com os crescimentos mais significativos em Guararapes (4,38%) e Tanabi (4,19%). Em 8 municípios este crescimento ficou abaixo da média estadual e, em 32 municípios, houve decréscimo na proporção de jovens com pelo menos 4 anos de estudo, com destaque para os municípios de Jales (-12,93%), Luiziana (-5,61%) e Fernandópolis (-5,58%) que apresentaram as maiores reduções nesta variável.

O *percentual de jovens de 18 e 19 anos com ensino médio completo* ficou acima da média estadual (37,7%) em 83 dos 90 municípios, sendo que os de melhor performance foram Pontalinda (58,63%), Guararapes (58,21%) e Irapuã (57,45%). Já os com menor percentual foram Monte Aprazível (30,39%), Valentim Gentil (30,53%) e Votuporanga (31,55%). Do

ponto de vista do crescimento entre 2000 e 2002, 41 municípios cresceram acima da média estadual (8,6%), com os destaques positivos para Nova Luzitânia (61,34%) e Poloni (56,02%); 22 municípios cresceram abaixo da média estadual ou ficaram estagnados e, em 27 municípios, ocorreu um decréscimo na proporção de jovens com ensino médio completo, destacando-se Icém (-32,29%), General Salgado (-28,05%) e Bálsamo (-26,36%).

Já na *proporção de crianças de cinco e seis anos freqüentando a pré-escola* 69 municípios apresentaram uma proporção acima da média estadual (75,1%), sendo que 59 estavam acima de 80% e 23 acima de 90% de crianças freqüentando a pré-escola. Os principais destaques positivos foram Urânia (97,28%), Santa Salete (96,59%) e Coroados (95,63%) e as piores performances nesta variável foram Dirce Reis (40,65%), Irapuã (46,42%) e Jales (50,81%). Do ponto de vista do crescimento desta variável entre 2000 e 2002, 56 municípios cresceram acima da média estadual (25,8%), com os destaques para Floreal (186,4%), Santa Albertina (151,8%) e Santo Antonio do Aracanguá (124,5%); 26 municípios cresceram abaixo da média estadual ou ficaram estagnados e, em 8 municípios, houve redução na proporção de atendimento a crianças na pré-escola, com as maiores quedas ocorrendo em Dirce Reis (-32,9%), Jales (-27,0%) e Irapuã (-20,0%).

Tabela 9 - Situação dos municípios do G3, segundo as variáveis do indicador de escolaridade no Estado de São Paulo e Noroeste, 2002

Variáveis de escolaridade	Estado	G3 Noroeste			Estado	G3 Noroeste - crescimento		
	(%) 2002	(%) 2002	Municípios acima da média	%	Crescimento 2000/2002	Acima média	Abaixo ou Estagnado	Negativo
Proporção de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental	68,1	76,5	84	93,3	12,6 %	38	47	5
Parcela das pessoas com 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo	94,5	94,4	51	56,7	0,7 %	50	8	32
Percentual de jovens de 18 e 19 anos com ensino médio completo	37,7	45	83	92,2	8,6 %	41	22	27
Proporção de crianças de cinco e seis anos freqüentando a pré-escola	75,1	81,8	69	76,6	25,8 %	56	26	8

Fonte: IPRS 2004

Elaboração: Diogo Joel Demarco

Pelo quadro acima observa-se a boa performance do G3 no noroeste, apresentando resultados acima da média estadual nas variáveis educacionais, exceto na variável que capta a proporção de jovens de 15 a 17 que concluíram o ensino fundamental, já que na maioria dos municípios (52) o crescimento ficou abaixo da média estadual ou mesmo houve decréscimo. Também na variável que capta o analfabetismo funcional – pelo menos quatro anos do ensino fundamental

- 32 municípios apresentaram redução nesta variável entre 2000 e 2002. Em termos absolutos o número de municípios que está acima da média estadual ocorre em todas as variáveis, especialmente no número de jovens que concluíram o ensino fundamental e o ensino médio.

Em termos de crescimento das variáveis entre 2000 e 2002, em comparação as taxas evidenciadas no estado, as variáveis: proporção de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental e percentual de jovens de 18 e 19 anos com ensino médio completo é que apresentaram o menor número de municípios com crescimento acima da média estadual. Já a variável proporção de crianças freqüentando a pré-escola é a que apresentou o maior crescimento com 56 municípios crescendo acima da taxa de crescimento estadual.

Em relação ao posicionamento dos municípios do Grupo 3 no noroeste no ranking da dimensão escolaridade, em 46 deles houve ganho de posições, em 2 municípios não houve variação na posição e em 42 municípios ocorreu perda de posições no ranking de escolaridade de 2002 em relação ao ano 2000. As maiores variações positivas ocorreram em Alto Alegre (308 posições), Braúna (267 posições) e Coroados (260 posições) e as maiores variações negativas no ranking foram em Santana da Ponte Pensa (-284 posições), Votuporanga (-269 posições) e Guaraçá (-231 posições).

A análise dos dados do indicador de escolaridade do IPRS nos municípios do Grupo 3, fortemente concentrados na região noroeste, nos indica que a boa performance neste indicador deve-se aos bons resultados da proporção de jovens que completaram o ensino fundamental e médio que, mesmo crescendo pouco acima da média estadual, mantém os bons patamares evidenciados em 2000 e, principalmente, ao grande incremento ocorrido na proporção de crianças de 5 e 6 anos frequentando a pré-escola, com crescimento acima da média estadual na maioria dos municípios.

É nestes municípios, na sua maioria, pequenos, pobres e com economias predominantemente rurais que, contrariando as expectativas, se observa uma boa performance no indicadores de escolaridade, ressaltando o interesse deste estudo, compreender o que leva estes municípios a apresentarem tal desempenho.

3.6. Grupo 3 no noroeste: hipóteses explicativas e seus limites

Na tentativa de explicar a boa performance dos municípios pertencentes ao Grupo 3 do IPRS nos indicadores sociais, em particular na dimensão escolaridade, e sua concentração na região Noroeste do estado, algumas hipóteses têm sido apontadas como explicativas destas situações. A própria Fundação Seade, na divulgação dos dados do IPRS (2004), aponta as características demográficas desses municípios como o principal fator da emergência deste grupo de municípios. Entretanto, pela forma ampla como acontece em toda a região noroeste, parece não haver uma resposta única e precisa para esta questão, o que torna mais relevante e desafiante este estudo.

Uma hipótese que a priori se descarta é a idéia da correlação com o nível de riqueza, comumente utilizada para explicar bons resultados educacionais de determinado espaço ou localidade. Este, contudo, não é o caso na região noroeste, pois se trata de RAs que apesar de estarem muito bem posicionadas no ranking da dimensão escolaridade (Araçatuba 1ª e SJR Preto 3ª) na dimensão riqueza estão mal posicionadas (Araçatuba 12ª e SJR Preto 10ª), reforçando a concepção do próprio IPRS de que a riqueza ou o crescimento econômico não pode ser o único parâmetro para se avaliar a qualidade de vida de um determinado espaço.

Entre as hipóteses que são levantadas para a explicação dessa realidade no Noroeste paulista duas se destacam: uma relacionada às características demográficas dos municípios da região, no que se refere ao *tamanho populacional*, ao ritmo do *crescimento populacional* e a *dinâmica migratória*; outra relacionada à atuação dos gestores educacionais, particularmente do *staff* das Delegacias de Ensino da Secretaria Estadual de Educação já que, historicamente, esta região tem a rede pública estadual como principal responsável pela oferta do ensino básico.

Tamanho populacional

O pequeno tamanho populacional dos municípios do Grupo 3, em média 15,1 mil habitantes, é uma das hipóteses levantadas para a emergência destas localidades no IPRS que, em tese, seria um elemento que tornaria mais transparentes e eficazes os instrumentos de políticas de descentralização/municipalização como na educação e saúde, implementados nos anos

noventa (IPRS, 2004). Os 90 municípios pertencentes a este grupo nesta região apresentavam uma população média de 10.934 habitantes, ou seja, abaixo da média deste grupo no estado.

Entre os dez melhores municípios do G3 no Noroeste, na dimensão escolaridade, a média populacional era 11.805 habitantes (em 4 deles a população estava acima desta média) e, entre os dez mais mal posicionados no grupo, a média populacional era de 12.013 habitantes (com apenas um município com população acima desta média). Ou seja, mesmo entre os 90 que compõem o G3 no noroeste havia municípios com populações pequenas que estão entre os melhores e entre os piores, o que fragiliza esta hipótese como explicativa para a boa performance dos municípios.

Além disso, esta hipótese precisa ser relativizada pois é grande o número de pequenos municípios no estado que, diferentemente dos que compõem majoritariamente o G3, não apresentam indicadores sociais satisfatórios, por exemplo, os pequenos municípios que compõem os grupos G4 (composto por 188 municípios, cuja média populacional é 18,1 mil) e G5 (composto por 104 municípios, cuja media populacional é 20,2 mil), o que nos faz questionar se o tamanho do município é o elemento determinante na performance dos indicadores sociais, em particular os de escolaridade.

Por outro lado, não existem instrumentos capazes de mensurar se realmente as políticas de descentralização na educação, implementados nos anos noventa, tornaram-se mais transparentes e eficazes nos pequenos municípios, a não ser a partir de estudos de casos específicos de municípios ou por aproximações relacionadas às estatísticas referentes ao número de matrículas destas etapas da educação básica nas esferas municipais, cuja ampliação é percebida pelos dados do Censo Escolar. Se tomarmos os dados de matrículas na educação básica no estado de São Paulo em 2002, das 10,4 milhões de matrículas, 5,4 milhões eram na rede estadual, 3,7 milhões nas redes municipais e 1,5 milhões na rede privada. Outras variáveis que poderiam ser utilizadas para se aferir esta maior eficácia, como os graus de evasão, de aprovação e reprovação, contudo, foram, estas sim, diretamente influenciadas pela implantação da progressão continuada, como apontam os estudos nesta área.

Taxa de crescimento populacional

Os dados disponíveis da dinâmica demográfica da região noroeste apontam para baixas taxas de crescimento populacional, observada desde a década de noventa, com crescimento de 1,6% a.a. na RA de São José do Rio Preto e 1% a.a. na RA de Araçatuba, enquanto no estado de São Paulo o crescimento foi de 1,82% a.a.. O Mapa 3 que segue ilustra esta situação, onde se observa o baixo crescimento nos municípios da região noroeste na década de noventa.

Mapa 3

**Taxa Anual de Crescimento Populacional
Municípios do Estado de São Paulo**

Esta tendência se mantém nos anos recentes, entre 2000-2002 enquanto a taxa média estadual foi de 1,8%, na RA de Araçatuba foi de 0,9% a.a. e 1,4% a.a. na RA de São José do Rio Preto, com um contexto intra-regional, isto é, entre os municípios, bastante diferenciado, oscilando de taxa de crescimento negativo (em 22 municípios) a taxas positivas elevadas (como em Bady Bassitt, acima dos 6% a.a.

Isso se deve tanto a redução do número de nascimentos e, portanto, de crianças, quanto pelo envelhecimento da população, provocado tanto pelo aumento da expectativa de vida quanto pela migração seletiva de jovens que saem do campo e das pequenas cidades em busca de oportunidades de trabalho e emprego nos grandes centros urbanos ou mesmo nas cidades pólos regionais.

Os gráficos das pirâmides etárias das RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto, apresentados a seguir, ilustram bem as importantes alterações que vêm ocorrendo em sua estrutura etária, expressas por uma menor proporção de crianças ou mesmo redução no número absoluto, maior população em idade ativa e proporção crescente de idosos, seguindo a tendência que se manifesta em todo o estado, mas ali, no noroeste, de maneira mais intensa.

Gráfico 4

**Pirâmide Etária da População
RA de Araçatuba e Estado de São Paulo – 2002**

Gráfico 5

**Pirâmide Etária da População
RA de São José do Rio Preto e Estado de São Paulo – 2002**

Percebe-se que a estrutura etária das RAs do noroeste, em 2002, está mais envelhecida quando comparada à do Estado de São Paulo. Observa-se, em ambas as RAs, uma base mais estreita da pirâmide etária, indicando uma proporção de jovens relativamente menor, e um topo ligeiramente mais largo, resultado de uma proporção maior de idosos. O número significativamente menor de crianças entre 0 e 4 e entre 5 a 9 anos de idade, gera uma pressão menor por vagas em creches e na pré-escola, exatamente na variável educacional onde estes municípios apresentaram uma grande proporção de crianças frequentando a pré-escola e as primeiras séries do ensino fundamental. Aliado a isso e a baixa proporção de crianças entre 10 e 14 anos, especialmente na RA de São José do Rio Preto, em relação ao estado de SP, nos leva a concluir que a pressão pelo acesso ao ensino fundamental, em particular as primeiras séries é menor nos municípios destas RAs, se refletindo no bom desempenho das variáveis educacionais que medem, prioritariamente, as possibilidades de acesso ao ensino.

Também o fato do menor número de jovens mulheres entre 15 e 19 anos, mais notadamente na RA de Araçatuba, nos sinaliza um êxodo feminino maior, o que influencia na menor pressão por acesso ao ensino médio já que, historicamente, as meninas apresentam uma progressão escolar mais longa, com menor evasão e abandono escolar que os meninos e, conseqüentemente, uma escolaridade em número de anos maior que os rapazes.

A Tabela 10 que segue sintetiza a redução no número de crianças e jovens nestas RAs, relacionando dados referentes aos anos de 1991 e 2002, evidenciando uma tendência de envelhecimento da população.

Tabela 10 - Grupos de população, por faixa etária, das RA de Araçatuba e São José do Rio Preto, 1991-2002.

Grupos de população	RA Araçatuba		RA São José do Rio Preto	
	1991	2002	1991	2002
Grupos de menores de 15 anos	30%	23%	28,7%	22,3%
População jovem (15 a 24 anos)	19%	18%	18,3%	18,5%
População entre 25 e 59 anos	42%	47%	43,4%	47,4%
Idosos (60 anos e mais)	9%	12%	9,6%	12,2%

Fonte: IPRS 2004

Elaboração: Diogo Joel Demarco

O baixo crescimento populacional e a continuidade do padrão histórico de emigração nesta região, particularmente de jovens, tornariam, em princípio, menos premente a necessidade de investimento em infra-estrutura em educação, sendo suficientes as estruturas já existentes para a garantia do acesso à educação de forma mais ampla (IPRS, 2004), configurando-se um equilíbrio entre a demanda por acesso à escolarização e à oferta dos “serviços educacionais” pelas redes nestes municípios. Esta parece ser, entre as hipóteses apresentadas para explicar a emergencia deste grupo 3 no noroeste paulista, a mais plausível.

Entretanto, esta hipótese não pode ser absolutizada, já que outras regiões apresentam características semelhantes de dinâmicas demográficas – crescimento populacional reduzido e migração de jovens - como, por exemplo, as regiões do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema e, ao contrário, apresentam baixos indicadores de riqueza e indicadores sociais ruins, em que pese a RA de Registro ter apresentado o maior crescimento no indicador de escolaridade no IPRS 2004.

Esta dinâmica demográfica e o fato da região noroeste ser composta majoritariamente por municípios de economias rurais parecem reforçar a tese de que os espaços rurais brasileiros estão fadados ao “esvaziamento”. Entretanto, se analisarmos estes municípios segundo tipologia de classificação proposta por Veiga (2001), que cria tipos de distribuição populacional baseada em três critérios: pelos diferentes graus de rarefação populacional, isto é, da densidade populacional³³, além da localização e do tamanho dos municípios, veremos que esta não é uma característica comum a todos os pequenos municípios rurais. Partindo destes critérios Veiga analisou suas dinâmicas populacionais durante a década de noventa e classificou os municípios paulistas em cinco diferentes anéis populacionais, que são apresentados na tabela que segue, tanto no do conjunto do Estado, quanto especificamente na região noroeste e nos municípios do Grupo 3 nesta região:

³³ A metodologia de definição do que é rural no Brasil, como algo residual, isto é, o que não é urbano, é considerada anacrônica e obsoleta, fazendo com que o cálculo da “taxa de urbanização” do país seja superdimensionada, com todas as implicações que isso trás, especialmente ao desvalorizar o potencial dos espaços rurais, já que estes são considerados sinônimos de atraso e destinados, inevitavelmente ao esvaziamento. Do ponto de vista da densidade populacional cerca de 70% dos municípios brasileiros apresentam densidades demográficas inferiores a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da OCDE para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km². Por este critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos (VEIGA, 2001).

Tabela 11 - Municípios de SP e das RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto, segundo tipologia de anéis territoriais, 2001.

Tipo	Características	São Paulo	Noroeste	G3 Noroeste
		Nº de Municípios	Nº de Municípios	Nº de Municípios
ANEL 1	REGIÕES METROPOLITANAS	55	-	-
ANEL 2	AGLOMERAÇÕES URBANAS NÃO-METROPOLITANAS	60	5	2
ANEL 3	CENTROS URBANOS	11	1	-
ANEL 4	AMBIVALENTES (RURAL/URBANO)	69	7	5
	Sub-grupo atraentes demograficamente	18	2	1
	Sub-grupo estagnados demograficamente	19	5	4
	Sub-grupo esvaentes demograficamente	32	-	-
ANEL 5	RURAIS	450	126	83
	Sub-grupo atraentes demograficamente	163	69	49
	Sub-grupo estagnados demograficamente	162	40	26
	Sub-grupo esvaentes demograficamente	125	17	8
Totais		645	139	90

Fonte: Veiga, 2001.

Elaboração: Diogo Joel Demarco

Ao analisarmos somente os 90 municípios do Grupo 3 no noroeste, segundo a tipologia proposta por Veiga para observarmos a dinâmica populacional dos municípios na década de noventa, percebe-se que 83 deles (92%) são considerados rurais, sendo que destes, 49 municípios (59%) foram atraentes demograficamente, outros 26 (31%) ficaram estagnados demograficamente e somente 8 municípios (10%) foram esvaentes demograficamente. Com isso se evidencia que nem todos os municípios deste grupo considerados rurais “perderam” população. Na contramão do que vem se apontando no debate acadêmico, como caminho inexorável à redução da população, na maioria deles (49 municípios) houve crescimento populacional.

O que é inegável, pela análise estratificada da população por faixa etária, é a existência de um processo migratório nos municípios destas regiões envolvendo principalmente jovens, o que poderíamos denominar de um êxodo seletivo que traz impactos sobre os indicadores de escolaridade, na medida em que reduz a pressão por acesso aos sistemas de ensino, especialmente no ensino médio, um dos principais elementos captado pelos indicadores da dimensão educacional do IPRS.

Estabilidade e atuação dos gestores educacionais

Outra hipótese que surge para os bons indicadores de escolaridade na região noroeste é a que se relaciona com a estabilidade e atuação dos gestores educacionais, particularmente dos *staffs* das Diretorias de Ensino da Secretaria Estadual de Educação.

As Diretorias de Ensino são responsáveis pela coordenação, supervisão, planejamento e execução das atividades administrativo-pedagógicas nas unidades escolares estaduais, bem como pela supervisão e assistência técnica às escolas particulares e municipais que não possuem supervisão própria, localizadas em suas respectivas áreas de jurisdição (SEE, 2006).

Esta hipótese surge a partir dos resultados observados em outras pesquisas na área educacional³⁴ nas quais alguns municípios situados no noroeste apresentam bons indicadores, contudo, ela é de difícil comprovação pela extensão geográfica e abrangência destas duas RAs com 139 municípios (representando 17% da área total do estado), envolvendo nove diferentes Diretorias de Ensino, o que tornaria difícil estabelecer um padrão comum de atuação entre estas diretorias, que possuem autonomia quanto às suas formas de atuação junto aos estabelecimentos municipais³⁵.

Além disso, a atuação das diretorias de ensino está mais voltada para o suporte ao ensino fundamental e médio, com pouca atuação sobre a educação infantil³⁶, responsabilidade dos municípios e, em grande medida, como visto anteriormente, a principal variável responsável pelo avanço da dimensão educacional entre o período 2000-2002 em muitos dos municípios deste grupo.

A hipótese do capital social relacionado à educação

Como as hipóteses levantadas para explicar a emergência do Grupo 3 de municípios e sua grande concentração na região noroeste, bem como compreender as razões que levam ao bom desempenho destes municípios nos indicadores de escolaridade, parece não darem conta desta tarefa em sua plenitude, se buscou checar a hipótese de que o enraizamento social da educação nestas localidades poderia ser a fonte explicativa.

³⁴ Por exemplo, a pesquisa encomendada pelo INEP/MEC sobre o Custo-Aluno-Qualidade, em 2004, realizada em 8 estados para determinar o custo aluno em escolas públicas de qualidade, definidas com base em indicadores como infra-estrutura, relação entre número de estudantes e professores e qualificação do corpo docente (IPEA, 2005). Na amostra de 12 escolas selecionada no estado de São Paulo, se destacaram três localizadas nos municípios de Jales e Urupês. Também se destacam os bons resultados de escolas desta região nas avaliações do desempenho escolar realizadas no Saresp (SEE, 2006).

³⁵ Na verdade, há uma avaliação positiva da atuação da Diretoria de Ensino de Jales, que mantém uma atuação constante na discussão dos resultados do Saresp com as escolas da sua abrangência, além de um histórico de atuação na orientação pedagógica e formação dos professores, contudo, não se pode fazer esta generalização quanto a atuação para o conjunto das diretorias, já que estas possuem dinâmicas muito particulares de atuação.

³⁶ O Anexo E traz um quadro da abrangência e do número de escolas em cada nível de ensino, nas nove Diretorias de Ensino que englobam os municípios do noroeste.

Compreender a relação dinâmica existente na atualidade entre educação e desenvolvimento no âmbito municipal não é algo que se alcance a partir de uma abordagem meramente normativa ou formalista, baseada exclusivamente nos indicadores de desenvolvimento. É preciso alcançar aquilo que se poderia chamar por *embeddedness* das instituições educacionais, seu enraizamento nas estruturas sociais que lhe sustentam. Fazê-lo significa interrogar quem são os agentes que atuam nestas instituições, por meio de que práticas levam seus interesses adiante, e mobilizando que tipo de recursos. Tendo por base estas referências procurou-se analisar variáveis existentes nos bancos de dados que pudessem ser utilizadas nesta perspectiva.

Essa busca levou a algumas constatações. A primeira delas é que a arquitetura e composição do IPRS não levam em consideração o fator capital social e, portanto, não traz nenhuma informação que nos ajude a avançar na confirmação dessa hipótese. A segunda é que a dificuldade de traduzir a intangibilidade do capital social em indicadores está presente na totalidade dos bancos de dados com informações desagregadas por municípios existentes no Brasil.

Na análise de outros bancos de dados existentes com informações municipais, especificamente do Perfil Municipal (da Fundação Seade), o SIDRA (do IBGE) e o SNIU (do Ministério das Cidades, baseado em informações do IBGE), também não foram identificadas variáveis que pudessem ser diretamente relacionadas com esta dimensão do capital social.

O mais próximo que se chegou nesta perspectiva foram de variáveis presentes no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), também da Fundação Seade³⁷. As variáveis encontradas foram: (a) responsáveis pelo domicílio alfabetizados (em %); (b) responsáveis pelo domicílio com ensino fundamental completo (em %) e; (c) anos médios de estudo do responsável pelo domicílio (em anos). Estas variáveis poderiam ser utilizadas na lógica de que o capital humano dos pais, neste caso a escolaridade dos responsáveis pelo domicílio, reflete

³⁷ Este índice é produzido pela Fundação Seade como desdobramento da criação do IPRS, no qual se evidenciou os limites deste índice em captar as desigualdades existente no interior dos grandes municípios paulistas, o que levou a necessidade de criação de um novo indicador que pudesse captar estas diferenças. De um modo geral, segundo Maria Paula Ferreira, da Fundação Seade (informação verbal) o IPVS é mais efetivo em captar as desigualdades no interior dos grandes municípios, sendo que o IPRS é considerado um instrumento mais eficaz para mensuração do desenvolvimento humano em pequenos municípios. O IPVS também está disponível no *site* da Fundação Seade para consultas e maiores informações podem ser obtidas no relatório metodológico deste índice (FUNDAÇÃO SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo – Metodologia. São Paulo, 2004).

positivamente no desempenho educacional dos filhos, contudo, são variáveis calculadas a partir do Censo Demográfico do IBGE (em valores de julho de 2000) e não poderiam ser atualizadas para o ano de 2002.

Além dessas variáveis foram identificadas outras no banco de dados da Fundação Seade referentes à existência de conselhos na educação nos municípios. Estas variáveis são: (a) existência e ano de criação do conselho municipal de educação; (b) existência e ano de criação do conselho de controle e gestão do Fundef e (c) existência e ano de criação do conselho municipal de alimentação escolar. Estas informações foram coletadas no ano de 1999 e atualizadas em 2003, pouco contribuindo em se realizar uma análise mais substantiva sobre quais os agentes participam e de que forma, restringindo-se a registrar sua existência ou não. Além do mais, uma análise preliminar revelou a existência destes conselhos na quase totalidade dos municípios, reflexo, em grande medida, da criação dos mesmos ser condição necessária para o poder público acessar os recursos da educação, especificamente nos conselhos do Fundef e da alimentação escolar.

A inexistência de variáveis nestes indicadores que tratem do capital cultural e social tal como descrito por Bourdieu e Coleman, no âmbito das relações individuais, intra e extrafamiliares e por Putnam e Woolcock, na perspectiva da conformação de redes sociais que fortaleçam o capital social como indutor do desenvolvimento, não nos permite inferir categoricamente que os bons resultados educacionais demonstrados pelos municípios do Grupo 3 e sua concentração na região noroeste, sejam explicados pelo enraizamento social da educação nestas localidades ou pelo capital social mobilizado entre seus atores sociais.

Se por um lado, como descrito anteriormente, as teorias recentes têm tratado o desenvolvimento de forma multidimensional, ganhando proeminência às análises que destacam a emergência do capital social como vetor de dinamização do desenvolvimento, por outro, quando relacionadas com a descrição das características e manifestação do IPRS, fica patente a incapacidade deste índice em captar este fator.

Igualmente, no que se refere à análise do desempenho dos municípios em relação aos indicadores de escolaridade do IPRS, nos ajuda a ilustrar de uma maneira mais precisa a realidade educacional dos municípios, mas, por si só, não nos apresenta uma explicação sobre

a concentração de determinado grupo de municípios numa região, como ocorre com municípios do G3 no noroeste paulista.

Isso nos leva a uma segunda interrogação importante neste estudo: será que as variáveis educacionais do IPRS são suficientes para se compreender esta dimensão do desenvolvimento nos municípios paulistas e, mais, capazes de efetivamente orientarem as políticas educacionais visando o fortalecimento das dinâmicas de desenvolvimento destas localidades? O objetivo do próximo capítulo é discutir os limites dos indicadores educacionais do IPRS, procurando responder a esta interrogação.

Capítulo 4

Limites dos indicadores educacionais do IPRS

*A educação, sem dúvida conta!
Agora, o que contar na educação?*

O propósito deste capítulo é discutir os limites que foram observados no IPRS no que se refere, especificamente, aos indicadores educacionais. São apontados limites quantitativos e qualitativos em relação as variáveis que compõem o indicador de escolaridade do índice paulista. Os limites são analisados à luz de estudos que ressaltam a importância de se aferir a qualidade da educação ofertada, especialmente agora em que a questão do acesso ao ensino fundamental chega próximo da sua universalização e observa-se uma grande expansão do acesso ao ensino médio.

Discute-se também a necessidade de que os indicadores de desenvolvimento, ao incorporem a dimensão educacional em sua composição, avancem na adoção de variáveis que captem mais amplamente a realidade do *ambiente educacional* disponível, não se restringindo às variáveis de escolaridade. Neste sentido se apresenta um esboço de variáveis que poderiam compor um indicador de dimensão educacional.

4.1. Limites de abordagem educacional no IPRS

Apesar dos avanços verificados na última década na construção de indicadores mais amplos de análise do desenvolvimento e da sua larga aceitação, há uma série de críticas que precisam ser bem consideradas para a boa utilização destes. Estas críticas, de modo geral, dizem respeito tanto à metodologia de cálculo e à forma de apresentação dos indicadores quanto às dimensões e variáveis que os compõem.

Naturalmente que todo trabalho de construção de indicadores tem suas escolhas delimitadas em função *do que* e *como* mensurar. Esta parece ser uma das etapas mais importantes do caminho na construção de um sistema de indicadores multidimensionais. Definir quais dimensões são as mais relevantes e quais devem ser os indicadores utilizados para representar cada uma delas é um obstáculo a ser vencido nesta construção (GADREY; JANY- CATRICE, 2006). Além disso, a escolha das variáveis é limitada pelos dados disponíveis, tanto do ponto de vista da sua abrangência quanto da periodicidade dos mesmos. No caso do IPRS, a opção foi à adoção de fontes que possam ser atualizadas a cada dois anos e desagregadas em nível municipal, restringindo mais ainda as opções.

Esta atualização do IPRS só é possível pois as variáveis de escolaridade assentam-se sobre duas fontes de dados: os cálculos de estimativa populacional realizados pela Fundação Seade no estado³⁸, que permitem a atualização da variável que, normalmente, só é aferida pelo Censo Demográfico do IBGE, realizado a cada dez anos ou, de forma parcial, pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, realizada a cada cinco anos (as últimas edições foram nos anos de 2003, 1998 e 1993), que pelo seu caráter amostral não podem ser desagregadas para todos os municípios e nos dados do Censo Educacional, realizado anualmente pelo INEP/MEC no mês de março. Estas duas fontes é que permitem uma atualização confiável, entretanto, isso limitou o indicador a aspectos quantitativos relacionados ao acesso à educação formal, ou seja, um indicador de escolaridade.

Esta parece ser, de modo geral, uma limitação da abordagem da dimensão educacional nos indicadores de desenvolvimento, a adoção de variáveis que se reduzem a captar apenas aspectos da *escolaridade* e refletirem, comumente, mais um determinado *desempenho quantitativo* (por exemplo, as taxas de matrícula escolar ou o número de anos médios de escolaridade) do que elementos qualitativos, tais como os resultados de desempenho escolar dos sistemas avaliativos e mesmo dados referentes à progressão dos alunos nos sistemas escolares.

Mesmo em se tratando do IPRS que, como vimos, na sua estrutura geral, apresenta avanços metodológicos em relação a outros índices sintéticos de âmbito municipal, no que tange à

³⁸ Estas estatísticas estão no Sistema Seade de Projeções Populacionais (SSPP) elaborados a partir de um sistema de acompanhamento de nascimentos e óbitos, que cobre todos os municípios do Estado de São Paulo, elaborado e aprimorado pela Fundação Seade durante as últimas décadas, consistindo uma sólida metodologia para projetar a população paulista e delinear cenários demográficos com diversos níveis de detalhamento por área geográfica.

dimensão educacional estes dois limites – mensurar aspectos quantitativos e restritos à escolaridade - também são identificados na sua constituição, além da ausência de indicadores de capital social relacionados à educação, como destacado no capítulo anterior.

4.1.1.Ambiente educacional vs. escolaridade

O acesso à escolaridade é uma condição necessária ao desenvolvimento, contudo não é condição suficiente nas sociedades contemporâneas. Partindo dessa premissa é que se faz necessário incorporar outras variáveis e informações que possibilitem efetivamente aferir a densidade do *ambiente educacional* disponível para o desenvolvimento.

Por ambiente educacional compreende-se não apenas as possibilidades de acesso à educação escolar, mas também as iniciativas de qualificação profissional, as possibilidades de inclusão digital, de acesso aos equipamentos culturais, científicos e às instituições de apoio e fomento de inovações técnicas e tecnológicas, existentes nos locais, que possam ser mobilizadas no sentido de dinamizar suas possibilidades de desenvolvimento.

Um indicador de ambiente educacional com essas características se orienta por uma concepção mais ampla de educação, tal qual apregoa a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 1996. Para além da disponibilidade dos processos educativos que acontecem na educação escolar, engloba a existência de equipamentos culturais e instituições de pesquisa, a qualificação dos docentes da rede escolar existente, a quantidade do gasto público em educação, entre outros. Enfim, este indicador buscaria captar as condições disponíveis, em termos quantitativos e qualitativos, de todo o ambiente educacional existente nos municípios.

Incorporar na dimensão educacional indicador com esta perspectiva é condição fundamental para o fortalecimento do ambiente educacional existente nos municípios, permitindo assim melhores condições de intervenção, dos governantes e da sociedade civil, através de políticas educativas que visem a formação, distribuição e utilização eficiente dos capitais – econômico, humano e social – disponíveis, potencializando assim as capacidades dos indivíduos e instituições em prol do desenvolvimento desejado.

4.1.2. Ampliação do acesso e qualidade da educação

No caso da dimensão educacional do IPRS as variáveis que a compõe priorizam claramente parâmetros quantitativos da escolaridade, como o nível de escolaridade de jovens, a frequência à pré-escola e a questão do analfabetismo funcional que, embora relevantes, ainda deixam a desejar na capacidade de mensurar outros aspectos quantitativos importantes tais como a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação profissional. Estas variáveis são importantes se considerarmos a baixa escolaridade média da população (no caso brasileiro 6,6 anos em 2004) e o fato das dinâmicas atuais de desenvolvimento demandarem um processo contínuo de aperfeiçoamento e qualificação.

No caso da EJA, segundo o IPEA (2006), havia mais de 4,6 milhões de matrículas na EJA em 2005 (no ensino fundamental e médio presencial), com um crescimento das matrículas de 21% entre 2001-2005, crescimento três vezes maior que a matrícula do ensino médio regular. Este crescimento se deu em função de uma dupla demanda – das empresas e dos indivíduos – pois tanto as empresas procuram trabalhadores mais escolarizados, seja por exigências técnicas e de segurança do trabalho, seja para credenciar-se nos processos de certificação de qualidade, quanto os próprios trabalhadores - formais e informais – que estão na luta pelo diploma de ensino médio, requisito praticamente universal para entrar ou ficar no mercado formal e para prestar qualquer concurso público (IPEA, 2006).

Conforme relatório do IPEA(2006) que analisa a relação da educação com o crescimento econômico brasileiro,

[...] o crescimento da EJA vem se dando no ensino fundamental, o que é coerente com o fato de quase metade da população economicamente ativa (PEA) ter menos de oito anos de estudo.[...] De todo modo, a oferta atual de EJA (na casa de 5,6 milhões de matrículas) ainda é pequena, em vista de seu potencial de 45 milhões de jovens e adultos que estão na PEA (ocupados ou não) e não completaram o ensino fundamental. (IPEA, 2006, p. 197).

No tocante à educação ou formação profissional sua relevância se dá não apenas pelas características do mercado de trabalho brasileiro (uma PEA com baixa escolaridade; onde cerca de 80% dela começa a trabalhar cedo, entre 15 e 16 anos de idade; a instabilidade e rotatividade – voluntária e involuntária - no mercado de trabalho que mantêm as pessoas atentas a novas e melhores alternativas de trabalho e renda; a relação entre o formal e o informal nas cadeias produtivas impondo requisitos de qualificação permanentes), mas

também pela diversidade e multiplicidade de instituições que ofertam cursos profissionalizantes no Brasil (universidades, centros tecnológicos, escolas técnicas, Sistema S, sindicatos, ONGs, escolas de funcionários públicos, entre outras). Segundo o Ipea isso constitui no Brasil um “não-sistema invisível”.

Pode-se, em princípio, entender esse conjunto como um *não-sistema invisível*. É um *não-sistema* por se tratar de uma coleção desconexa e heterogênea de instituições e cursos, enlaçados em tramas informais e paralelas, mas raramente orientadas por uma visão de conjunto do próprio segmento ou por políticas públicas. É *invisível* para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, ainda que suas principais agências operem há mais de 60 anos. (IPEA, 2006, p. 183).

Dadas essas características do mercado de trabalho e principalmente da multiplicidade de instituições profissionalizantes, é muito difícil quantificar com precisão a oferta da formação profissional no Brasil. Contudo, segundo o Ipea (2006), pode-se chegar a uma aproximação razoável da oferta e demanda de formação a partir de estatísticas oficiais, bases de dados, referências de estudos e pesquisas que envolvem algum tipo de levantamento primário.

Entretanto, dadas as dificuldades de aproximação deste tipo no nível municipal, se conseguirmos incluir num indicador de ambiente educacional as possibilidades de oferta de educação profissional técnica (de nível médio)³⁹ já estaremos dando passos significativos em ampliar nossa análise.

Ainda do ponto de vista da crítica ao perfil quantitativo das variáveis de escolaridade do IPRS, as políticas educacionais na última década praticamente universalizaram o acesso ao ensino fundamental, o que traz impactos sobre os indicadores de escolaridade. Segundo integrante da equipe técnica da Fundação Seade (informação verbal)⁴⁰ que trabalhou na elaboração do IPRS a alteração no número de anos do ensino fundamental (de oito para nove anos) exigirá mudanças na composição das variáveis do indicador, igualmente, no tocante à proporção de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo, essa variável já está defasada pois praticamente se universalizou este patamar de acesso, isto é, se a análise fatorial que determinou a ponderação do peso das variáveis do indicador de escolaridade fosse recalculada, essa variável (que hoje representa 8% do peso deste indicador) muito

³⁹ A legislação educacional brasileira (LDB/96 e Decreto 5.154/2004) estabelece três níveis ou linhas de educação profissional: a inicial – originalmente denominada básica, sem requisitos de escolaridade nem certificação profissional -, a técnica (de nível médio) e a tecnológica (de nível superior).

⁴⁰ Informação fornecida por Maria Paula Ferreira em entrevista realizada em janeiro de 2007, visando discutir as hipóteses para a boa performance dos municípios do grupo 3 no noroeste paulista.

provavelmente deixaria de compor o mesmo, não sendo mais significativa. Na sua avaliação, a variável relacionada ao ensino médio – proporção de jovens de 17 a 19 anos que concluíram o ensino médio – teria seu peso no indicador ampliado significativamente em função das características do sistema educacional de São Paulo.

As políticas de garantia da expansão do acesso, com prioridade para o ensino fundamental e, no caso do Estado de São Paulo, complementada com a política de ciclos e de progressão continuada, como formas de correção dos problemas do fluxo escolar, influenciam sensivelmente nos indicadores de escolaridade do IPRS.

Para além destas considerações sobre os aspectos quantitativos – o que capta ou deixa de captar – do indicador de escolaridade do IPRS, a principal ausência são de variáveis que consigam aferir aspectos referentes à *qualidade* do processo educacional desenvolvido, que parece ser um dos maiores – se não o maior – desafio da educação brasileira na atualidade, como consideram diversos estudos e autores.

Ao analisarem as políticas de expansão do acesso ao ensino fundamental Oliveira e Adrião assinalam que, embora a ampliação da matrícula seja notável,

[...] as possibilidades de acesso à escolaridade obrigatória, entendida como matrícula, permanência e conclusão com sucesso, continuam a alijar parcela significativa da população da conclusão do ensino fundamental. A outra questão não acentuada por essa expansão refere-se à qualidade do ensino. A democratização do seu acesso é acompanhada por uma perda de prestígio da escola pública e por indícios alarmantes da deterioração da sua qualidade. (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002, p.7)

Reflexo deste conflito entre expansão e qualidade do ensino básico no Brasil são os dados da pesquisa mundial⁴¹ sobre alfabetização realizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO) onde os estudantes brasileiros estão entre os que têm os menores níveis de compreensão de leitura no mundo, entre os que mais matam aula e quase metade dos alunos estão abaixo do nível mais baixo de alfabetização da UNESCO.

⁴¹ É o Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes – PISA, na sigla em inglês – uma comparação entre os resultados obtidos por testes e questionários aplicados, em 2000, para alunos de 15 anos de 41 países. Os resultados colocam o Brasil muito perto do fim da fila, ao lado de países como a Macedônia, a Albânia, a Indonésia e o Peru. Estes dados foram divulgados em 01/07/2003. Site www.uol.com.br/educacao/noticias.

Oliveira e Adrião (2002) consideram que a garantia de uma educação básica de qualidade para todos, o que significa enfrentar o desafio pedagógico de desenvolver métodos de ensino significativos e prazerosos para uma população sem contato histórico com o saber letrado, é uma das questões que devem nortear o debate em torno das políticas para o ensino na agenda educacional brasileira nos próximos anos.

Conforme Oliveira e Araújo (2003), o desafio da construção de indicadores educacionais mais precisos e confiáveis, que contemplem variáveis que levem em conta não apenas os custos e os resultados, mas, sobretudo, incorporem elementos referentes à qualidade dos processos educativos, é uma das principais questões a serem enfrentadas na avaliação das políticas educacionais brasileiras. Segundo eles, é necessário haver uma estreita articulação entre indicadores de qualidade e mecanismos de avaliação e financiamento da educação.

Nesta mesma perspectiva os estudos em economia da educação de Vincent Vandenberghe (1999) procuram incluir na clássica equação de análise dos sistemas educacionais, além dos custos (*input*) e resultados (*output*)⁴², uma componente de qualidade dos processos educativos, correlacionando os resultados não apenas com o custo, mas também com os processos educativos. Ressalta-se, no entanto, que este não é um exercício fácil, pois exige tratar de controvérsias não resolvidas sobre o entendimento do que é aceitável no processo educativo, que envolvem juízos de valores, tais como o número ideal de alunos em sala de aula, o que é uma infra-estrutura adequada, entre tantas outras.

Em que pesem essas controvérsias que envolvem a definição do que é qualidade em educação, alguns indicadores poderiam ser utilizadas com este objetivo, tais como as variáveis de desempenho escolar mensuradas pelos sistemas avaliativos, a qualificação dos docentes da educação básica e mesmo o gasto público em educação, entre outras. Estas variáveis permitiriam uma leitura mais ampla da realidade educacional e quais das possibilidades de articulação das condições existentes visando ampliar a qualidade da educação ofertada.

⁴² Gadrey e Jany-Catrice (2006) no levantamento que realizaram de iniciativas de construção de indicadores apontam a necessidade de serem mensurados não apenas os *inputs* (quantidades investidas/aplicadas) e os *outputs* (quantidades produzidas), mas também os *outcomes* (os resultados em termos de satisfação e de bem-estar) gerados pelo consumo de bens, como a educação, que, segundo estes autores, são parâmetros mais importantes para avaliar o progresso das sociedades. Para eles é preciso superar a lógica dos instrumentos clássicos de medida que indicam o “muito-ter” e o “muito-produzir” e não o “bem-estar” das sociedades.

A inclusão de variáveis de resultado de medidas do desempenho escolar se depara, certamente, com muitas dificuldades, tanto de ordem político-conceitual quanto operacional. As restrições de ordem político-conceituais se referem às críticas sobre como são realizados/utilizados os sistemas de avaliação de desempenho escolar. A principal delas é justamente quanto ao pouco retorno destes sistemas na melhoria da qualidade do ensino, estando muito mais voltados para o controle do poder público sobre os sistemas escolares.

Dias Sobrinho (2002) observa que a ação do Estado, no Brasil, em matéria de avaliação, é depositária de um conceito de avaliação como *controle* e não como um conceito de avaliação para a *melhoria*. Freitas (2002), enfatiza que as estratégias de avaliação usadas têm gerado uma ação controladora sobre os sistemas, mas não têm passado disso, na medida em que há uma dificuldade muito grande para que as instituições participantes dos sub-conjuntos avaliados (ensino fundamental, médio e superior) possam utilizar localmente os resultados de tais avaliações. Dessa forma, corta-se a cadeia importante de retorno para tais instituições poderem efetuar modificações em suas práticas.

Ademais, há um grande questionamento sobre a metodologia utilizada e sobre os custos da aplicação dos testes avaliativos, demonstradas em diversos estudos (GATTI, 2004; FREITAS, 2002; DIAS SOBRINHO, 2002; BELLONI, 2002), que promovem uma crítica consistente à atual sistemática de avaliação educacional, propondo alternativas de condução dos processos avaliativos que tenham mais êxito na promoção da avaliação como mecanismo de melhoria da qualidade do ensino.

Além destes aspectos, ligados à natureza e objetivos dos processos de avaliação de desempenho escolar, precisa-se considerar limitações operacionais significativas. As principais, em se tratando dos possíveis usos dos resultados de sistemas já existentes, como por exemplo, o SARESP, o SAEB ou a Prova Brasil, são as variações de metodologia que estes sistemas vêm sofrendo no decorrer dos anos, não sendo possível estabelecer uma série histórica; ou pelo seu caráter amostral que impede a generalização dos resultados e a agregação por município; além da própria dificuldade metodológica de incorporar informações tão amplas (por exemplo, os conhecimentos de língua portuguesa e matemática, segundo resultados observados na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e no 3º ano do ensino

médio). No caso do IPRS, segundo técnicos da FDE (informação verbal)⁴³ já houve tratativa entre a Fundação Seade e a FDE para a inclusão dos dados do SARESP, contudo, pelas dificuldades encontradas, não resultaram em iniciativa concreta.

Apesar dessas dificuldades todas para a inclusão de variáveis de desempenho escolar num indicador de ambiente educacional é inconcebível que não se canalizem esforços neste sentido, visto que, os custos para realização de sistemas de avaliação são elevados para que seus resultados não possam, primeiro, serem conhecidos mais amplamente pela sociedade, por exemplo, compondo um sistema de indicadores de ambiente educacional e, segundo, não possam ser efetivamente utilizados em prol da melhoria da qualidade da educação.

Por fim, um indicador de ambiente educacional não pode prescindir, na atualidade, de informações acerca do acesso ao mundo digital. O Brasil precisa eliminar também o analfabetismo digital e introduzir na escola tecnologias de informação e comunicação que facilitem o acesso de alunos e professores à informação atualizada, favorecendo a educação à distância e tornem mais participativos os processos de aprendizado. Além disso, estudos apontam que o analfabetismo cibernético gera menor produtividade e renda profissional; menos opções de mobilidade social; exclui do acesso à informação e a mercados; prejudica o uso eficiente do tempo; inibe a participação política, o poder de gestão, o intercâmbio comunicacional e cultural. Tudo isso justifica a necessidade de informações sobre o acesso ao mundo digital comporem um indicador de ambiente educacional.

4.2. Um esboço de indicador de ambiente educacional

Esta característica desejada num indicador de ambiente educacional nos leva a uma constatação: a arquitetura do indicador de escolaridade do IPRS é insuficiente para orientar e instrumentalizar as políticas públicas educacionais que visem o fortalecimento e mobilização das potencialidades dos municípios em prol do desenvolvimento.

⁴³ Informação fornecida por Maria Cristina Amoroso e Luis Antonio Franco, da Fundação de Desenvolvimento da Educação (FDE), em entrevista realizada em novembro de 2006, visando discutir os bons resultados das variáveis de escolaridade no noroeste e como a Secretaria Estadual de Educação utiliza as informações produzidas pelo IPRS.

O desafio no campo educacional é compor um indicador que expresse, além dos resultados atingidos em termos quantitativos, as condições educacionais existentes nos municípios e que são potenciais indutores do desenvolvimento dos mesmos, dimensionando elementos que são condições intrínsecas, isto é, são meios para que as pessoas expandam, na perspectiva expressa por Amartya Sen, seu exercício das escolhas individuais e coletivas nas áreas econômica, política, social e cultural.

Não se trata de negar o IPRS e propor um novo índice, mas de orientar a busca de variáveis tais como: a qualificação dos docentes; a disponibilidade de programas de qualificação profissional; os resultados dos processos avaliativos; o acesso a programas de inclusão digital; os recursos investidos em educação; o acesso a outros bens públicos como biblioteca, teatro, cinema; e a existência de mecanismos de gestão social das políticas educacionais como os conselhos e fóruns; que permitam mensurar e qualificar de maneira mais precisa a correlação existente entre a dimensão educacional com as demais dimensões que compõem o IPRS.

Com isso se ressalta que os indicadores educacionais devem refletir ao mesmo tempo variáveis de desempenho, mas também os processos de ensino e as condições institucionais para o desenvolvimento, que estão diretamente relacionadas à estrutura social e econômica dos espaços que busca descrever. Caso contrário, são informações importantes, mas que ficam limitadas a uma perspectiva “contemplativa”, isto é, que oferecem um retrato da realidade de algum valor para a crítica social, mas que pouco dizem sobre os reais problemas e possibilidades do desenvolvimento naqueles espaços, como definiu Pochmann (informação verbal)⁴⁴.

Esta perspectiva demanda a construção de uma arquitetura que, em relação à dimensão educacional, supere três desafios: i) seja capaz de captar variáveis quantitativas mais amplas que o acesso à educação escolar; ii) incorpore variáveis capazes de dimensionar o ambiente educacional – as possibilidades de acesso à escola formal, à educação profissional, de ampliação cultural e de fomento à inovação tecnológica - disponível nos municípios; e iii) incluir variáveis que possibilitem captar as relações que se estabelecem entre as dimensões

⁴⁴ Expressão utilizada por Pochmann em palestra proferida em agosto de 2005, em seminário organizado pela Escola Sindical São Paulo, visando discutir a constituição de um sistema de indicadores de desenvolvimento territorial. Este autor enfatiza a importância da perspectiva analítica que os indicadores de desenvolvimento devem ter. Em outras palavras, mais importante que uma boa fotografia da realidade é importante apreender o filme todo, qual a sua dinâmica.

que compõem o indicador, particularmente elementos que captassem o denominado capital social relacionado à educação, tanto interno quanto externamente às redes escolares.

Partindo dessas premissas, apresenta-se a seguir um esboço de como poderia ser, partindo dos indicadores de escolaridade do IPRS, o desenho inicial de um indicador de ambiente educacional, que busca aferir o nível de acesso ao conhecimento. Convém esclarecer que este é um exercício inicial no sentido de contornar ou minimizar alguns dos limites identificados no indicador paulista, não tendo a pretensão de ser uma proposição de metodologia, que exigiria estudos mais detalhados no que se refere à composição, peso e acessibilidade das variáveis, além, é claro da sua necessária aplicação e checagem, que fogem, por ora, as possibilidades deste estudo.

Quadro síntese de componentes e variáveis de um indicador de ambiente educacional.

INDICADOR DE AMBIENTE EDUCACIONAL

Visa aferir o desempenho na escolaridade e a densidade do ambiente educacional existente no município em questão

Componentes	Variáveis
Escolaridade	Porcentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam a pré-escola Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental Porcentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio Taxa bruta de matrículas na educação de jovens e adultos no ensino fundamental e médio Número de anos de estudo da população adulta
Qualidade educacional	Percentual de docentes com ensino superior no ensino fundamental Existência e acesso a programas de qualificação dos docentes Desempenho nos sistemas de avaliação no ensino fundamental e médio Percentual de evasão e abandono escolar no ensino fundamental e médio Proporção da população entre 15 e 17 anos que freqüenta o nível de ensino médio adequado Gasto público em educação (% do PIB municipal) Infra-estrutura escolar (tamanho das salas, biblioteca, laboratórios) Existência e acesso a laboratório de informática nas escolas Percentual de computadores pelo número de alunos das escolas Acesso à internet por banda larga
Educação profissional	Porcentagem de jovens e adultos (acima dos 15 anos) matriculados no ensino técnico-profissionalizante Percentual dos trabalhadores com qualificação média ou alta Número de vagas no ensino técnico e profissionalizante
Equipamentos culturais	Número de bibliotecas públicas, livrarias, estação de rádio AM e FM, cinemas, teatros ou salas de espetáculo, museus e livrarias Instituições de pesquisa existentes
Capital social	Existência de conselho municipal ou de fóruns educacionais (Fundeb, alimentação escolar) Existência de programas educativos ofertados pela escola para a comunidade (educação ambiental, cultural/lazer, profissionalizante, saúde) Proporção das escolas com conselhos escolares Existência de organização ou entidade estudantil Existência de associação de pais Existência de programas de participação voluntária na escola

Em que pese muitas destas variáveis estarem baseadas em dados censitários ou da PNAD, no caso de São Paulo, o sistema de projeção populacional da Fundação Seade resolveria, em grande medida, a questão. Outra parte as variáveis é possível serem acessadas via informações administrativas, de órgãos estaduais e federais, especialmente o Censo Educacional realizado pelo INEP/MEC, que trariam grande parte das informações relacionadas à escolaridade.

Entretanto, como apresentado anteriormente, dois aspectos seriam difíceis de contornar: a forma de inclusão de variáveis com resultados dos testes de avaliação do desempenho escolar, pelos problemas anteriormente descritos; e as variáveis de capital social, seja pela ausência dessas informações ou, quando existentes, comumente se resumem a informar a existência ou não (por exemplo, dos conselhos municipais de educação), sem nenhuma informação que qualifique a composição e atuação dos mesmos.

Apesar dos limites encontrados no IPRS no que tange a forma de aferir a educação, o grande mérito de indicadores de terceira geração é permitir o seu constante repensar e aperfeiçoamento. Esta perspectiva parece estar aberta no IPRS pois seus limites são conhecidos e, em grande medida, compartilhados pelos próprios elaboradores, em especial no que se refere à dimensão escolaridade.

Entretanto, a incorporação de mudanças em sistemas de indicadores é algo que necessita de amadurecimento conceitual seguido das devidas alterações na metodologia do cálculo. Em 20 de dezembro de 2006 foi lançada a última edição do IPRS, com dados referentes a 2004, utilizando a mesma estrutura da versão 2004 (sobre dados de 2002), permanecendo a mesma composição e peso das variáveis.

Não foi possível realizar a atualização de todas as informações que esta nova edição traz, mas uma análise preliminar dos dados – em particular os mapas – nos aponta para a manutenção desta realidade de concentração de municípios do grupo 3 no noroeste, para a redução do ritmo de crescimento do indicador educacional e de longevidade e uma gradual recuperação da dimensão riqueza. Grosso modo, a realidade de distribuição dos grupos de municípios no estado se aproximou mais da distribuição evidenciada no ano de 2000⁴⁵.

⁴⁵ Os relatórios síntese do Estado de São Paulo e das Regiões Administrativas com a versão 2006 já estão disponíveis no *site* da Fundação Seade: www.seade.gov.br.

Conclusões

Na introdução foram apresentadas as razões que motivaram a realização deste estudo, tendo por objeto os resultados do Índice Paulista de Responsabilidade Social, particularmente no que se refere a análise da manifestação dos indicadores de escolaridade no estado de São Paulo. Esta motivação se fundamentou no interesse gerado por dois aspectos centrais, evidenciados na análise dos dados da edição 2004, do indicador paulista: a emergência de um grupo expressivo de pequenos municípios, denominados de Grupo 3, cuja característica central é apresentarem baixos indicadores de riqueza mas satisfatórios indicadores sociais e o fato da distribuição espacial dos grupos de municípios apontar uma grande concentração deste Grupo 3 no noroeste paulista, compreendendo, grosso modo, as Regiões Administrativas de Araçatuba e São José do Rio Preto.

Partindo desta realidade expressa pelo IPRS o objetivo principal deste estudo é contribuir com o debate sobre a formulação de indicadores educacionais, com uma análise crítica da composição e capacidade das variáveis desta dimensão efetivamente expressarem a realidade educacional dos municípios e, ao mesmo tempo, serem úteis na definição de políticas visando fortalecer as dinâmicas de desenvolvimento dos mesmos.

Este objetivo orientou a formulação dos problemas de pesquisa a serem respondidos: o que faz com que no noroeste paulista ocorra grande incidência o Grupo 3 de municípios do IPRS? Por que os indicadores de escolaridade destes municípios são tão satisfatórios?

Como as hipótese apresentadas para explicar essas interrogações não conseguiram evidenciar na plenitude as razões da emergência e concentração de municípios do grupo 3 no noroeste, partiu-se da referência de outros estudos sobre desenvolvimento que apontam o *capital social* como fator diferencial nas performances de desenvolvimento e, no caso da educação, destacam a influência deste tipo de capital intangível ou não-monetário no desempenho educacional dos alunos. Assim, se procurou analisar a hipótese de que o capital social

relacionado à educação, ou melhor dizendo, o enraizamento social da educação seja o fator explicativo da performance dos municípios do noroeste.

Como o objetivo era ter uma visão abrangente sobre o conjunto dos 90 municípios do Grupo 3 no noroeste, a opção foi basear esta análise nos indicadores secundários existentes no próprio IPRS e, de forma complementar, em outros bancos de dados da Fundação Seade, IBGE e INEP/MEC e em dados administrativos produzidos pelos organismos do estado de São Paulo. Não nos interessa uma visão aprofundada de um ou alguns municípios, por exemplo, realizando um estudo de caso e sim uma visão mais ampla, testando inclusive os limites do próprio índice em expressar a realidade socioeconômica dos municípios paulistas. Esta perspectiva levou a outra questão a ser respondida neste estudo: em que medida os indicadores do IPRS são suficientes para aferir o ambiente educacional dos municípios e, mais, capazes de orientar as políticas públicas visando o fortalecimento do desenvolvimento dessas localidades?

Buscando responder estas questões é que se estruturou este trabalho, cuja trama geral é retrçada em poucas linhas. O primeiro capítulo tratou dos referenciais teóricos para se compreender, na atualidade, o debate sobre desenvolvimento, o papel da educação e a crescente relevância dos chamados capitais intangíveis nas dinâmicas contemporâneas de desenvolvimento. O que se observou é o reconhecimento inegável do papel da educação no desenvolvimento contemporâneo, particularmente quando adjetivado de desenvolvimento humano. Partiu-se da noção de desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, e da sua compreensão que a educação não é importante apenas por ser um dos ingredientes do crescimento econômico (ou como define a teoria econômica neoclássica, um componente do capital humano, um insumo fundamental ao bom desempenho econômico) mas por ser um fim em si mesma. Segundo Sen, a educação é importante para a valorização e a auto-estima do indivíduo, fortalecendo as *capacidades humanas*, visando dar às pessoas oportunidades de enfrentar os desafios da vida. Ou seja, educação é a um só tempo meio e fim.

Esta noção é que abre caminho para a formulação, a partir da década de noventa, de novos indicadores de desenvolvimento que procuram fugir do seu entendimento como sinônimo de crescimento econômico. Além da dimensão econômica a dimensão social – longevidade e escolaridade – passam a ser constituintes do desenvolvimento humano das nações, como pressupõe a metodologia de cálculo do IDH.

Também nesta seção foi tratado do conceito e aplicações do *capital social*. Se inicialmente foi tratado como um atributo individual ou familiar por Bourdieu (1980), como uma forma de capital a ser mobilizado, juntamente com os capitais cultural e econômico, visando impactar positivamente nos resultados educacionais e por Coleman (2000), como fator determinante de criação de capital humano nas famílias, sendo importante para propiciar uma ambiente cognitivo propício à aprendizagem escolar pelas crianças, percebe-se que este conceito passa a orientar muitos estudos que buscam analisar o capital social como fator do desenvolvimento de espaços mais amplos como nações e regiões.

São os trabalhos de Putnam que trazem os efeitos do capital social para o centro do debate da análise do desenvolvimento em espaços mais amplos. Para este autor o capital social se refere a características da organização social, como por exemplo, as redes, normas e confiança, que facilitam a cooperação e a coordenação de ações em benefício mútuo (PUTNAM, 2000). Em que pese o uso do conceito de capital social de forma ampla receba muitos questionamentos pela amplitude com que tem sido utilizado o seu poder eurístico (PORTES, 2000), teorias recentes do desenvolvimento têm destacado o papel do capital social no fortalecimento da articulação entre atores locais e instituições (formais ou não) como um dos principais fatores responsáveis pela ocorrência de bons indicadores sociais e de riqueza. A grande limitação que se observou, além do alargamento do uso do conceito de capital social é a dificuldade de traduzi-lo em indicadores claros e objetivos,

O segundo capítulo abordou a definição e as características dos indicadores de desenvolvimento humano surgidos no decorrer da década de noventa, fazendo uma breve retrospectiva da criação destes indicadores no Brasil, destacando iniciativas que buscam uma abrangência municipal, dentre os quais, em particular o IPRS, que teve sua gênese e seus aspectos gerais descritos.

Percebe-se que o Índice Paulista de Responsabilidade Social é um sistema de indicadores que avança em relação a outros indicadores de base municipal por estar sintonizado com a noção multidimensional do desenvolvimento humano. Apesar de estar fortemente inspirado no IDH, procura superar algumas das suas limitações, especificamente, ao inovar na produção de indicadores que possam ser atualizados no curto prazo – a cada dois anos - e ao criar uma tipologia de municípios, evitando os inconvenientes da elaboração de um índice final

sintético. É o contraste do desempenho dos municípios nos três índices relativos às dimensões fundamentais que dá origem ao agrupamento dos municípios paulistas em cinco situações.

Na construção do indicador de *escolaridade* do IPRS destaca-se a ênfase dada na situação escolar das crianças, adolescentes e jovens, com o argumento de que estas variáveis refletem com maior precisão a situação geral do sistema de ensino nos últimos anos, focando naqueles sujeitos que comporão a força de trabalho no futuro, os jovens, num mundo em que o mercado de trabalho é crescentemente seletivo de acordo com a escolaridade.

No terceiro capítulo se descreveu e analisou a manifestação dos indicadores da edição 2004 do IPRS, especialmente da sua dimensão escolaridade, problematizando as hipóteses que são apresentadas como explicativas acerca da emergência do grupo 3 de municípios no noroeste paulista.

Na descrição detalhada dos indicadores de desenvolvimento expressos pelo IPRS percebe-se que estes nos ajudam a compreender melhor a realidade socioeconômica dos municípios paulistas, avaliando-os segundo três dimensões – riqueza, longevidade e escolaridade – contudo ainda apresentam muitas lacunas no que se refere a compreender as razões das suas diferentes dinâmicas de desenvolvimento ou, melhor dizendo, seu caráter explicativo dos porquês de alguns municípios apresentarem dinâmicas mais promissoras que outros sob condições semelhantes.

Na análise do indicador de escolaridade do IPRS na região noroeste e, em particular dos noventa municípios componentes do grupo 3, evidencia-se que o mesmo apresentou a maior evolução entre as três dimensões no período entre 2000 e 2002, sendo responsável pela melhora do posicionamento dos municípios na tipologia de municípios, em que pese, em muitos deles, ter havido redução dos níveis de riqueza. Esta melhora no indicador de escolaridade foi impulsionada principalmente pela ampliação da proporção de jovens entre 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental e pelo significativo aumento da proporção de crianças de cinco e seis anos frequentando a pré-escola, esta última responsabilidade precípua das redes municipais de ensino.

Na análise dos indicadores de escolaridade do IPRS realizada neste capítulo, apesar dos avanços evidenciados na sua elaboração, evidenciou-se a existência de lacunas na sua

composição, não permitindo, apenas com as variáveis existentes, se compreender as razões que levam alguns municípios a apresentarem indicadores educacionais bastante satisfatórios mesmo com baixo grau de riqueza, nem seus impactos efetivos sobre as dinâmicas econômicas destas localidades.

Entre as hipóteses apresentadas para explicar a emergência e concentração do grupo 3 no noroeste paulista, o baixo crescimento populacional e a continuidade do padrão histórico de emigração nesta região, particularmente de jovens, é a mais plausível, na medida em que tornam menor a demanda pela garantia do acesso à educação, sendo suficientes as estruturas já existentes nos municípios. Isso se reflete na boa performance evidenciada exatamente nas variáveis captadas pelo indicador de escolaridade, contudo, sem nada a nos informar acerca da qualidade do processo educacional realizado ou sobre os resultados desses patamares educacionais no que se refere, por exemplo, às possibilidades de acesso ao mercado de trabalho.

Neste capítulo evidenciou-se a impossibilidade de se confirmar ou refutar a hipótese de que o capital social possa ser o responsável pela boa performance educacional dos municípios do grupo 3, já que se identificou uma completa ausência de variáveis que possam aferir elementos ligados a este tipo de capital na educação, isto é, variáveis que nos ajudem a captar como a rede de relações, as interações sociais e a participação de pais e da comunidade na escola, por exemplo, interferem na performance dos indicadores de escolaridade.

Estas lacunas ocorrem, em grande medida, pela insuficiência das variáveis que o compõem, estando centradas fundamentalmente em aspectos relacionados ao acesso nos sistemas de ensino, particularmente no ensino fundamental e médio e, de forma crescente, na expansão da pré-escola no ensino infantil, não captando outros aspectos do *ambiente educacional* disponível nem de elementos mais qualitativos referentes aos processos educativos realizados.

Caracterizada a insuficiência dos indicados do IPRS para se compreender as razões da emergência e concentração deste grupo 3 de municípios, o quarto capítulo destinou-se a discutir os limites do indicador educacional do IPRS, esboçando um quadro de componentes e variáveis que poderim conformar um indicador de ambiente educacional, com melhores condições de avaliar as condições de acesso ao conhecimento e não apenas à escolaridade.

Esta constatação acerca dos limites do indicador educacional do IPRS, que atualmente restringe-se a um indicador de escolaridade, é um dos desafios a ser enfrentado, abrindo caminho para a continuidade de estudos acerca da elaboração de indicadores de desenvolvimento, nos quais a dimensão educacional possa refletir os resultados dos avanços da escolaridade e as condições do ambiente educacional disponível que possam ser mobilizadas em prol do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida das pessoas. Ademais, este é um desafio condizente com as características de um indicador de terceira geração como o IPRS, estar em permanente processo de auto-avaliação e atualização.

No caso do IPRS estes estudos e pesquisas poderiam se dubruçar especificamente sobre alguns dos limites que considero os mais significativos, dentre os quais se destacam:

- Incluir no indicador de escolaridade variáveis quantitativas relacionadas ao acesso à educação de jovens e adultos e a educação profissional.
- Incorporar variáveis qualitativas relacionadas aos processos de ensino, tais como: o resultado dos processos educativos aferidos pelos instrumentos de avaliação do desempenho escolar; a qualificação dos docentes da educação básica e a participação social de pais e comunidade na escola. Aferir a qualidade da educação ofertada é o cerne da questão educacional do país na atualidade onde, depois dos avanços na ampliação do acesso ao ensino, a qualidade da educação deve assumir a centralidade do debate sobre as políticas educacionais.
- Tratar de maneira adequada aspectos como os recursos aplicados em educação e as possibilidades de acesso a outros bens culturais, como elementos que compõem o ambiente educacional e ampliam as possibilidades de acesso ao conhecimento e a dinamização do desenvolvimento humano dos municípios.
- Apesar de ser anunciado como um dos principais objetivos do IPRS (destacado inclusive como fato originador do mesmo) ser um instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, no caso da educação este indicador não tem incidência na definição das políticas educacionais do estado, que se pautam por outros elementos definidores. Para os gestores da Secretaria Estadual de Educação

e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação o IPRS ainda é um ilustre desconhecido na definição das políticas educacionais do estado de São Paulo.

Estas conclusões remetem para a importância da continuidade dos estudos nesta área, tanto com pesquisas dirigidas à compreensão da realidade em determinado município (estudos de caso), como no acompanhamento das iniciativas mais amplas que procuram incidir sobre a construção dos indicadores, neste caso, especificamente, o IPRS, no qual os indicadores da dimensão educacional parecem ainda ser o “calcanhar de Aquiles” do índice paulista.

Outro grande campo de estudos, para além da dimensão educacional, é a incorporação no IPRS do que entende-se por variáveis de capital social, já que o mesmo aparece, em estudos localizados que dão base para inferências teóricas mais amplas, como um dos fatores mais importantes na dinamização das possibilidades de desenvolvimento na atualidade. Neste sentido, pelas limitações de informações nos banco de dados secundários existentes, os estudos de caso de municípios ou pequenos grupos deles, aparecem como o melhor instrumental para captar o enraizamento social da educação nestas localidades.

Referências Bibliográficas⁴⁶

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**.- Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. (Coleção Estudos Rurais).

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Fortaleza/CE, 1998. Mimeo, 18 p.

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; 102).

ALESP. **Cadernos do Fórum São Paulo: Século XXI**. São Paulo, Alesp, 2000.

ATLAS da Exclusão Social no Brasil. /Márcio Pochmann; Ricardo Amorim, (organizadores). São Paulo: Cortez, 2003.

ATLAS da Exclusão Social no Brasil, volume 2 : dinâmica e manifestação territorial / André Campos... [et.al.], (organizadores). - São Paulo : Cortez, 2003.

BECKER, Gary. **Human Capital: a theoretical and emoirical analysis**. Columbia University Press, 1964.

BELLONI, J.A. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva das Universidades Federais Brasileiras**. Tese de Doutorado. Depto. Engenharia da Produção e Sistemas. UFSC, 2000.

BOISIER, Sérgio. **El desarrollo en su lugar**. Universidad Católica de Chile, Facultad de Histori, Geografía e Ciencia Política. Serie Geo Libros. Santiago de Chile. Diciembre, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação** (Org.) Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis: Ed. Vozes. 2001.

_____. **Os três estados do capital cultural**. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.) **Escritos de Educação**, 3ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001, pp.73-79.

_____. **O capital social: notas provisórias**. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.) **Escritos de Educação**, 3ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001, pp.67-69.

⁴⁶ O modelo de referência bibliográfica adotado é o da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), conforme orientação da: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Sistema Integrado de Bibliotecas. Grupo de Teses. **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP**: documento eletrônico e impresso. São Paulo: SIBi-USP, 2004. (Cadernos de Estudo, 9)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, com as modificações introduzidas pela EC 14. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997.

BRASIL. Lei 9.394 de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei 9.424 de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

BREMAEKER, François E. J. **A influencia do FUNDEF nas finanças municipais em 2002.** IBAM / APMC / NAPI / IBANCO, 2003. 37 p. (Estudos Especiais nº 59).

BREMAEKER, François E. J. **Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados.** IBAM. Rio de Janeiro/RJ, 2001. 13 p. – (série Estudos Especiais n. 21)

CALERO, Jorge. **Indicadores en educación. Desarrollos más recientes en el ámbito de los organismos internacionales, con especial referencia a los indicadores de desigualdad.** Universidad de Barcelona. Abril de 2005. Mimeo. 15p.

CALERO, J.; ESCARDÍBUL, J. O. **Educación y desigualdad económica en América Latina durante la década de 1990.** Actas de las XIII Jornadas de la AEDE. San Sebastián, 2004. Web: <serviciospro.wanadoo.es/jcalero1/publicaciones.html>

CAMARGO, Rubens B. de. FILHO, Ricardo M. OLIVEIRA, Romualdo P. de. **Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil.** In.: Municipalização do Ensino no Brasil: Algumas Leituras. Ed. Autêntica. Belo Horizonte, 1999. p. 37 - 60.

CAMPANHOLA, Clayton. GRAZIANO DA SILVA, José. **Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local.** Campinas, 2001. 20 p.

CARDOSO, Adauto. **Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas.** In: Proposta – revista Trimestral de debates da FASE. Nº 77. Rio de Janeiro, 1998.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em educação básica.** Brasília: Unicef, 1992.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário.** Tradução Iraci D. Poleti. – 2. Ed. - Petrópolis. Editora Vozes, 1999.

Cidadania e democracia : o que acontece nas cidades em que o PT é governo. São Paulo, SP : Instituto Florestan Fernandes; Diretório Nacional do PT, 2000.

COLEMAN, James. S. **Social capital in the creation of human capital.** American Journal of Sociology, v.94, 1988, p.95-120.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil.** São Paulo, SP. Estudos Avançados USP, n. 15, 2001. p. 21-34.

CUNHA, Luiz Antônio. A educação e a construção de uma sociedade aberta. In: **Educação e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro; Ed. Francisco Alves: 1978. p. 25-63.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 2ª edição.- (O que você precisa saber sobre...).

CURY, Carlos R. Jamil. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos**. Parecer aprovado pelo Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica: Brasília, 2000.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

DASGUPTA, P. & SERAGELDIN, Ismail. **Social capital – a multifacet perspective**. The World Bank, Washington, D.C. 2000.

DEMARCO, Diogo Joel. **Uma análise do Projeto Escola do campo – Casa Familiar Rural como iniciativa de profissionalização e escolarização de jovens rurais do estado do Paraná**. Dissertação de Mestrado na FEUSP. São Paulo, novembro de 2001. 126 p.

_____. Desenvolvimento Rural e Ambiente Educacional no Campo. In.: **Gestão na qualificação profissional no meio rural**. Revista do Projeto Integração/CUT. São Paulo, 1999, p. 55-64.

DEMO, Pedro. **Educação e desenvolvimento: Mito e realidade de uma relação possível e fantasiosa** – Campinas, SP: Papirus, 1999. (Coleção Papirus Educação).

DIAS SOBRINHO, José. **Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil**. In: Freitas, L. C. (Org.) Avaliação: construindo o campo da crítica. Florianópolis: Insular, 2002. Cap. 2.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo/SP. DIEESE, 2002.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DIRVEN, M. **La contribución de lo rural al desarrollo y el potencial de la juventud**. In: Foro eletrônico IICA - consulta interamericana sobre juventudes rurales: jóvenes en la nueva ruralidad. 2000. (CD ROM).

DOWBOR, Ladislau. **Educação e desenvolvimento local**. São Paulo, 2006. 16 p Extraído do site: <<http://dowbor.org>> em 15 de agosto de 2006.

DOWBOR, Ladislau. **Tecnologias do conhecimento: os desafios da educação**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2001.182 p.

DRAIBE, Sônia - **As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas para a Década de 90**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990.

DURSTON, John. La participacion comunitaria en la gestión de la escuela rural. In COHEN, Ernesto (org.). **Educación, eficiencia y equidad**. Colección Estudios Sociales. CEPAL/OEA/SUR: Santiago de Chile, 1997.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

FAVARETO, Arilson; MAGALHÃES, Reginaldo; DEMARCO, Diogo e BRANCHER, Paulo. **Indicadores de desenvolvimento**: balanço da produção existente e notas metodológicas para um Sistema de Indicadores Analíticos de Desenvolvimento Territorial. In. Educação, sindicalismo, desenvolvimento e qualificação profissional. ESSP/Proesq-MTE. São Paulo, 2005. p. 53-68.

FAVARETO, Arilson e DEMARCO, Diogo. **Entre o capital social e o bloqueio institucional: Uma avaliação dos CDMR em cinco estados brasileiros**. p. 121-145. In. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural – (Org.) Sérgio Schneider [et al.] – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FAVARETO, Arilson. **Indicadores de desenvolvimento – balanço da produção recente dos órgãos estaduais de pesquisa**. Paper elaborado para a Fundação Seade e apresentado no Encontro Anual da Anipes. São Paulo, 2003.

FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília (orgs.). **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte, MG ; NETE/FAE/UFGM – SETASCAD; 2000.

FIGUEIREDO, Angelina Maria; FIGUEIREDO, Marcus Farias. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. IPEA. Brasília, 1986, p.107-127.

FRANCO, Augusto de. **Capital Social: leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy**. Instituto de Política. Millennium. Brasília, 2001.

FREITAS, Luis Carlos (Org.) **Avaliação: construindo o campo da crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio (org). **Educação e Crise do Trabalho: perspectiva de final de século**. Editora Vozes. Petrópolis/ RJ.1998. 230 p.

FUNDAÇÃO SEADE. **Metodologia do IPRS 2004**. São Paulo, 2004. 49p.

FUNDAÇÃO SEADE. **Índice Paulista de Responsabilidade Social**. São Paulo, SP; SEADE / ALESP, 1997 (CD Rom).

FUNDAÇÃO SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo – Metodologia**. São Paulo, 2004

GADREY, Jean; JANY-CATRICE, Florence. **Os novos indicadores de riqueza**; tradução Assef Kfourir. – São Paulo : Editora Senac São Paulo, 2006.

GATTI, Bernardete A. **A construção da Pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília, Editora Plano, 2002.

GATTI, Bernardete A. **Quantitative studies in education**. In. Educação e Pesquisa. São Paulo, v.30, n.1. jan./abr. 2004.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da Exclusão: Crítica ao Neoliberalismo em Educação**. Vozes. Petrópolis, RJ, 1995.

GLEIZES, Jérôme. **Le Capital Human 2**. Nouvelle économie politique. Paris, Francia, 2000.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Cortez Ed. 2001.

GORZ, André. **O Imaterial: conhecimento, valor e capital**. Tradução de Celso Azzan Júnior. / André Gorz, - São Paulo: Annablume, 2005.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. UNICAMP/IE, Campinas, 1996.

GUIMARÃES, José Luiz. **Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo**. – São Paulo, SP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. – (Prismas)

IBGE . **Base de informações municipais**. CD/ROM. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBAM. A Evolução do Município no Brasil: Conceituação e Gênese. Rio de Janeiro. Artigo extraído do *site* do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 15 p. <<http://www.ibam.org.br>>

IPEA. **Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios**. In: Brasil: o estado de uma nação. IPEA, Brasília/DF, 2006. p. 121- 228.

IPEA.**Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA, Setembro de 2005, Ano 2, nº 14

IPEA. **Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil**. - Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, 2001. 33 p.

IPEA. **Os municípios frente à nova proposta de reforma tributária**. Brasília, DF, 1998. 25 p.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. Indicadores para o diálogo. In: **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção** / CACCIA-BAVA, Sílvio. PAULICS, Verônica e SPINK, Peter (org). São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. p.291-308.

KAYANO, Jorge - Metodologia na construção de Indicadores Sociais, in **Workshop Avaliação de Desempenho Governamental - Anais**, novembro/1996 - Florianópolis/SC.

KLIKSBERG, Bernardo; Desigualdade na América Latina: o debate adiado / Tradução Sandra Tabucco Valenzuela. – 2. ed. – São Paulo : Cortez ; Brasília : UNESCO, 2001.

_____. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998. 92 p. (Questões da Nossa Época; v. 64).

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2000.

MANACORDA, M. **A História da educação – da Antigüidade aos nossos dias**. São Paulo: Cortez, 1996.

MARSHAL, T.H. **Cidadania, Classes Sociais e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; SIMÕES BUENO, Maria Sylvia (orgs.). **Descentralização do Estado: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MORAES, Carmen Sylvia V. Educação, Trabalho e Formação Profissional. In: PRADO, Maria Lígia e VIDAL, Diana (orgs). **Brasil 500 anos. Reflexões Irreverentes**, São Paulo: EDUSP, 2002.

MEC. Projeto de Emenda Constitucional de criação do FUNDEB, encaminhada ao Congresso Nacional em 14.06.2005. Brasília, DF.

MEC. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho** : caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004. 43 p.

MEC/INEP. **Sinopses Estatísticas - de 1997 a 2004**. Brasília/DF

MEC. **Educação no Brasil: 1995 – 2001**. Brasília, DF, 2002. 41 p.

MEC/INEP. **Desenvolvimento da Educação no Brasil**. Brasília, DF, 1996.

MELLO, Guiomar Nano de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MELLO, Mário Antônio et al. **A educação formal e os novos mercados para a agricultura familiar**. SOBER: Juiz de Fora, 2003. 14 p. (Mimeo).

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. – São Paulo : Boitempo, 2005. (Tradução de: Education beyond capital.)

NAVARRO ABARZÚA, Ivan. **Capital humano: su definición y alcances en el desarrollo local e regional**. Archivos Analíticos de Políticas Educativas.13, 35p., (2005/Agosto/21). from <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n35>.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições**. Educação & Sociedade, ano XXIII, n.78, Abril, 2002, p.15-36.

OLIVEIRA, Romualdo P. e ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Texto apresentado no Grupo de Trabalho Estado e Política Educacional, na 26ª Reunião Anual da ANPED, realizada de 5 a 8 de outubro de 2003 em Poços de Caldas, MG. Mimeo. 24 p.

OLIVEIRA, Romualdo P. e ADRIÃO, Thereza (orgs.) **Organização do ensino no Brasil : níveis e modalidade na Constituição Federal e na LDB**. - São Paulo: Ed. Xamã, 2002. – (Coleção legislação e política educacional ; v. 2).

OLIVEIRA, Romualdo P. e ADRIÃO, Thereza (orgs.) **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. Ed. Xamã. São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. “Sobre a necessidade de controle social no financiamento da educação” In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (orgs.) **Política e Trabalho na Escola: Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PNUD. Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília, PNUD, 1998.

PORTES, Alejandro. **Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea**. Sociologia, Problemas e Práticas, nº 33, 2000, pp. 133-158.

PROJETO SEMEAR. **As novas dinâmicas do espaço rural**. Escola Sindical São Paulo/CUT. São Paulo, dezembro de 2000. 134 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia, a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2000a.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon and Schuster, 2000b.

RATTNER, Henrique. Trabalho, Educação e Desenvolvimento. In.: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA. n.11- junho/dezembro. 1994. Brasília. p. 167- 188.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Vamireh Chacon. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981. 461 p. (Coleção Pensamento Político, 50).

RICO, Elizabeth Melo. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 2. Ed. – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais/PUC-SP, 1999.

RICCI, Rudá. **A complexa relação entre educação e movimentos sociais no Brasil ou Aventuras e Desventuras da Educação Popular em tempos difíceis**. Escritos em Educação, Instituto Superior de Educação Anísio Teixeira/Fundação Helena Antipoff, Ibirité, Minas Gerais, janeiro de 2004.

SACHS, Ignacy; LAGES, Vinicius N. Capital social e desenvolvimento: novidade para quem? Paper apresentado na **Conferência Regional sobre Capital Social e Pobreza**. Santiago/Chile: Cepal/Univ.Michigan. 2001.

SACRISTÁN, José Gimeno. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001. 128 p.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. **Experiências municipais e desenvolvimento local**. Revista São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE. São Paulo, 1996.

SCHULTZ, Theodore. - **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

SCHRADER, Achim. **Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**/ Clarissa Eckert Baeta e Emil Albert Sobottka (orgs). – Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 2002.

SEE. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **SARESP 2002: Conhecendo os resultados da avaliação**. SEE/FDE. Volume I. São Paulo, 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta ; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar. **Inequality reexamined**. Oxford University Press. 1992.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 3ª edição. - (O que você precisa saber sobre...).

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo, Cortez, 2000. – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78)

TORRES, H.G.; FERREIRA, M.P.; DINI, N.P. **Indicadores sociais: porque construir indicadores como o IPRS**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, v.17, n.3-4, 2003.

UNICEF. **Defining Quality**. Jeanette Colby, Miske Witt and Associates. Paper presented by UNICEF at the International Working Group on Education meeting Florence, Italy. June 2000. 40p.

USP Fala Sobre Educação. Myriam Krasilchik (Org.) – São Paulo: FEUSP, 2000. 104p.

VANDENBERGHE, Vincent. **Economics of Education: The need to go beyond Human Capital Theory and production-function analysis**. United Kingtown. Educational Studies, Vol. 25, N° 2, p. 129-143. July, 1999.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI**. São Paulo. Ed. Garamond Universitária. 2005. 226p.

VEIGA, José Eli da. **Destinos da ruralidade no processo de globalização**. Estudos Avançados, 18 (51). São Paulo, 2004. p. 51-67.

VEIGA, José Eli da. Ilusão de um País urbano. **Jornal O Estado de São Paulo**. 30/12/00.

WALTENBERG, Fábio Domingues. **Análise econômica de sistemas educativos – uma resenha crítica da literatura e uma avaliação empírica da iniquidade do sistema educativo brasileiro**. Dissertação de Mestrado. IPE/USP, São Paulo, 2003.

WOLFF, Laurence. **Las Evaluaciones Educacionales em América Latina: Avance Actual y Futuros Desafios**. OPREAL. Julio 1998. 38p.

WOOLCOCK, Michael. **Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework**. Theory and Society, n. 27: 151 - 208, 1998.

WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. **Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las política sobre desarrollo.** 2002. (mimeo) <<http://poverty.worldbank.org/library/view/13030>>. Em 25/09/2005 às 15:10 h.

Anexos

Anexo A - Lista dos municípios das RAs de Araçatuba e São José do Rio Preto e dos municípios pertencentes ao Grupo 3 do IPRS nestas regiões.

Anexo B - Aspectos operacionais da dimensão escolaridade do IPRS.

Anexo C - Forma de apresentação de relatório municipal do IPRS – Município de Auriflama.

Anexo D - Quadro síntese do ranking e dimensões do IPRS do estado de São Paulo e das 15 Regiões Administrativas.

Anexo E - Abrangência de municípios e do número de escolas, em cada nível de ensino, nas nove Diretorias de Ensino que englobam os municípios do noroeste.

Anexo F – Forma de apresentação do banco de dados Perfil Municipal, da Fundação Seade – Município de Auriflama.

Anexo A:

Municípios da Região Administrativa de Araçatuba (43)

1. Alto Alegre	16. Gabriel Monteiro	31. Nova Independência
2. Andradina	17. Gastão Vidigal	32. Nova Luzitânia
3. Araçatuba	18. General Salgado	33. Penápolis
4. Auriflama	19. Glicério	34. Pereira Barreto
5. Avanhandava	20. Guaraçaí	35. Piacatu
6. Barbosa	21. Guararapes	36. Rubiácea
7. Bento de Abreu	22. Guzolândia	37. Santo Antônio do
8. Bilac	23. Ilha Solteira	Aracanguá
9. Birigui	24. Itapura	38. Santópolis do Aguapeí
10. Braúna	25. Lavínia	39. São João de Iracema
11. Brejo Alegre	26. Lourdes	40. Sud Mennucci
12. Buritama	27. Luiziânia	41. Suzanópolis
13. Castilho	28. Mirandópolis	42. Turiúba
14. Clementina	29. Murutinga do Sul	43. Valparaíso
15. Coroados	30. Nova Castilho	

Municípios da Região Administrativa de São José do Rio Preto (96)

1. Adolfo	33. Magda	65. Poloni
2. Álvares Florence	34. Marapoama	66. Pontalinda
3. Américo de Campos	35. Marinópolis	67. Pontes Gestal
4. Aparecida d'Oeste	36. Mendonça	68. Populina
5. Ariranha	37. Meridiano	69. Potirendaba
6. Aspásia	38. Mesópolis	70. Riolândia
7. Bady Bassitt	39. Mira Estrela	71. Rubinéia
8. Bálsamo	40. Mirassol	72. Sales
9. Cardoso	41. Mirassolândia	73. Santa Adélia
10. Catanduva	42. Monções	74. Santa Albertina
11. Catiguá	43. Monte Aprazível	75. Santa Clara d'Oeste
12. Cedral	44. Neves Paulista	76. Santa Fé do Sul
13. Cosmorama	45. Nhandeara	77. Santa Rita d'Oeste
14. Dirce Reis	46. Nipoã	78. Santa Salete
15. Dolcinópolis	47. Nova Aliança	79. Santana da Ponte Pensa
16. Elisiário	48. Nova Canaã Paulista	80. São Francisco
17. Estrela d'Oeste	49. Nova Granada	81. São João das Duas Pontes
18. Fernandópolis	50. Novais	82. São José do Rio Preto
19. Floreal	51. Novo Horizonte	83. Sebastianópolis do Sul
20. Guapiaçu	52. Onda Verde	84. Tabapuã
21. Guarani d'Oeste	53. Orindiúva	85. Tanabi
22. Ibirá	54. Ouroeste	86. Três Fronteiras
23. Icém	55. Palestina	87. Turmalina
24. Indaiaporã	56. Palmares Paulista	88. Ubarana
25. Ipiquã	57. Palmeira d'Oeste	89. Uchoa
26. Irapuã	58. Paraíso	90. União Paulista
27. Itajobi	59. Paranapuã	91. Urânia
28. Jaci	60. Parisi	92. Urupês
29. Jales	61. Paulo de Faria	93. Valentim Gentil
30. José Bonifácio	62. Pedranópolis	94. Vitória Brasil
31. Macauba	63. Pindorama	95. Votuporanga
32. Macedônia	64. Planalto	96. Zacarias

Municípios da Região Noroeste pertencentes ao Grupo 3 do IPRS

1. Alto Alegre	33. Luiziânia	64. Poloni
2. Álvares Florence	34. Macaubal	65. Pontalinda
3. Aparecida d'Oeste	35. Macedônia	66. Potirendaba
4. Aspásia	36. Magda	67. Rubinéia
5. Auriflama	37. Marapoama	68. Santa Adélia
6. Bálsamo	38. Mendonça	69. Santa Albertina
7. Bilac	39. Meridiano	70. Santa Clara d'Oeste
8. Birigui	40. Mesópolis	71. Santa Fé do Sul
9. Braúna	41. Mirandópolis	72. Santa Rita d'Oeste
10. Buritama	42. Mirassol	73. Santa Salete
11. Catiguá	43. Mirassolândia	74. Santana da Ponte
12. Coroados	44. Monções	Pensa
13. Cosmorama	45. Monte Aprazível	75. Santo Antonio do
14. Dirce Reis	46. Murutinga do Sul	Aracanguá
15. Dolcinópolis	47. Neves Paulista	76. Santópolis do
16. Elisiário	48. Nhandeara	Aguapeí
17. Fernandópolis	49. Nipoã	77. São Francisco
18. Floreal	50. Nova Aliança	78. São João de Iracema
19. Gabriel Monteiro	51. Nova Granada	79. Sebastianópolis do
20. Gastão Vidigal	52. Nova Independência	Sul
21. General Salgado	53. Nova Luzitânia	80. Sud Mennucci
22. Guaraçaí	54. Novais	81. Tabapuã
23. Guarani d'Oeste	55. Ouroeste	82. Tanabi
24. Guararapes	56. Palestina	83. Três Fronteiras
25. Guzolândia	57. Palmeira d'Oeste	84. Turiúba
26. Icém	58. Paraíso	85. Uchôa
27. Irapuã	59. Paulo de Faria	86. Urânia
28. Jaci	60. Pedranópolis	87. Urupês
29. Jales	61. Penápolis	88. Valentim Gentil
30. José Bonifácio	62. Piacatu	89. Votuporanga
31. Lavínia	63. Pindorama	90. Zacarias
32. Lourdes		

Anexo B:

Aspectos operacionais dos indicadores da dimensão educacional do IPRS

Os indicadores que compõem o IPRS foram obtidos por meio de dois modelos estatísticos – análise fatorial e análise de agrupamentos. O primeiro gerou os três indicadores sintéticos setoriais e o último, a tipologia de municípios que constitui o IPRS.

As populações consideradas resultam de um modelo de projeção demográfica elaborado pela Fundação Seade. O modelo é baseado nos resultados do Censo Demográfico 2000 e em indicadores gerados a partir das Estatísticas Vitais processadas pela Fundação Seade.

Percentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental:

razão entre o total estimado de jovens de 15 a 17 anos que no ano em questão já haviam concluído o ensino fundamental e o total de pessoas dessa faixa etária na população, multiplicada por 100.

Para o ano de 2000, a forma do indicador é descrita na equação 10:

$$V_{9i} = \frac{X_i^{15-17}}{P_{i,censo}^{15-17}} \times 100 \quad (10)$$

onde,

V_{9i} = percentagem de jovens de 15 a 17 anos concluíram o ensino fundamental;

X_i^{15-17} = total de jovens de 15 a 17 anos que, em 2000, já haviam concluído o ensino fundamental (Censo Demográfico 2000);

$P_{i,censo}^{15-17}$ = total da população de 15 a 17 anos (Censo Demográfico 2000);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Para o ano de 2002, a forma do indicador é descrita na equação 11:

$$V_{9i} = \frac{A_{i,2000}^{13-15} + B_{i,2000}^{13-15} + C_{i,2001}^{14-16}}{P_i^{15-17}} \times 100 \quad (11)$$

Sendo,

V_{9i} = percentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental;

$A_{i,2000}^{13-15}$ = total de jovens de 13 a 15 anos que, em 2000, já haviam concluído o ensino fundamental (Censo Demográfico 2000);

$B_{i,2000}^{13-15}$ = total de jovens de 13 a 15 anos que concluíram o ensino fundamental em 2000 (Censo Escolar 2001);

$C_{i,2001}^{14-16}$ = total de jovens de 14 a 16 anos que concluíram o ensino fundamental em 2001 (Censo Escolar 2002);

P_i^{15-17} = população de 15 a 17 anos (projeção para 1º de março de 2002);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Percentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade: razão entre o total estimado de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo no ano em questão e o total de pessoas dessa faixa etária na população, multiplicada por 100.

Para o ano de 2000, a forma do indicador é descrita na equação 12:

$$V_{10i} = \frac{Y_i^{15-17}}{P_{i,censo}^{15-17}} \times 100 \quad (12)$$

Sendo:

V_{10i} = percentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade;

Y_i^{15-17} = total de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo em 2000 (Censo Demográfico 2000);

$P_{i,censo}^{15-17}$ = total da população de 15 a 17 anos (Censo Demográfico 2000);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Para o ano de 2002, a forma do indicador é descrita na equação 13:

$$V_{10i} = \frac{D_{i,2000}^{13-15} + E_{i,2001}^{14-16} + F_{i,2002}^{15-17}}{P_i^{15-17}} \times 100 \quad (13)$$

Sendo:

V_{10i} = percentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade em 2000;

$D_{i,2000}^{13-15}$ = total de jovens de 13 a 15 anos que, em 2000, possuíam pelo menos quatro anos de escolaridade (Censo Demográfico 2000);

$E_{i,2001}^{14-16}$ = total de matrículas de jovens de 14 a 16 anos, em 2001, na 5ª série (Censo Escolar 2001);

$F_{i,2001}^{15-17}$ = total de matrículas de jovens de 15 a 17 anos, em 2002, na 5ª série (Censo Escolar 2002);

P_i^{15-17} = população de 15 a 17 anos (projeção para 1º de março de 2002);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Porcentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio: razão entre o total estimado de jovens de 18 a 19 anos que no ano em questão já haviam concluído o ensino médio e o total de pessoas dessa faixa etária na população, multiplicada por 100.

Para o ano de 2000, a forma do indicador é descrita na equação 14:

$$V_{11i} = \frac{Z_i^{18-19}}{P_{i,censo}^{18-19}} \times 100 \quad (14)$$

Sendo:

V_{11i} = percentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio;

Z_i^{18-19} = total de jovens de 18 a 19 anos que, em 2000, já haviam concluído o ensino médio (Censo Demográfico 2000);

$P_{i,censo}^{18-19}$ = população de 18 a 19 anos (Censo Demográfico 2000);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Para o ano de 2002, a forma do indicador é descrita na equação 15:

$$V_{11i} = \frac{G_{i,2000}^{16-17} + H_{i,2000}^{16-17} + K_{i,2001}^{17-18}}{P_i^{18-19}} \times 100 \quad (15)$$

Sendo:

V_{11i} = percentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio;

$G_{i,2000}^{16-17}$ = total de jovens de 16 a 17 anos que, em 2000, já haviam concluído o ensino médio (Censo Demográfico 2000);

$H_{i,2000}^{16-17}$ = total de jovens de 16 a 17 anos que concluíram o ensino médio em 2000 (Censo Escolar 2001);

$K_{i,2001}^{17-18}$ = total de jovens de 17 a 18 anos que concluíram o ensino médio em 2001 (Censo Escolar 2002);

P_i^{18-19} = população de 18 a 19 anos (projeção para 1º de março de 2002);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Percentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam pré-escola: razão entre o total de matrículas na faixa etária de 5 a 6 anos na pré-escola e o total de crianças dessa faixa etária na população, multiplicada por 100.

Para o ano de 2000, a forma do indicador é descrita na equação 16:

$$V_{12i} = \frac{PRE_{i,censo}^{5-6}}{P_{i,censo}^{5-6}} \times 100 \quad (16)$$

Sendo,

V_{12i} = percentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam pré-escola;

$PRE_{i,censo}^{5-6}$ = total de matrículas na pré-escola de crianças na faixa etária de 5 a 6 anos (Censo Demográfico 2000);

$P_{i,censo}^{5-6}$ = população de cinco a seis anos (Censo Demográfico 2000);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Para o ano de 2002, a forma do indicador é descrita na equação 17:

$$V_{12i} = \frac{PRE_i^{5-6}}{P_i^{5-6}} \times 100 \quad (17)$$

Sendo,

V_{12i} = percentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam pré-escola;

PRE_i^{5-6} = total de matrículas na pré-escola de crianças na faixa etária de 5 a 6 anos
(Censo Escolar 2002);

P_i^{5-6} = população de 5 a 6 anos (projeção para 1° de março de 2002);

$i = 1, 2, \dots, 645$, representando os 645 municípios do Estado de São Paulo.

Para os quatro indicadores de escolaridade foi realizado um ajuste visando à diminuição da variabilidade do indicador para pequenos municípios. Para amenizar os efeitos das flutuações aleatórias, em função do tamanho dos municípios, foi utilizado o *método bayesiano empírico*, que consiste no uso de informações de áreas vizinhas, visando produzir informações mais precisas.

Anexo C – Forma de apresentação de relatório de análise municipal do IPRS 2004, município de Auriflama.

AURIFLAMA

Nas edições de 2000 e 2002 do IPRS, Auriflama situou-se no Grupo 3, que agrega municípios com baixos níveis de riqueza e bons indicadores de longevidade e escolaridade. Seu nível de riqueza ficou bem abaixo da média estadual, enquanto o de longevidade situou-se em patamar próximo dessa medida e o de escolaridade foi muito superior ao do Estado.

Riqueza: redução no rendimento do emprego formal

Auriflama ocupou as seguintes posições no *ranking* de riqueza:
2000 – 456^a
2002 – 455^a

Comportamento das variáveis que compõem esta dimensão no período 2000-2002:

- o consumo anual de energia elétrica por ligação no comércio, na agricultura e nos serviços diminuiu de 5,5MW para 4,4MW;
- em 2002, o consumo de energia elétrica por ligação residencial encontrava-se acima da meta de racionamento estabelecida para 2001, mas ainda se mantinha abaixo dos níveis de 2000, variando de 1,9MW para 1,6MW;
- o rendimento médio do emprego formal reduziu-se de R\$494 para R\$439;
- o valor adicionado *per capita* variou de R\$3.321 para R\$3.435.

O indicador sintético de riqueza diminuiu sete pontos, mas o município manteve praticamente a mesma posição no *ranking*. Houve redução no consumo de energia elétrica e no rendimento médio do emprego formal. Registrou-se, ainda, discreta variação positiva no valor adicionado *per capita*.

Longevidade: redução na taxa de mortalidade infantil

Auriflama ocupou as seguintes posições no *ranking* de longevidade:
2000 – 242^a
2002 – 319^a

Comportamento das variáveis que compõem esta dimensão no período 2000-2002:

- a taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) reduziu-se de 17,1 para 14,0;
- a taxa de mortalidade perinatal (por mil nascidos) variou de 18,4 para 19,0;
- a taxa de mortalidade das pessoas de 15 a 39 anos (por mil habitantes) cresceu de 1,1 para 1,5;
- a taxa de mortalidade das pessoas com 60 anos e mais (por mil habitantes) variou de 40,5 para 38,1.

O município logrou reduzir sua taxa de mortalidade infantil no período analisado, apesar de discreto aumento da perinatal. O indicador sintético manteve-se estável e acima da média estadual, mas Auriflama perdeu posições no *ranking*. Ressalte-se que o pequeno porte populacional do município sujeita suas taxas a variações acentuadas.

Escolaridade: conclusão do ensino fundamental próxima da universalização

Auriflma ocupou as seguintes posições no *ranking* de escolaridade:

2000 – 72^a

2002 – 3^a

Comportamento das variáveis que compõem esta dimensão no período 2000-2002:

- a proporção de pessoas de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental elevou-se de 73,0% para 93,4%;
- o percentual de pessoas de 15 a 17 anos com pelo menos 4 anos de estudo aumentou de 93,8% para 96,1%;
- a proporção de pessoas de 18 a 19 anos com ensino médio completo aumentou de 43,0% para 58,2%;
- a taxa de atendimento à pré-escola entre as crianças de 5 a 6 anos cresceu de 59,9% para 79,3%.

Auriflma registrou avanços em todos os componentes do indicador sintético de escolaridade, cenário que se refletiu na elevação de 21 pontos desse índice e na excelente posição ocupada no *ranking* de 2002.

Informações Referentes ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)

População total em 2002 (habitantes)	13.640
População residente nos grupos de vulnerabilidade média, alta e muito alta ¹ (em %)	75,0
Responsáveis pelo domicílio alfabetizados (em %)	87,2
Responsáveis pelo domicílio com ensino fundamental completo (em %)	31,4
Anos médios de estudo do responsável pelo domicílio (em anos)	5,4
Rendimento nominal médio do responsável pelo domicílio ² (em R\$)	601
Idade média do responsável pelo domicílio (em anos)	47
Mulheres responsáveis pelo domicílio (em %)	19,2
Crianças de 0 a 4 anos no total de residentes (%)	6,7
Tamanho médio do domicílio (em número de pessoas)	3,4

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000; Fundação Seade.

(1) Para mais informações, ver relatório metodológico (FUNDAÇÃO SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo – Metodologia. São Paulo, 2004).

(2) Em valores de julho de 2000.

Síntese

O município manteve-se estável no *ranking* de riqueza e perdeu posições no de longevidade. Seus resultados mais expressivos, porém, foram verificados em escolaridade, em cujo *ranking* o município passou a ocupar a terceira melhor posição do Estado, graças, principalmente, à quase universalização do ensino fundamental.

Ranking 2002

455^a
Riqueza

319^a
Longevidade

3^a
Escolaridade

IPRS

Anexo D:

Quadro síntese do ranking e pontuação das dimensões do IPRS no Estado de São Paulo e nas Regiões Administrativas, comparação 2000–2002.

Localidade	Ranking de Escolaridade		Escolaridade		Média crescimento	Ranking de Longevidade		Longevidade		Média crescimento	Ranking de Riqueza		Riqueza		Média crescimento
	2000	2002	2000	2002	%	(1999/01)	(2001/03)	(1999/01)	(2001/03)	%	2000	2002	2000	2002	%
Estado de São Paulo			44	52	18,2			65	67	3,1			61	50	-18,0
Região Metropolitana de São Paulo	11	10	43	52	20,9	12	11	63	66	4,8	2	2	68	56	-17,6
RA de Registro	15	15	29	44	51,7	14	13	61	65	6,6	15	15	39	31	-20,5
Região Metropolitana da Baixada Santista	13	12	41	49	19,5	15	15	56	59	5,4	1	1	71	58	-18,3
RA de São José dos Campos	8	8	45	53	17,8	13	14	62	64	3,2	3	3	60	51	-15,0
RA de Sorocaba	14	13	38	47	23,7	11	12	64	66	3,1	6	6	50	41	-18,0
RA de Campinas	9	11	44	52	18,2	7	9	68	69	1,5	4	4	58	48	-17,2
RA de Ribeirão Preto	10	9	44	53	20,5	2	2	70	73	4,3	5	5	56	45	-19,6
RA de Bauru	5	5	48	56	16,7	8	6	67	69	3,0	8	8	49	40	-18,4
RA de São José do Rio Preto	1	3	53	59	11,3	1	1	72	74	2,8	10	10	47	39	-17,0
RA de Araçatuba	2	1	53	63	18,9	4	4	69	71	2,9	12	12	46	37	-19,6
RA de Presidente Prudente	3	2	50	60	20,0	5	7	68	69	1,5	14	14	43	36	-16,3
RA de Marília	6	4	47	57	21,3	9	10	66	69	4,5	13	13	45	37	-17,8
RA Central	4	6	50	56	12,0	3	3	70	72	2,9	7	7	50	41	-18,0
RA de Barretos	7	7	46	53	15,2	10	5	65	70	7,7	9	9	48	40	-16,7
RA de Franca	12	14	41	46	12,2	6	8	68	69	1,5	11	11	47	39	-17,0

Anexo E - Abrangência de municípios e número de escolas, em cada nível de ensino, nas nove Diretorias de Ensino que englobam os municípios do noroeste.

	Total de UE's										
	Birigui	Araçatuba	Andradina	Catanduva	São José Rio Preto	José Bonifácio	Votuporanga	Fernandópolis	Jales	TOTAL de escolas	% sobre total de escolas
Atendimento											
Municípios por diretoria	18	6	11	15	14	19	18	15	25		
Educação Infantil	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,11
Ensino Fundamental - 1ª a 4ª	9	11	2	5	9	5	7	18	23	89	9,54
Ensino Fundamental - 5ª a 8ª	35	29	19	24	38	24	30	24	31	254	27,22
Ensino Médio	31	29	18	27	39	26	26	23	31	250	26,80
Curso Normal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Educação Especial	4	13	1	6	9	6	3	10	16	68	7,29
Educação de Jovens e Adultos Presencial - Ensino Fundamental	11	6	3	7	1	8	0	10	5	51	5,47
Educação de Jovens e Adultos Semipresencial - Ensino Fundamental	10	2	5	6	19	1	7	2	11	63	6,75
Educação de Jovens e Adultos Presencial - Ensino Médio	10	11	5	13	5	7	4	10	6	71	7,61
Educação de Jovens e Adultos Semipresencial - Ensino Médio	8	1	5	7	18	3	7	1	7	57	6,11
CEES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Centro de Ensino de Línguas	0	2	0	0	2	2	1	1	2	10	1,07
Educação Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Escolas Vinculadas	3	7	3	0	3	1	1	1	0	19	2,04
Total geral de UE's	122	111	61	95	143	83	86	100	132	933	99,89

Anexo F – Forma de apresentação do Banco de Dados do Perfil Municipal do SEADE, município de Auriflama.

Perfil Municipal de:
Auriflama

Região Administrativa de Araçatuba

Região de Governo de Araçatuba

Aniversário 20 de novembro

Santo Padroeiro Nossa Senhora Aparecida

Prefeito Jose Jacinto Alves Filho - PT

Presidente de Câmara .. Adaldo Pereira dos Santos - PDT

VER HISTÓRICO

Território e População		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Área (Em km2)</u>		2005	433	11.126	248.600
<u>População</u>		2006	13.916	524.578	40.484.029
<u>Densidade Demográfica (Habitantes/km2)</u>		2005	31,97	46,72	160,70
<u>Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2000/2005 (Em % a.a.)</u>		2005	0,50	1,04	1,56
<u>Grau de Urbanização (Em %)</u>		2005	89,75	93,22	93,65
<u>Índice de Envelhecimento (Em %)</u>		2005	57,93	55,29	39,17
<u>População com Menos de 15 Anos (Em %)</u>		2005	22,10	21,59	24,43
<u>População com Mais de 60 Anos (Em %)</u>		2005	12,80	11,94	9,57
<u>Razão de Sexos</u>		2005	100,78	97,70	95,85
Estatísticas Vitais e Saúde		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)</u>		2005	12,50	12,67	15,50
<u>Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)</u>		2005	45,51	44,86	53,86
<u>Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)</u>		2005	40,46	20,19	13,44
<u>Taxa de Mortalidade na Infância (Por mil nascidos vivos)</u>		2004	10,15	18,06	16,50
<u>Taxa de Mortalidade da População entre 15 e 34 Anos (Por cem mil habitantes)</u>		2004	152,27	132,60	152,66
<u>Taxa de Mortalidade da População de 60 Anos e Mais (Por cem mil habitantes)</u>		2004	4.104,05	3.750,14	3.960,17
<u>Mães Adolescentes (com menos de 18 anos) (Em %)</u>		2004	9,14	8,63	7,76
<u>Mães que Tiveram Sete e Mais Consultas de Pré-natal (Em %)</u>		2004	92,71	85,98	72,61
<u>Partos Cesáreos (Em %)</u>		2004	60,31	65,06	52,48
<u>Nascimentos de Baixo Peso (menos de 2,5kg) (Em %)</u>		2004	7,18	7,98	9,07

Gestações Pré-termo (Em %)	2004	3,11	6,63	7,67
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)	2003	4,81	2,84	1,97
Condições de Vida		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
	<u>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – Dimensão Riqueza</u>	2002	28	37	50
		2004	30	...	52
<u>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – Dimensão Longevidade</u>	2002	69	71	67
		2004	65	...	70
	<u>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – Escolaridade</u>	2002	74	62	52
		2004	76	...	54
	<u>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS</u>	2002	Grupo 3 - Municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões		
		2004	Grupo 4 - Municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/
<u>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</u>	2000	0,787	...	0,814
<u>Renda <i>per Capita</i> (Em salários mínimos)</u>	2000	2,16	2,46	2,92
<u>Domicílios com Renda per Capita até 1/4 do Salário Mínimo (Em %)</u>	2000	4,28	3,43	5,16
<u>Domicílios com Renda per Capita até 1/2 do Salário Mínimo (Em %)</u>	2000	12,93	10,68	11,19
Habitação e Infra-estrutura Urbana		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Domicílios com Espaço Suficiente (Em %)</u>	2000	91,53	91,11	83,16
<u>Domicílios com Infra-estrutura Interna Urbana Adequada (Em %)</u>	2000	94,15	96,69	89,29
<u>Coleta de Lixo - Nível de Atendimento (Em %)</u>	2000	98,27	98,99	98,90
<u>Abastecimento de Água - Nível de Atendimento (Em %)</u>	2000	98,13	99,03	97,38
<u>Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (Em %)</u>	2000	91,25	96,65	85,72
	<u>Esgoto Sanitário Tratado (Em %)</u>	2003	100	NA	NA
	<u>Lixo Domiciliar/Comercial Destinado a Formas Sanitariamente Recomendáveis (Em %)</u>	2003	-	NA	NA
Educação		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)</u>	2000	11,03	8,71	6,64
<u>Média de Anos de Estudos da População de 15 a 64 Anos</u>	2000	6,71	7,36	7,64
<u>População de 25 Anos e Mais com Menos de 8 Anos de Estudo (Em %)</u>	2000	67,55	61,01	55,55
<u>População de 18 a 24 Anos com Ensino Médio Completo (Em %)</u>	2000	42,71	45,79	41,88
Emprego e Rendimento		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Participação dos Empregos Ocupados da Agropecuária no Total de Empregos Ocupados (Em %)</u>	2003	8,39	8,35	3,61
<u>Participação dos Empregos Ocupados da Indústria no Total de Empregos Ocupados (Em %)</u>	2003	44,27	36,05	23,08
<u>Participação dos Empregos Ocupados da Construção Civil no Total de Empregos Ocupados (Em %)</u>	2003	1,31	1,55	3,20

<u>Participação dos Empregos Ocupados do Comércio no Total de Empregos Ocupados (Em %)</u>	2003	13,39	17,65	17,79
<u>Participação dos Empregos Ocupados dos Serviços no Total de Empregos Ocupados (Em %)</u>	2003	32,64	36,40	52,33
<u>Rendimento Médio nos Empregos Ocupados na Agropecuária (Em reais)</u>	2003	411,53	605,96	529,87
<u>Rendimento Médio nos Empregos Ocupados na Indústria (Em reais)</u>	2003	433,65	658,05	1.451,38
<u>Rendimento Médio nos Empregos Ocupados na Construção Civil (Em reais)</u>	2003	491,68	616,18	901,60
<u>Rendimento Médio nos Empregos Ocupados no Comércio (Em reais)</u>	2003	474,79	588,61	840,50
<u>Rendimento Médio nos Empregos Ocupados nos Serviços (Em reais)</u>	2003	704,03	881,19	1.281,38
<u>Rendimento Médio no Total de Empregos Ocupados (Em reais)</u>	2003	526,32	722,02	1.202,95
Economia		Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
<u>Participação nas Exportações do Estado (Em %)</u>	2005	0,004528	0,579472	100,000000
<u>Participação da Agropecuária no Total do Valor Adicionado (Em %)</u>	2004	23,54	22,18	6,52
<u>Participação da Indústria no Total do Valor Adicionado (Em %)</u>	2004	27,03	34,22	46,26
<u>Participação dos Serviços no Total do Valor Adicionado (Em %)</u>	2004	49,44	43,60	47,22
	<u>PIB (Em milhões de reais correntes)</u>	2004	90,08	4.889,21	546.606,82
<u>PIB per Capita (Em reais correntes)</u>	2004	6.482,02	9.397,77	13.725,14
<u>Participação no PIB do Estado (Em %)</u>	2004	0,016480	0,894465	100,000000