

# 1

## Introdução

O Brasil chegou ao início da década de 1980 com indicadores educacionais sofríveis. De acordo com o Censo Populacional de 1980, 25% da população acima de 15 anos era constituída por pessoas analfabetas, o número absoluto de analfabetos era crescente e o número médio de anos de escolarização da população era inferior a quatro anos. No que diz respeito aos indicadores de matrícula e de fluxo escolar, somente 80% da população de 7 a 14 anos freqüentava a escola, a taxa de não-aprovação (reprovação e abandono) no ensino fundamental era de 40% e de distorção idade série de 76%. Além disso, não existiam indicadores nacionais de qualidade baseados em desempenho discente.

As décadas seguintes foram marcadas por mudanças significativas nos indicadores educacionais. No ano 2000, os indicadores associados aos problemas acima mencionados foram reduzidos a não menos da metade dos valores do ano de 1980: a taxa de analfabetismo de pessoas acima de 15 anos caiu para 13%, com redução pela primeira vez, em 1993, do número absoluto de analfabetos e, no mesmo ano, o número médio de anos de escolarização atingiu cinco anos. O fluxo escolar apresentou expressiva melhora: em 2000 a taxa de não aprovação para o ensino fundamental era de 20% e a de distorção idade série de 38%, exatamente a metade dos valores apresentados em 1980. Com a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica, pode-se contar também com um indicador nacional de desempenho dos alunos.

Até o final da década de 1970 e início da década de 1980 a melhoria dos indicadores educacionais explicava-se principalmente por razões ligadas à mudança da estrutura demográfica da população brasileira: não só a diminuição das coortes em idade escolar redundou em menor demanda agregada por educação, mas também o processo de urbanização e o nível relativamente maior de escolarização das mães contribuíam para o aumento do número de anos de educação completados por crianças e jovens. Já na década de 1990, a melhoria dos indicadores educacionais deve-se principalmente à maior eficácia interna do sistema educacional (Silva e Hasenbalg, 2000).

No entanto, apesar dos avanços obtidos nas décadas anteriores, o Brasil ainda apresenta graves problemas educacionais. a) as iniciativas para reduzir ainda

mais a taxa de analfabetismo não têm logrado êxito; b) estagnação da melhoria do fluxo escolar, desde 1998, permanecendo elevados os índices de reprovação escolar e de defasagem idade série e c) avaliações de desempenho de estudantes brasileiros, em especial o SAEB, apontam para a baixa qualidade da educação brasileira, com uma expressiva parcela dos alunos que completa a 4ª série do Ensino Fundamental sem a aquisição de habilidades básicas de leitura e matemática.

Tais aspectos constituem-se em problema no quadro atual da educação no país e o desafio que se coloca para pesquisadores é o de compreender como a dinâmica social e as políticas educacionais relaciona-se com a evolução dos indicadores educacionais. Durante o período de 1990 a 2004, muitas alterações ocorreram no grau de atendimento da demanda educacional e no modo pelo quais as diversas esferas do Estado se organizaram para atendê-la. Em especial, no período considerado, houve alterações expressivas: (a) no grau em que o sistema educacional incorporou as demandas por educação, o que se refletiu em alterações no fluxo escolar e no perfil social dos jovens que atingiam os diversos níveis educacionais; (b) na dependência administrativa da escola que atendia a demanda educacional, já que o FUNDEF aprofundou a tendência pré-existente no sentido de municipalização do Ensino Fundamental; (c) no próprio perfil educacional dos pais dos alunos; (d) e no modo heterogêneo pelo qual cada um desses fatores atuou em diferentes regiões do país.

Com a retomada das eleições diretas para governadores, em 1982, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988, mudam as relações intragovernamentais até então determinadas pelo regime militar. No plano político institucional, a década de 1990 pode ser caracterizada pelo aumento da autonomia dos governos estaduais e, principalmente, municipais, uma vez que na Constituição Federal são estabelecidos mecanismos de descentralização fiscal e, pela primeira vez, os municípios são definidos como entes federados.

Na área educacional, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que ocorreu um impulso mais efetivo na implementação de diretrizes para o estabelecimento de responsabilidades e atribuições de cada nível de governo e na gestão de recursos financeiros. Os marcos foram a aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação (Lei nº. 9394/96) e a criação do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1996.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 deram respaldo legal para que os municípios estabelecessem seus próprios sistemas de ensino com autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, sobretudo para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. No Brasil, tradicionalmente coube aos estados e municípios a gerência de suas redes de ensino e o pagamento dos professores. As demais atividades eram realizadas com recursos do Ministério da Educação (MEC), não havendo dispositivos legais que definissem as atribuições sobre cada nível de ensino. Como consequência, houve a configuração de duas redes de ensino – estadual e municipal – operando de forma paralela e com superposições de responsabilidades.

É sobre este terreno que as novas orientações e normas se desenvolveram: definição da responsabilidade conjunta dos governos estaduais e municipais na provisão do Ensino Fundamental (a Educação Infantil coube aos municípios e o Ensino Médio aos estados); incentivo, a partir do FUNDEF, para que governos subnacionais, principalmente os municipais, aumentassem as matrículas no Ensino Fundamental como forma de atingir a universalização deste nível de ensino e a definição da ação do Governo Federal na coordenação da política nacional para a promoção da qualidade da educação. Com efeito, o Governo Federal, no período de 1996 a 1998, introduziu uma série de políticas educacionais. Seguindo a LDB, foram estabelecidos padrões para o currículo escolar, para a qualificação dos professores, assim como a criação e a produção de estatísticas educacionais e de avaliação dos estudantes brasileiros. Além disso, intensificaram-se os esforços para o incremento à descentralização da gestão de programas até então geridos pelo MEC, pela transferência de recursos aos governos subnacionais como, por exemplo, os da merenda escolar.

Na consolidação desse processo, estados e municípios têm, em diferentes graus, buscado definir e consolidar estratégias viáveis que dêem conta do conteúdo dos textos das reformas e leis, cujas instituições políticas e atos legais expressam as bases dessa construção em âmbito estadual e municipal.

No que tange à gestão dos sistemas estaduais de educação e das redes municipais de ensino, um marco importante foi a eleição de 1982. O resultado eleitoral representou vitória expressiva de forças políticas de oposição e viabilizou

o exercício de gestões educacionais diversificadas, muitas delas contando com a participação direta ou indireta de acadêmicos. Nas gestões inauguradas em 1983, foram particularmente inovadoras as gestões lideradas por Darcy Ribeiro, no estado do Rio de Janeiro, por Paulo Renato Souza, no estado de São Paulo, por Guiomar Nano de Mello, na cidade de São Paulo e por Neidson Rodrigues no estado de Minas Gerais. As eleições subseqüentes abriram espaços adicionais para setores que tinham atuado na oposição durante o regime militar e permitiram ainda que educadores ligados à outra corrente de oposição aos governos militares – a que se aglutinou em torno do Partido dos Trabalhadores – pudessem desenvolver suas propostas educacionais. Neste sentido, destacam-se a gestão de Paulo Freire na cidade de São Paulo e outras propostas mais ou menos estáveis como a Escola Plural (BH), Escola Candanga (DF) e Escola Cidadã (Porto Alegre).

Todas essas propostas contribuíram para o aumento da diversidade da política educacional e, junto com o já mencionado movimento de maior autonomia e descentralização da educação, trouxeram ao quadro atual, marcado por grandes diferenças de prioridade da política educacional em diferentes capitais ou mesmo entre as redes de ensino dentro de uma mesma capital brasileira.

Após dez anos do início do processo de mudanças legais, institucionais e políticas ocorridas no sistema educacional brasileiro, uma pergunta permanece: como está a qualidade do Ensino Fundamental nas redes de ensino das capitais brasileiras? Para responder esta e outras perguntas, propus como foco deste estudo o tema da qualidade na Educação Fundamental pública das capitais brasileiras. Os objetivos da investigação envolvem: a) a análise da evolução dos principais indicadores educacionais relacionados à Educação Fundamental no período de 1996 a 2004; b) o mapeamento da situação das redes de ensino quanto à implementação de políticas educacionais e c) a identificação de políticas educacionais que buscam contribuir para a promoção qualidade dos sistemas educacionais. Estes objetivos desdobram-se nas seguintes questões de pesquisa.

1. Como os principais indicadores educacionais relativos à qualidade (desempenho, defasagem idade série e taxa de não aprovação) do Ensino Fundamental evoluíram no período de 1996 a 2005 nas capitais brasileiras? Quais capitais brasileiras apresentam os melhores indicadores? Quais apresentam os piores? Em quais capitais houve uma

melhora significativa destes indicadores educacionais da Educação Fundamental?

2. Como as redes estaduais e municipais têm definido estratégias viáveis que dêem conta do conteúdo dos textos das reformas e leis? Qual é a situação das redes de ensino quanto à implementação de políticas educacionais?
3. Quais as diferenças de desempenho escolar médio dos alunos que freqüentam a rede pública das capitais? Como estas diferenças evoluíram ao longo do tempo? Até que ponto estas diferenças podem ser explicadas pelo perfil social dos alunos? Em que medida as diferenças nas médias podem ser explicadas pelas condições estruturais das redes de ensino das capitais brasileiras e pelas políticas educacionais implementadas nas redes estaduais e municipais?
4. Qual a relação entre desempenho escolar, fluxo escolar e políticas educacionais?

O estudo prioriza a realidade das capitais brasileiras, embora estas mudanças venham ocorrendo, em maior ou menor grau, em outros municípios brasileiros. Frente aos objetivos propostos, a análise em um número reduzido de municípios, porém expressivo não só em termos do quantitativo de alunos, mas também representativo do Brasil, é necessária. No entanto, o trabalho busca atender a necessidade de efetuar um balanço das mudanças ocorridas no sistema educacional brasileiro desde a implementação dos principais aparatos legais, principalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O período selecionado deve-se ao fato de que somente a partir de 1996 encontram-se disponíveis os dados necessários para esta investigação. A partir deste ano, o Censo Escolar disponibiliza sistematicamente informações sobre as redes de ensino, notadamente as taxas de rendimento (aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série). Com relação ao desempenho educacional, somente a partir do SAEB 1997 são encontradas as condições mínimas indispensáveis para que se possa focalizar as capitais dos estados, ainda que estas só sejam estrato explícito no SAEB 2001. O período delimitado abrange os três últimos mandatos dos governadores dos estados e dos prefeitos das capitais brasileiras permitindo analisar os esforços dos governos subnacionais no que se

refere ao incremento de políticas para a Educação Fundamental. Gostaria de ter estendido a análise até o ano de 2005, mas os microdados do SAEB 2005 não estavam disponíveis em janeiro de 2007, o que inviabilizou esta alternativa.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo 2, de caráter fundamentalmente descritivo, constitui-se da apresentação da evolução de três indicadores de qualidade das redes de ensino das capitais brasileiras. A partir dos dados do Censo Escolar mostro como as taxas de não aprovação e de distorção idade série evoluíram no período de 1996 a 2005, evidenciando que as diferenças entre as redes de ensino estão relacionadas com a implementação de determinadas políticas educacionais. Além disso, faço uso dos microdados do SAEB de 1999, 2001 e 2003 analiso a evolução do desempenho em matemática dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental das redes de ensino.

No capítulo 3, descrevo os principais eixos das políticas públicas para o Ensino Fundamental estabelecidas pelas redes de ensino das capitais brasileiras, bem como o mapeamento da situação educacional das redes de ensino em cada uma destas políticas. Compondo o quarto capítulo, apresento como as diferenças nas médias de desempenho escolar podem ser explicadas pelas políticas educacionais implementadas nas redes estaduais e municipais.

No capítulo 5, estudo a qualidade da educação considerando, conjuntamente, a evolução do desempenho dos alunos ao longo do tempo e a mudança na composição dos alunos que chegam na 4ª série do Ensino Fundamental. A análise envolveu o desenvolvimento de uma abordagem para compor a distribuição de desempenho da coorte de 10 anos de idade a partir das informações disponíveis sobre amostras de alunos de 4ª série e de alunos de outras séries. O impacto das políticas educacionais no desempenho escolar de crianças de 10 anos de idade, em contraste com o desempenho dos alunos da 4ª série, também é tema deste capítulo. Face ao foco do capítulo 5 no efeito da mudança da composição dos alunos que freqüentam a 4ª série sobre a evolução do desempenho médio da 4ª série, a análise realizada neste capítulo é feita tanto para as capitais como para o Brasil urbano, de modo a viabilizar a comparação do resultado da abordagem que utilizei com os de trabalhos que focalizam o mesmo tema a partir de outras abordagens aplicadas a dados nacionais. Finalizo com a retomada dos principais achados, indicação de limitações do estudo e a discussão

das conseqüências dos resultados para a formulação da agenda das políticas educacionais.

Preferi redigir o trabalho de modo que a discussão da literatura pertinente, as referências teóricas e os aspectos metodológicos fossem distribuídos ao longo dos diversos capítulos, ao invés de dedicar capítulos específicos para esses temas. Além disso, optei por deixar em anexo os aspectos mais técnicos da parte de método. Face ao número de capitais, de redes e de anos considerados, o volume de descrições e de resultados poderia prejudicar o desenvolvimento do argumento principal, o que me fez pensar em suprimir este material da tese. Por outro lado, por vezes eu mesma me interessava em consultar uma descrição ou resultado específico e, talvez, alguns leitores também se interessem por isso. A solução de compromisso foi a de incluir este material no anexo.