

6

Conclusões

Chegando a este ponto, a pergunta inicial retorna: como está a qualidade da Educação Fundamental nas redes de ensino das capitais brasileiras? Os resultados obtidos mostram que nos últimos dez anos as capitais brasileiras apresentaram consideráveis avanços na área educacional, persistindo, no entanto, antigos problemas.

Na última década várias redes de ensino das capitais brasileiras implementaram diferentes políticas relacionadas ao combate à repetência e a correção do fluxo escolar que, progressivamente, promoveram uma queda acentuada das taxas de não aprovação e de distorção idade série. Entre as capitais brasileiras a queda da taxa de não aprovação do Ensino Fundamental entre 1996 e 2004 foi de 8,5 pontos percentuais e para o Brasil, 6,7 pontos percentuais. Apesar da queda dessas taxas de rendimento escolar, verifica-se que os índices ainda são elevados em muitos municípios, que na maior parte das cidades o fluxo parou de melhorar nos últimos anos e que há tendência de aumento da reprovação.

Considerando as regiões brasileiras verificam-se grandes diferenças entre os indicadores educacionais das capitais brasileiras. As maiores taxas de não aprovação e de distorção idade série estão presentes nas capitais das regiões Norte e Nordeste. As diferenças entre as regiões são mais acentuadas com relação ao desempenho escolar. As redes de ensino das capitais brasileiras que apresentam piores desempenhos em matemática da 4ª série do Ensino Fundamental são da Região Norte e Nordeste e as melhores as do Sudeste, já considerando as diferenças das condições socioeconômicas dos alunos.

O mapeamento das políticas das capitais brasileiras implementadas pelas redes de ensino estaduais e municipais mostra avanços importantes. Com relação ao acesso à Educação Infantil verifica-se um aumento de 34 pontos percentuais entre 1999 e 2004. O número de redes de ensino com processos de escolha de diretores envolvendo indicação política ou de técnicos diminuiu. Em 1999 eram 41% das redes de ensino das capitais e em 2003 apenas 11% das redes. A elevação da formação inicial dos professores também é outro ponto de destaque. Entre 1999 e 2003, o percentual de turmas da 4ª série com professores do Ensino Fundamental com nível superior cresceu 27 pontos percentuais.

As políticas educacionais associadas ao aumento do desempenho dos estudantes das redes de ensino das capitais brasileiras são aquelas relacionadas aos processos de escolha meritocrática e democrática de diretores, à autonomia financeira, à implementação de sistemas de avaliação, ao atendimento em Educação Infantil e à formação superior de docentes.

No entanto, a magnitude dos coeficientes estimados é pequena face aos desafios que se colocam para educação de qualidade no Brasil. Considerando a escala de desempenho do SAEB, o desempenho do aluno mediano das escolas públicas das capitais fica aquém de habilidades matemáticas consideradas como fundamentais ao término do primeiro segmento do Ensino Fundamental, tais como a resolução de problemas envolvendo a noção de proporcionalidade ou de problemas envolvendo a conjugação de mais de uma operação em situações relacionadas com o sistema monetário. Estas habilidades situam-se, na escala do SAEB, pelo menos 50 pontos à frente, o que correspondente aproximadamente a aumento de um desvio padrão da distribuição nacional de proficiência.

Para o Brasil, pelo menos metade da queda de desempenho diagnosticada diretamente pelo SAEB é consequência da variação na composição da população que frequenta a 4ª série do Ensino Fundamental. No entanto, a evolução apurada para o desempenho da geração apresenta, de acordo com a metodologia desenvolvida neste trabalho, queda de 7,5 pontos entre 1995 e 2003. Para as capitais brasileiras, o cenário, no período 1999 a 2003, é de estabilidade. Além disso, o desempenho médio da geração está em queda e o desempenho da série está subindo. Este movimento associa-se ao aumento da taxa de reprovação: menos crianças de 10 anos chegando à 4ª série do Ensino Fundamental, diminuição no desempenho da geração (mais alunos com atraso) e aumento do desempenho da série (retenção dos alunos mais fracos). O efeito das políticas educacionais avaliadas neste trabalho sobre o desempenho da geração mostrou-se maior do que sobre o desempenho da 4ª série do Ensino Fundamental, indicando associação entre redes de ensino nas quais há menor reprovação (conseqüentemente, menos seleção de estudantes) e a implementação de tais políticas educacionais.

Não resta dúvidas que a questão da qualidade da educação ainda é um grande desafio para o Brasil. Foge ao escopo deste trabalho prescrever soluções. A intenção é, face às análises realizadas e as experiências desenvolvidas em

outros países, indicar temas relevantes que poderão compor a agenda política dos próximos anos. Este tema será aprofundado mais adiante. Agora, comento sobre algumas limitações do estudo, cuja superação, sem dúvidas, enriqueceria a investigação. Destaco três delas. A primeira refere-se ao fato de que as análises realizadas envolvem apenas o desempenho em matemática. Apesar da evolução do desempenho médio nas avaliações do SAEB apresentar tendências similares em matemática e língua portuguesa, a comparação permitiria verificar as eventuais diferenças dos resultados entre as duas áreas de conhecimento. Uma outra limitação é que o estudo sobre o desempenho escolar com base nos dados do SAEB, foi realizado apenas para a 4ª série do Ensino Fundamental. As discussões dos resultados obtidos seriam enriquecidas se houvesse comparação com os resultados da 8ª série do Ensino Fundamental, principalmente pelo fato de que os governos estaduais e municipais investem esforços diferenciados entre os dois segmentos do Ensino Fundamental.

A última refere-se à definição operacional de política educacional adotada no trabalho: programa institucionalizado ou uma possível área de atuação dos governos em cada um dos eixos analíticos propostos, e não a análise global da proposta política implementada em cada rede de ensino. Piaget (1950/1973), criticando concepções metodológicas de Durkheim relativas ao trabalho com variáveis, enfatizou que o todo não deve ser considerado como a soma das partes, pois a soma das partes deixa de considerar as interações entre as partes (Piaget 1950/1973). Não sem razão, pode ser argumentado que na área de política educacional a perspectiva de análise global das políticas públicas implementadas em redes de ensino específicas pode apresentar um quadro mais abrangente e integrado das diversas medidas de política educacional. De fato, diversos estudos foram realizados sobre a implementação de políticas educacionais em diversas redes de ensino (Dalben, 1998; Corsino, 2003; Souza, 2000). Frequentemente, a abordagem analítica envolve o detalhamento do conteúdo da política educacional, bem como a identificação de ênfases, sucessos, dificuldades e resistências encontradas no processo de sua implementação. Em trabalhos como os mencionados, a perspectiva de tratamento integrado das diversas medidas que compõem a política educacional objetiva desenvolver uma visão mais ampla e completa da política. Por outro lado, é bastante usual que estudos específicos sobre redes de ensino não desenvolvam perspectiva comparativa e não focalizem

indicadores de resultados que sintetizem a função social fundamental atribuída às escolas e aos sistemas educacionais. Por esta razão, considero que a pesquisa educacional só tem a ganhar com a diversidade de maneiras de operacionalizar o conceito de política educacional. Como já mencionei, neste trabalho operacionalizei o conceito de política educacional de modo tópico, em função dos programas ou áreas de atuação implementadas pelos gestores das redes de ensino. E, a despeito do esforço de construção de variáveis que captassem as políticas educacionais, só pude considerar um número limitado de políticas. Ainda assim, o modelo final apresentado no Capítulo 5 explicou 72% da variância do desempenho médio das redes de ensino. Face à limitação de variáveis que captassem aspectos das políticas e à advertência de Piaget sobre as interações entre parte e todo, não consideradas no presente trabalho, devo comentar minha surpresa diante do percentual relativamente alto de variância explicada. Isto sugere que talvez as políticas de rede sejam mais integradas como discursos de justificação de opções políticas ou teóricas do que como ações coerentes capazes de afetar consistentemente as oportunidades educacionais dos jovens.

Finalizo registrando algumas implicações do presente trabalho para as políticas educacionais. Começo por retomar às políticas educacionais que mostraram-se associadas a melhor desempenho médio das redes de ensino. Estas políticas são temas caros aos acadêmicos e aos gestores educacionais que passaram a ter maior influência na política educacional a partir do processo de redemocratização do país. Ainda há espaço para avanços nesta agenda de política educacional – mais pré-escola, maior titulação de professores, mais avaliação, mais autonomia de unidades escolares e melhores formas de indicação de diretores -, mas os resultados sinalizam que o desafio de qualidade e equidade em educação não pode ser enfrentado sem alterações profundas na agenda. Afinal, após o período compreendido entre o final da década de 1980 e o final da década de 1990, em que pelo menos nos aspectos do acesso e do fluxo houve melhorias expressivas na educação brasileira, o cenário contemporâneo é sombrio. Há muitos anos, o fluxo já parou de melhorar e há indícios de aumento da reprovação, o acesso ao ensino médio parou de aumentar e os indicadores de qualidade oscilam entre pequena melhora e pequena piora, dependendo da metodologia usada para abordar este tema, sempre em patamar de qualidade extremamente

baixo. E as evidências disponíveis indicam que a agenda vigente é incapaz de virar este quadro.

Neste contexto, será importante que, além de se perseguir a implantação das melhores medidas da agenda tradicional de política educacional, é preciso incluir temas que são, freqüentemente, desconsiderados *a priori* e interditados por estarem alinhados a concepções políticas consideradas de cunho neoliberal (p.ex. Gentili, 1996). Para além da filiação filosófica e partidária, os temas precisam ser discutidos à luz dos resultados de experiências nacionais e internacionais. Por certo, o Brasil é um país muito diverso e complexo e não se trata de prescrever para o contexto brasileiro políticas que se mostraram eficazes em outros contextos. No entanto, a própria complexidade e diversidade da realidade brasileira demanda maior inovação, diversidade e avaliação das políticas educacionais praticadas. Afinal, a educação brasileira entra no século XXI em situação de grande dificuldade, enquanto, no mesmo período, redes de ensino de diversos países conseguem melhorar expressivamente seus resultados, a partir de agendas políticas bastante distintas das comumente praticadas no Brasil (Jacob, 2002; Carnoy e Loeb, 2004). A possibilidade de diversificação das políticas educacionais praticadas no Brasil depende da capacidade de acadêmicos, gestores e políticos considerarem, sem preconceitos, temas usualmente considerados difíceis, como responsabilização de gestores e professores pelos resultados alcançados pelas escolas, padrões de autonomia mais radicais dos que por aqui praticados, currículos mais estruturados, dentre outros que estão associados a resultados positivos em outros contextos. Por certo, é positivo que haja no país algumas medidas que sinalizam a possibilidade de abertura para a renovação da agenda política, tais como a recentemente divulgação dos resultados por escola do Prova Brasil e do ENEM e experiências, ainda que tímidas de responsabilização (Brooke, 2006). Face à especificidade e diversidade do país, é importante que o alargamento da agenda de política educacional inclua a valorização da perspectiva de política educacional baseada em evidência, aspecto pouquíssimo praticado no Brasil, como atesta o antigo e sempre candente tema das políticas de não-reprovação, sem que tenhamos sequer uma pesquisa abrangente e solidamente fundada sobre o efeito destas políticas no país. A evolução de indicadores educacionais é complexa e envolve ciclos longos. Parte expressiva da melhora de indicadores educacionais do final da década de 1980 foi provocada pela transição

demográfica anterior (Silva e Halsenbag 2000), enquanto que a queda expressiva da taxa de distorção idade-série do final da década de 1990 foram provocados pela grande melhora do fluxo escolar, em especial entre 1992 e 1997. Face ao desenvolvimento recente da educação brasileira, não há base sólida para esperar grandes novidades positivas nas próximas décadas. Isso deve ser considerado como mais uma razão para a renovação da agenda de política educacional.