

# POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DESEMPENHO ESCOLAR NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

FÁTIMA ALVES

Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
fcalves0705@terra.com.br

## RESUMO

*Este trabalho investiga a associação das políticas públicas sobre o desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras a partir dos dados relativos ao rendimento de alunos da 4ª série do ensino fundamental, aferidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica nos anos 1999, 2001 e 2003. A investigação fez uso de modelos multiníveis de classificação cruzada para dar conta da relação entre o rendimento de alunos, redes de ensino e anos em que foi feita a avaliação, e implementou controles pelo nível socioeconômico dos alunos e pela composição social das redes de ensino. Os resultados apontam que as políticas educacionais associadas a melhor desempenho dos estudantes das redes de ensino das capitais brasileiras são aquelas relacionadas aos processos de escolha meritocrática de diretores, à autonomia financeira, à implementação de sistemas de avaliação, ao atendimento em educação infantil e à formação superior de docentes. Conseqüências para a formulação da agenda das políticas educacionais são apresentadas.*

POLÍTICAS EDUCACIONAIS – QUALIDADE DO ENSINO – POLÍTICAS PÚBLICAS – RENDIMENTO ESCOLAR

## ABSTRACT

*EDUCATIONAL POLICIES AND SCHOOL PERFORMANCE IN THE BRAZILIAN CAPITALS OF STATES. On the basis of data from the Brazilian National Assessment of Basic Education, this paper investigates, in the set of schools attached to each local authority within the capital of Brazilian states, the association of educational policies and 4<sup>th</sup> grade students' school performances, during the period of 1999-2003. Multilevel cross-classified models were used in order to take into account the structure of the data (students' performance, set of schools and assessment years). Also, the analysis included statistical control for students' socioeconomic levels and for their social composition within the set of schools under the administration of each local authority. The results indicate that merit-based processes for appointing principals, financial autonomy of schools, external assessment of schools, offer of pre-schools' enrollments, and a higher percentage of teachers with more than a high school degree are factors associated to a higher than average school performance. Finally, the consequences for the formulation of the agendas of educational policies are discussed.*

EDUCATIONAL POLICIES – TEACHING QUALITY – PUBLIC POLICIES – STUDENTS'S SCHOOL PERFORMANCE

Até o final da década de 1970 e início da década de 1980, a melhoria dos indicadores educacionais que sintetizam a quantidade de educação da população brasileira explicava-se principalmente por razões ligadas à mudança da estrutura demográfica da população: 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 mesmos indicadores deveu-se principalmente à maior eficácia interna do sistema educacional (Silva, Hasenbalg, 2000). A educação brasileira passou por grandes transformações, seja pela redistribuição de responsabilidades e funções entre os diversos níveis de governo, seja pela incorporação de novos segmentos da população, com perfis socioeconômicos diferenciados. Nessa época, o centro da política educacional foi marcado por uma série de inovações legais e de ações/programas do Ministério da Educação – MEC –, as quais tiveram repercussões na implementação de políticas educacionais nos estados e municípios relacionadas a, por exemplo, organização da escolarização (ciclos e ensino fundamental de nove anos); educação infantil; sistemas de avaliação; processos de escolha de diretores; autonomia financeira e formação de professores.

No entanto, apesar dos avanços obtidos nas décadas anteriores, o Brasil ainda apresenta graves problemas educacionais: a. 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 entre idade e série e c. avaliações de desempenho de estudantes brasileiros, em especial o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb –, apontam para a baixa qualidade da educação brasileira, sendo que expressiva parcela dos alunos que completam a 4ª série do ensino fundamental não adquiriu 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 relacionam-se com a evolução dos indicadores educacionais. Os objetivos deste trabalho envolvem responder as seguintes questões: até que ponto as diferenças nos desempenhos das redes de ensino estaduais e municipais podem ser explicadas pelo perfil social dos alunos? Em que medida as diferenças nas médias podem ser explicadas pelas

políticas educacionais implementadas nas redes estaduais e municipais? Qual a relação entre desempenho escolar, fluxo escolar e políticas educacionais?

Neste artigo, inicialmente mostro que os aparatos legais instituídos na década de 1990 conformaram um contexto favorável para a implementação de políticas educacionais nas três esferas do governo. Em seguida, apresento a abordagem analítica da especificação dos modelos que estimam a associação entre desempenho escolar e políticas educacionais. Posteriormente, apresento os resultados obtidos, discutindo-os à luz da literatura internacional e nacional sobre os temas em questão. Finalizo com a retomada dos principais achados e a discussão das conseqüências dos resultados para a formulação da agenda das políticas educacionais.

## **DÉCADA DE 1990: NOVO CONTEXTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

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 Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96) 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 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 superposição 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 desse 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, o 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.

Após dez anos do início do processo de mudanças legais, institucionais e políticas ocorridas no sistema educacional brasileiro, algumas perguntas se colocam: como está a qualidade do ensino fundamental nas redes de ensino das capitais brasileiras? Quais políticas educacionais estão associadas ao aumento de desempenho?

## **ABORDAGEM ANALÍTICA**

### **Dados e medidas**

Minha estratégia de análise baseia-se na estimação de modelo multinível que considera a dupla estrutura hierárquica dos dados: alunos dentro de redes e redes dentro de anos de aplicação do Saeb. Diante dos objetivos propostos,

considero duas medidas de desempenho escolar: dos alunos da 4ª série do ensino fundamental em anos distintos e das sucessivas gerações de crianças de 10 anos. A primeira medida é obtida diretamente pelo Saeb. A segunda variável, particularmente importante por causa das alterações ocorridas no fluxo escolar e no perfil social dos jovens que atingem os diversos níveis educacionais nos últimos anos, não é medida pelo Saeb, que observa apenas a parte da coorte de 10 anos que frequenta a 4ª série. Por isso, utilizei dados disponíveis em diversas fontes para estimar o desempenho da parte da coorte não observada pelo Saeb. O trabalho de recomposição da proficiência da coorte etária completa está descrito em Alves (2007).

Na modelagem utilizei os dados provenientes do Saeb de 1999, 2001 e 2003 na disciplina de Matemática para as redes de ensino estaduais e municipais das capitais brasileiras. A tabela 1 apresenta o número de redes e de alunos (para a 4ª série do ensino fundamental e para geração).

TABELA I  
NÚMERO DE REDES E ALUNOS DA 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL  
E DE CRIANÇAS DE 10 ANOS NOS ANOS DO SAEB CONSIDERADOS

ano	redes	4ª série do ensino fundamental	Geração de crianças de 10 anos
1999	39	2.675	2.604
2001	47	16.342	14.374
2003	45	8.195	8.133

Fonte: Elaboração do autor.

O motivo da variação no número das redes de ensino e de alunos observados em cada ano pelo Saeb está relacionado com a diferença no seu plano amostral. Em 1999 e 2003 as redes de ensino das capitais brasileiras não foram consideradas como um estrato de interesse. Para viabilizar análises envolvendo as capitais nestes anos foi necessário assumir que as escolas das capitais selecionadas no estrato da correspondente Região Metropolitana se constituem em amostra probabilística das escolas das capitais. A partir desse pressuposto, pude reestimar os pesos amostrais para viabilizar as análises envolvendo as capitais. No entanto, algumas redes de ensino tiveram de ser excluídas da análise por causa do número reduzido de observações (ver Alves, 2007).

Conforme apontado, no trabalho foram consideradas duas variáveis dependentes: o desempenho do aluno da 4ª série do ensino fundamental e o

desempenho das crianças da geração de 10 anos, ambas no teste de Matemática do Saeb. Para cada uma das variáveis dependentes foram estimados modelos que inicialmente tinham apenas variáveis de controle – o nível socioeconômico dos alunos e o nível socioeconômico médio dos alunos de cada rede de ensino em cada ano. Em uma segunda etapa, foram incluídas as variáveis relacionadas com as políticas educacionais implementadas pelas redes de ensino das capitais brasileiras nos últimos anos, a partir de seis eixos de análise, a saber: 1. organização escolar; 2. atendimento à educação infantil; 3. correção de fluxo; 4. transparência e responsabilização; 5. autonomia das unidades escolares e 6. formação de docentes. A operacionalização destas variáveis foi realizada com base em indicadores que permitissem a comparação tanto entre as capitais brasileiras quanto entre as redes de uma mesma capital. O anexo apresenta como as variáveis incluídas nos modelos foram construídas.

Aqui adotei uma noção ampliada de política e de programa, uma vez que a seleção abrangeu não apenas programas institucionalizados por outro nível de governo (como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – do governo federal) como também uma possível área de atuação dos governos federal, estadual e municipal, no interior de um dado eixo de análise – como a organização escolar em séries ou em ciclos, tal qual previsto na legislação vigente. Nesse caso, cada política ou programa refere-se a uma dimensão observável de cada um dos eixos de análise propostos.

Estou ciente de que outras políticas ou programas, bem como outros indicadores, poderiam representar os eixos propostos para análise. Ao meu favor, argumento que a seleção foi baseada na disponibilidade de dados para o período mais abrangente possível e, principalmente, na comparabilidade dos indicadores entre as redes de ensino das capitais brasileiras.

Os valores relativos às políticas educacionais foram apurados para cada ano do Saeb e a análise fez uso de um peso construído a partir do peso de expansão, considerando, também, o tamanho médio das redes de ensino (maiores detalhes ver Alves, 2007). O quadro 1 e a tabela 2 apresentam, respectivamente, a definição e a estatística descritiva das variáveis usadas nos modelos estimados<sup>1</sup>.

---

1. As variáveis Nível socioeconômico – NSE –, NSE médio, Educação infantil, Professores ensino superior e PDDE foram centradas na média geral (*grand mean centered*). O intercepto, desta

QUADRO I  
VARIÁVEIS UTILIZADAS NA MODELAGEM

Variáveis	Tipo	Descrição
Variáveis dependentes		
Desempenho 4ª série	Contínua	Proficiência em Matemática – 4ª série
Desempenho da geração	Contínua	Proficiência em Matemática – Geração
Variáveis explicativas		
Nível 1		
Nível socioeconômico	Contínua	Nível socioeconômico
Nível 2		
Nível socioeconômico médio	Contínua	Média do nível socioeconômico dos alunos pertencentes às redes de ensino em cada ano
Municipal	Dicotômica	Indica se a rede é municipal (1=sim/0=c.c)
Ciclos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem o ensino fundamental organizado em ciclos (1=sim/0=c.c)
Ensino fundamental de 9 anos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem o ensino fundamental com duração de 9 anos (1=sim/0=c.c)
Educação infantil	Contínua	Porcentagem de atendimento à educação infantil de crianças de 4 e 5 anos
Defasagem IAS	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem programa de correção de defasagem idade série do Instituto Ayrton Senna (1=sim/0=c.c)
Avaliação	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem sistema de avaliação do desempenho dos alunos (1=sim/0=c.c)
Professores com ensino superior	Contínua	Porcentagem de turmas da rede de ensino que têm professores com ensino superior
PDDE	Contínua	Porcentagem de escolas da rede de ensino que recebem recursos do PDDE.

(continua)

forma, significa o desempenho esperado para as redes de ensino em 1999 como, por exemplo, a porcentagem de professores com ensino superior igual à média e taxa de atendimento à educação infantil igual à média. As demais variáveis dicotômicas – Municipal, Ciclos, Ensino fundamental 9 de anos, Defasagem IAS, Avaliação e as relacionadas com processos de escolha do diretor (Seleção, Eleição, Seleção e eleição, indicação de políticos e Outros) – não foram centradas, razão pela qual o intercepto deve ser interpretado como referente a redes sem os atributos medidos pelas variáveis dicotômicas. Finalmente, enfatizo que os coeficientes foram fixados no nível 2.

(continuação)

Variáveis	Tipo	Descrição
Seleção	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a seleção (1=sim/0=c.c)
Eleição	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a eleição (1=sim/0=c.c)
Seleção e eleição	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a seleção e eleição (1=sim/0=c.c)
Indicação de políticos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a indicação de políticos (1=sim/0=c.c)
Indicação de técnicos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a indicação de técnicos (1=sim/0=c.c)
Outros	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores outras formas (1=sim/0=c.c)
Nível 3		
Ano 1999	Dicotômica	Indica a avaliação do Saeb 1999 (1=sim/0=c.c)
Ano 2001	Dicotômica	Indica a avaliação do Saeb 2001 (1=sim/0=c.c)
Ano 2003	Dicotômica	Indica a avaliação do Saeb 2003 (1=sim/0=c.c)

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA 2  
ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS

Variáveis	Média	Dp	Mín.	Máx.
Desempenho 4ª série	170,80	38,62	59,84	349,04
Desempenho geração	168,31	39,43	67,24	349,04
Nível socioeconômico – 4ª série	0	1	-4,29	5,23
Nível socioeconômico – geração	0	1	-4,19	4,95
Nível socioeconômico médio – 4ª série	-0,12	0,41	-1,03	0,87
Nível socioeconômico médio – geração	-0,17	0,40	-1,08	0,87
Municipal	0,50	-	-	-
Ciclos	0,44	-	-	-
Ensino fundamental de 9 anos	0,24	-	-	-
Educação infantil	0,36	0,15	0,06	0,94
Defasagem IAS	0,10	-	-	-
Avaliação	0,15	-	-	-
Professores com ensino superior	0,58	0,26	0,05	1
PDDE	0,69	0,16	0,27	1

(continua)



(continuação)

Variáveis	Média	Dp	Mín.	Máx.
Seleção	0,05	-	-	-
Eleição	0,45	-	-	-
Seleção e eleição	0,10	-	-	-
Indicação de políticos	0,06	-	-	-
Indicação de técnicos (referência)	0,24	-	-	-
Outros	0,11	-	-	-
Ano 2001	0,33	-	-	-
Ano 2003	0,33	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor.

Ainda que a avaliação nacional tenha importantes limitações para a investigação de efeitos causais (Franco, 2001), é inegável que os dados da avaliação em larga escala oferecem oportunidade ainda ímpar para a investigação empírica das conseqüências de políticas e práticas educacionais.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A tabela 3 apresenta os coeficientes dos modelos estimados apenas com os controles de nível 1 e de nível 2. Os resultados são compatíveis com a investigação sociológica e educacional que tem referendado o importante papel das variáveis relativas à origem social na explicação do desempenho escolar dos alunos. Cabe ressaltar que a magnitude do coeficiente do nível socioeconômico no modelo para a série ( $\pi_{ijk} = 3,12$ ) é menor do que geralmente a literatura nacional aponta, uma vez que as condições sociais dos alunos que freqüentam diferentes redes de ensino de uma mesma capital apresentam menos variabilidade que as análises envolvendo todo o Brasil. Nota-se a expressiva associação entre a variável “nível socioeconômico médio” e o aumento do desempenho dos alunos ( $\beta_{0ijk} = 13$ ). Este resultado indica que grande parte das diferenças entre as redes de ensino está relacionada com as condições das próprias redes, operacionalizadas aqui pelo nível socioeconômico médio dos alunos. Os resultados mostram que o desempenho médio das redes em 1999 foi de 173,7. Entre 1999 e 2001, o desempenho médio das redes de ensino caiu, em média, 6,07 pontos ( $\gamma_{001}$ ) e entre 1999 e 2003 apenas 1,7 pontos ( $\gamma_{002}$ ).

TABELA 3  
 MODELO MULTINÍVEL DO DESEMPENHO DE MATEMÁTICA DA 4ª SÉRIE DO  
 ENSINO FUNDAMENTAL E DA GERAÇÃO DE CRIANÇAS DE 10 ANOS  
 PARA AS REDES DE ENSINO PÚBLICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

	SÉRIE Modelo 1	GERAÇÃO Modelo 2
Efeitos fixos	Coeficientes	
Nível 1		
Nível socioeconômico ( $\pi_{ijk}$ )	3,12***	4,00***
Nível 2		
Nível Socioeconômico médio ( $\beta_{0ijk}$ )	13,00***	17,86***
Municipal ( $\beta_{0ij}$ )	-0,41	-0,46
Nível 3		
Intercepto ( $\gamma_{000}$ )	173,71***	167,59***
Ano 2001 ( $\gamma_{001}$ )	-6,07**	-1,30
Ano 2003 ( $\gamma_{002}$ )	-1,71	1,42
Efeitos aleatórios	Variância	
Nível 1 ( $e_{ijk}$ )	1.198,7***	1.341,0
Intercepto ( $r_{0jk}$ )	49,88***	54,26
NSE ( $r_{1jk}$ )	20,10***	21,66
Intercepto/NSE médio ( $u_{0j}$ )	0,52	8,36
Intercepto/NSE aluno ( $u_{1i}$ )	0,005	0,013

+ p ≤ 10; \* p ≤ 0.05; \*\* p ≤ 0.01; \*\*\* p ≤ 0.001

Fonte: Elaboração do autor.

Devo ainda comentar a mudança nos coeficientes associados às variáveis nível socioeconômico dos alunos e nível socioeconômico médio das redes de ensino no modelo da geração. Como pode ser visto na tabela 3, os coeficientes estimados são maiores do que os obtidos no modelo da série. Esse resultado indica que o modelo baseado nos dados da série subestima a relação entre nível socioeconômico e desempenho, precisamente porque a seletividade causada pela reprovação atinge mais fortemente alunos de menor nível socioeconômico. Outro aspecto a ser enfatizado é que o desempenho médio em 1999 foi de 167,59 e os coeficientes associados aos anos de 2001 e 2003 são menores do que no modelo da série, indicando que parte da queda verificada no Saeb deve-se à mudança na composição social dos alunos<sup>2</sup>.

2. Uma consideração mais abrangente sobre o efeito composicional na evolução do desempenho dos alunos nos anos do Saeb pode ser encontrada em Alves (2007).

TABELA 4  
 MODELO MULTINÍVEL COMPLETO DO DESEMPENHO DE MATEMÁTICA DA 4ª  
 SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA GERAÇÃO DE CRIANÇAS DE 10 ANOS  
 PARA AS REDES DE ENSINO PÚBLICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Efeitos Fixos	SÉRIE	GERAÇÃO
	Modelo 1	Modelo 2
Coeficientes		
Nível 1		
Nível socioeconômico ( $\pi_{ijk}$ )	3,10***	4,00***
Nível 2		
Nível socioeconômico médio ( $\beta_{01jk}$ )	14,44***	18,79***
Municipal ( $\beta_{02j}$ )	-0,38	-0,52
Ciclos ( $\beta_{03j}$ )	-3,60**	-2,20+
Ensino fundamental de nove anos ( $\beta_{04j}$ )	-1,72	-1,70
Educação Infantil ( $\beta_{05j}$ )	9,33*	14,69***
Defasagem IAS ( $\beta_{06j}$ )	0,23	1,28
Avaliação ( $\beta_{07j}$ )	1,40	3,43*
Professores com ensino superior ( $\beta_{08j}$ )	5,73*	7,08**
PDDE ( $\beta_{09j}$ )	5,28	5,93
Escolha de diretor (ref. indicação de técnicos)		
Seleção ( $\beta_{010j}$ )	3,20	4,07
Eleição ( $\beta_{011j}$ )	1,37	1,89
Seleção e eleição ( $\beta_{012j}$ )	6,31**	6,77**
Indicação de políticos ( $\beta_{013j}$ )	-1,13	-1,73
Outros ( $\beta_{014j}$ )	-1,90	0,39
Nível 3		
Intercepto ( $\gamma_{000}$ )	176,0***	169,62***
Ano 2001 ( $\gamma_{001}$ )	-7,49***	-4,19***
Ano 2003 ( $\gamma_{002}$ )	-5,09**	-4,27***
Efeitos aleatórios		
Variância		
Nível 1 ( $e_{jk}$ )	1.198,32***	1.340,87***
Intercepto ( $r_{0jk}$ )	36,61***	34,01***
NSE ( $r_{1jk}$ )	20,19***	22,10***
Intercepto/NSE médio ( $u_{0j}$ )	0,52	8,36*
Intercepto/NSE aluno ( $u_{1j}$ )	0,005	0,006

+ p ≤ 10; \* p ≤ 0.05; \*\*p ≤ 0.01; \*\*\*p ≤ 0.001

Fonte: Elaboração do autor.

Uma primeira análise do desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras mostra grandes disparidades entre elas. Um olhar mais profunda-

do indica que, após ajustar o desempenho pelas condições socioeconômicas dos alunos e das redes de ensino, as diferenças, mesmo que menores, ainda persistem. Permanece, nesse caso, uma questão: quais fatores explicam estas diferenças? A análise prossegue com a especificação de modelos com a inclusão das variáveis relacionadas às políticas educacionais no nível 2. A tabela 4 apresenta os resultados dos modelos estimados para a 4ª série e para a geração de crianças de 10 anos.

De modo geral, os efeitos associados à maior parte das políticas educacionais implementadas pelas redes de ensino das capitais brasileiras nos dois modelos são bem próximos, razão pela qual apresento discussão detalhada para o modelo da série, destacando, no final da seção, as diferenças encontradas entre os dois modelos.

A tabela 4 apresenta também a relação negativa, mas não significativa entre o pertencimento à rede municipal e desempenho escolar ( $\beta_{02j} = -0,38$ ). Nas análises envolvendo o Brasil como um todo, o resultado usualmente encontrado é de uma diferença estatisticamente significativa em favor das redes estaduais. No contexto da descentralização das matrículas, alguns autores assinalam o grau de diferenciação, principalmente, no que se refere à capacidade financeira e administrativa entre os governos estaduais e municipais (Andrade, 1996; Souza, 2001). Essa linha de argumentação é adequada quando se comparam municípios muito distintos, vários dos quais de pequeno porte, relativamente pobres e com capacidade técnica limitada.

No caso de análises envolvendo capitais de estados, o trabalho de Torres et al. (2006), seguindo outra abordagem analítica, está mais sintonizado com a realidade investigada. Os autores mostram como diferentes escolhas feitas pelos gestores de diferentes redes de ensino geram impactos diferenciados sobre o grau de acesso aos serviços educacionais. Os resultados indicam o grande diferencial observado de acordo com o tipo de rede escolar – municipal ou estadual – com relação às condições de acesso a serviços e equipamentos educacionais.

A rede municipal de São Paulo enfatizava políticas relacionadas ao acesso de uma série de serviços e equipamentos associados a aspectos gerais da política social, como merenda e uniforme escolar. A rede estadual, por sua vez, privilegiou investimentos relacionados com agenda estritamente educacional, como o tempo de permanência das crianças nas escolas. Estudos dessa natureza

são particularmente relevantes diante da autonomia das redes educacionais para definirem suas próprias políticas sobre as condições de oferta de ensino. Para além das características peculiares do governador, prefeita e secretários atuantes no período, o resultado de Torres et al. (2006) sugere que se considere também o modo diferenciado pelo qual os gestores lidam com as demandas populares e como isso se reflete na estrutura de gastos e no acesso a direitos e a serviços públicos.

Desde a década de 1980, vários autores têm enfatizado que a municipalização da educação seria medida que contribuiria para o aumento do controle social sobre as ações educacionais. Isso porque os prefeitos e secretários municipais de educação estão mais próximos da população e das instituições da sociedade civil, o que tenderia a aumentar a transparência e a eficiência dos investimentos e das políticas, além de sintonizá-las com as efetivas necessidades da população, contribuindo assim para a melhoria da educação (Banco Mundial, 1992). O resultado do trabalho de Torres et al. (2006) sugere que a discussão sobre municipalização e controle social deixou de considerar que a maior proximidade dos gestores municipais da população pode engendrar mecanismos que privilegiam o atendimento de demandas urgentes, por vezes mais sintonizadas com aspectos gerais da política de ação social do que com a agenda especificamente educacional. Será importante que esse tema possa ser estudado em mais detalhe. Ainda assim, registro que a estimativa pontual para o desempenho da rede municipal paulista caiu após o aumento da ênfase na ação social via política educacional. Ainda que este resultado precise ser considerado com cautela, pois o tamanho da amostra em cada município não é muito grande, devo registrar que a queda do desempenho na rede municipal paulista foi posteriormente captada pela Prova Brasil.

### **Escolha do diretor, avaliação e autonomia financeira**

Com relação ao processo de escolha do diretor, a análise em conjunto das variáveis que representam as diversas opções de escolha do diretor mostra a associação dos processos mais democráticos e, em especial, do mecanismo que conjuga aspecto meritocrático com eleição, com melhor desempenho das redes de ensino. No Brasil, a escolha dos dirigentes escolares constituía, na maioria dos estados e municípios, prerrogativa dos políticos. Nas últimas

décadas, um dos avanços no processo de democratização da escola foi a multiplicação de experiências de escolha de diretores pela via eleitoral, com o envolvimento dos profissionais da escola e, muitas vezes, de pessoas da comunidade em que se situa.

No contexto de políticas educacionais que objetivam a constituição da escola como unidade dotada de autonomia, a forma como é escolhido o diretor – por indicação política, por concurso, por eleição ou por esquemas mistos – influencia de modo relevante o estilo mais ou menos democrático que assumirá a gestão do diretor, a sua maior ou menor aceitação pelo grupo e os interesses com os quais estará comprometido (Paro, 1996). Dada a especificidade da organização escolar, alguns autores (Teixeira, 1998) apontam que o processo eleitoral não foi suficiente para evitar a permanência de atitudes clientelistas. A adoção de esquema de escolha de diretores por meio de seleção e eleição tem crescido entre as redes de ensino das capitais brasileiras, e compatibilizado, de certa forma, a avaliação da competência técnica e da formação acadêmica com processos eleitorais que tentam medir a experiência administrativa e a capacidade de liderança do diretor.

No modelo estimado, somente o processo envolvendo seleção e eleição teve efeito significativo: as redes de ensino que implementaram essa forma de escolha dos diretores escolares têm, em média, o aumento de 6,31 pontos no desempenho dos alunos quando comparadas às redes cuja escolha dos diretores é feita por indicação de técnicos. Ainda que os coeficientes estimados para os demais processos de escolha não tenham sido estatisticamente significativos quando comparados com escolha por técnicos da Secretaria da Educação, devo destacar a estimativa pontual negativa para a variável escolha direta por políticos.

O coeficiente da variável relacionada ao eixo Transparência e Responsabilização mostrou uma associação no aumento do desempenho dos alunos, apesar de não significativa. Um dos temas da agenda política educacional é a necessidade da utilização dos resultados das avaliações externas para melhorar a aprendizagem nas escolas. No bojo dessa discussão está o tema da responsabilização (*accountability*), definida como uma política na qual a informação sobre o trabalho das escolas é tornada pública e os gestores e outros membros da equipe escolar são colocados como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição. No Brasil ainda é incipiente a discussão da

implementação de políticas de responsabilização como forma de melhorar a qualidade da educação. Nos Estados Unidos e na Inglaterra experiências de responsabilização têm sido implementadas desde os anos de 1980, inseridas no contexto de reformas que visam à melhoria da educação. Estudos desenvolvidos com base nas experiências americanas apontam para a melhoria nos resultados dos alunos, no entanto, os resultados não são consensuais.

Carnoy e Loeb (2004) confirmam que o desempenho dos estudantes texanos nos exames locais e nacionais melhorou ao longo da década de 1990, após a implementação de um sistema de responsabilização. O estudo mostra ainda que quanto mais explícita a relação entre resultados e conseqüências, maior é o aumento no rendimento de matemática da 8ª série. Já para a 4ª série, o aumento é especialmente maior para os alunos negros e hispânicos. Jacob (2002) examina o impacto da implementação da política de responsabilização nas escolas públicas de Chicago e verifica um aumento significativo – em torno de 20% de um desvio padrão – no desempenho dos estudantes.

O indicador do percentual de escolas das redes de ensino que recebem recursos do PDDE, relacionado ao eixo Autonomia das Unidades Escolares, também mostrou associação positiva com o desempenho dos estudantes, mas não estatisticamente significativa.

A análise conjunta desses três temas – escolha de diretores, autonomia financeira e avaliação – remete à discussão sobre a autonomia com controle social. O trabalho de Barros e Mendonça (1998) avalia o impacto de introdução de transferência de recursos financeiros, das eleições de diretores e da implementação de colegiados sobre o desempenho escolar dos alunos nos estados brasileiros. Três medidas de desempenho educacional foram utilizadas: a. taxa de reprovação; b. proporção de crianças fora da escola e com atraso escolar e c. indicadores de rendimento escolar. Os autores apontam para o grau de complementaridade entre as três políticas e por isso avaliam o impacto sobre o desempenho educacional de cada uma em separado e em conjunto. Os resultados obtidos indicam que, em conjunto, as três políticas explicam cerca da metade da melhora do desempenho educacional ocorrida no Brasil ao longo da década de 1980. No entanto, apesar das evidências de que tais políticas têm algum impacto, há evidências de que o impacto é modesto, achado que está em sintonia com os resultados aqui apresentados.

## Educação infantil

A variável Educação Infantil está associada com maior desempenho dos alunos: o aumento de 10 pontos percentuais na taxa de atendimento à educação infantil acarreta um aumento médio de 0,93 pontos no desempenho escolar. Os resultados mostram também que freqüentar a educação infantil está associado a um aumento de 9,3 pontos na escala do Saeb.

Pesquisas internacionais e nacionais apontam que o acesso à educação infantil tem efeito positivo no desempenho dos alunos em testes de proficiência e nas habilidades comportamentais não cognitivas como atenção e disciplina (Carneiro, Cunha, Heckman, 2003; Heckman, 2005; Araújo, 2006; Klein, 2006; Curi, Menezes-Filho, 2006).

O estudo de Araújo (2006) mostra que no Brasil as crianças que iniciam seus estudos já na pré-escola têm, em média, um desempenho escolar melhor. Além disso, o autor destaca que a grande maioria dos alunos que iniciou os estudos após a 1ª série do ensino fundamental não chega à 3ª série do ensino médio, dado o alto índice de repetência nesse grupo. Klein (2006), com base em dados do Saeb 2003, mostra uma associação positiva entre o desempenho em Matemática e a entrada do aluno da 4ª série na pré-escola ou creche, mesmo após controlar o nível socioeconômico dos alunos.

O trabalho de Curi e Menezes-Filho (2006), que analisa dados da Pesquisa de Padrão de Vida – PPV – de 1996 e 1997 e do Saeb 2003, aponta para o impacto positivo da educação infantil sobre a escolaridade, o salário e a proficiência. Os autores mostram que, em média, os indivíduos que fizeram creche ou pré-escola completaram mais anos de estudos do que os indivíduos que começaram a estudar com 7 ou mais anos de idade. Além disso, o salário das pessoas que iniciaram os estudos com idade entre 4 e 6 anos é, em média, maior que o das demais. Por fim, o estudo indica uma relação positiva e significativa entre o desempenho escolar dos alunos e o início dos estudos: os alunos que iniciaram os estudos no maternal ou na pré-escola obtiveram, em média, melhor desempenho em comparação aos que iniciaram os estudos somente a partir da 1ª série do ensino fundamental.

Nos últimos anos, a ampliação da oferta da educação infantil está ganhando espaço na discussão da agenda política brasileira. Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb –,



a educação infantil passa a contar com uma política de financiamento, que até então não existia. Os resultados obtidos são compatíveis com a literatura nacional que apontam para a associação positiva entre frequência à educação infantil e desempenho educacional. No entanto, a eficiência da educação infantil ainda é um tema em aberto. Estudos internacionais mostram que a educação das crianças de 0 a 6 anos pode ser considerada um dos melhores investimentos sociais existentes, sendo que o retorno recebido pelo indivíduo e pela sociedade é tanto mais alto quanto mais baixa for a idade do educando em relação ao investimento educacional (Heckman, 2005).

No entanto, a ampliação do atendimento na educação infantil também está relacionada à idéia de garantia e efetivação do direito de todas as crianças à educação, uma vez que a matrícula nessa faixa etária não é obrigatória, mas é dever do Estado oferecer vagas a todos que assim o desejarem.

### **Formação de professores**

A variável indicadora do eixo Formação Docente (professores com ensino superior) apresenta um impacto positivo e significativo no desempenho médio das redes de ensino. O aumento de 10 pontos percentuais na proporção de turmas com professores que cursaram o ensino superior acarreta um acréscimo médio de 0,57 pontos no desempenho médio das redes de ensino.

Os resultados das investigações internacionais e nacionais sobre o impacto do nível de formação do professor, bem como do salário docente, no desempenho dos alunos não são convergentes. Eles são esparsos e a magnitude dos efeitos é relativamente pequena, sendo que em grande parte das pesquisas não têm significância estatística (Hanushek, 1996).

No âmbito da literatura nacional, Albernaz, Ferreira e Franco (2002) reportaram efeito positivo do nível de formação docente sobre a eficácia escolar, em estudo baseado em dados do Saeb 1999. Resultados convergentes foram encontrados por Soares (2004), com dados do Saeb 2001 para a 8ª série do ensino fundamental e por Machado (2005), com dados do Saeb 2003 para a 4ª série do ensino fundamental.

Em muitos países, o nível de formação dos professores não tem impacto sobre o desempenho dos alunos. A razão é que não há variabilidade: praticamente todas as escolas possuem professores com o nível de formação

adequado para o nível de ensino exigido pela legislação. No Brasil, ainda temos bastante variabilidade no nível de formação dos professores que atuam nas salas de aula, principalmente considerando as redes de ensino das diferentes regiões. Isso pode explicar os resultados aqui reportados.

### **Defasagem idade/série**

A variável indicadora do eixo Correção de Fluxo – presença de programa de correção de defasagem idade/série do Instituto Ayrton Senna – IAS – apresenta um impacto positivo, mas não significativo, no desempenho médio das redes de ensino. Nas redes das capitais brasileiras, parceiras do Instituto Ayrton Senna, houve uma expressiva diminuição das taxas de distorção idade/série, caracterizando alteração na composição dos alunos avaliados pelos Saeb ao longo desses anos. Com isso, a questão da associação entre desempenho escolar e correção de fluxo é equacionada de forma mais adequada no modelo da geração.

### **Organização escolar em ciclos e ensino fundamental de nove anos**

Os indicadores relacionados ao eixo Organização Escolar apresentam associação negativa sobre o desempenho médio das redes de ensino. O valor estimado para coeficiente associado à duração de nove anos foi negativo e não significativo ( $\beta_{04j} = -1,72$ ). O desempenho médio das redes de ensino que possuem a organização escolar em ciclos é, em média, 3,6 pontos abaixo das redes de ensino organizadas em série.

Alguns estudos investigam o impacto da implementação do regime de ciclos sobre os indicadores educacionais, a partir da utilização de diferentes abordagens analíticas. O estudo de Ferrão, Beltrão e Santos (2002) explorou as repercussões da forma de organização da escola sobre a proficiência em leitura e matemática dos alunos da 4ª série do ensino fundamental. Os resultados indicam não haver diferença estatisticamente significativa entre a proficiência e a forma de organização em séries ou em ciclos.

O trabalho de Menezes-Filho, Vasconcelos e Werlang (2005) avaliou o impacto das políticas de ciclos no desempenho em Matemática e leitura da 4ª série do ensino fundamental no Saeb 2001 das redes estaduais de ensino, com resultados similares aos de Ferrão, Beltrão e Santos, nos quais não há

impacto estatisticamente significativo da adoção da organização em ciclos sobre o desempenho escolar, ainda que a estimativa pontual do coeficiente da variável “ciclo” tenha sido negativa.

O estudo de Fernandes (2003) compara o contexto social, as condições escolares e as concepções de docentes que trabalhavam em escolas organizadas em séries e em ciclos, mediante as respostas dos diretores e dos professores aos questionários do Saeb 2001. A autora mostrou que o contexto social no qual a política de ciclos foi implementada é frequentemente marcado por situações difíceis, envolvendo alto índice de violência, roubos e depredações nas escolas, bem como por maiores dificuldades nas condições de ensino, particularmente no que se refere à falta de estabilidade do corpo docente. O trabalho também assinala que os professores que atuavam em escolas organizadas em ciclos mostravam-se mais dispostos a correr riscos e a se responsabilizarem pela aprendizagem dos alunos do que professores de escolas organizadas em séries.

A despeito das pesquisas brasileiras mostrarem a associação negativa (frequentemente não significativa) entre organização escolar em ciclos e desempenho dos estudantes, é importante assinalar que a implementação dos ciclos em diversas redes de ensino provocou queda acentuada das taxas de reprovação nos últimos anos. Esta, segundo diversas pesquisas, é desigualmente distribuída entre os estudantes: a probabilidade de repetência é maior entre alunos que apresentam mais desvantagens, tanto econômicas quanto sociais (Alves, Ortigão, Franco, 2007; Alexander, Entwisle, Dauber, 1994). Franco, Albernaz e Ortigão (2004) encontraram resultado semelhante trabalhando com dados do Saeb. Os alunos que repetiram ao menos uma vez apresentam, em média, desempenho inferior de aproximadamente 24 pontos (cerca de 0,5 desvio padrão da distribuição de desempenho). Diante do reconhecimento das conseqüências drásticas da reprovação, bem como da distorção idade série – aumento dos custos, queda dos níveis de desempenho e fracasso escolar – é importante que a discussão sobre a implementação ou não da organização em ciclos vá além da sua associação com o desempenho escolar. Esse argumento ganha força quando analisamos o efeito da implementação dos ciclos, considerando conjuntamente desempenho e fluxo escolar.

O efeito associado à organização em ciclos é menor no modelo da geração do que no da série. Este é um resultado esperado. No primeiro

modelo, o efeito associado à organização em ciclos significa que uma rede de ensino assim organizada perde, em média, 3,6 pontos no desempenho dos estudantes, em comparação a uma rede de ensino seriada. No entanto, já se sabe que, no desempenho dos alunos da 4ª série do ensino fundamental, maior taxa de reprovação acarreta maior seleção e melhores desempenhos. Como essa situação está mais presente na organização seriada, o efeito associado ao ciclo é maior no modelo para a série, pois as redes que não são organizadas em ciclos colocam maiores obstáculos para que os alunos cheguem à 4ª série. Observe-se que no modelo para a geração o coeficiente para a variável “ciclo” só é marginalmente significativo a 10%, diferentemente do que ocorria no modelo para a 4ª série do ensino fundamental.

Analogamente, o aumento dos coeficientes estimados para as variáveis relacionadas ao atendimento à educação infantil, à implementação de sistemas de avaliação e à porcentagem de professores com ensino superior no modelo da geração sugere que as políticas positivas ocorrem mais freqüentemente em redes de ensino nas quais a reprovação é menos freqüente, razão pela qual os coeficientes associados a essas políticas ficam subestimados no modelo baseado em dados da série.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos apontam que 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.

O efeito de algumas políticas educacionais sobre o desempenho da geração foi maior do que sobre o desempenho da 4ª série do ensino fundamental, indicando associação entre redes de ensino nas quais há menos reprovação (conseqüentemente, menor seleção de estudantes) e a implementação de tais políticas educacionais. Vale mencionar que a diferença entre os modelos para a série e para a geração seria ainda maior para a avaliação de políticas em nível nacional, pois no Brasil a variação de composição social, devido à seleção pela reprovação, é muito maior do que nas capitais brasileiras.

Como já mencionei, neste trabalho utilizei o conceito de política educacional de modo tópico, referindo-me tão-somente a situações relacionadas a 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, os modelos apresentados na tabela 4 explicaram 72% da variância do desempenho médio das redes de ensino.

Apesar da significância estatística dos coeficientes estimados para as variáveis de políticas educacionais, a magnitude dos coeficientes é relativamente pequena, especialmente quando contrastada com a magnitude da diferença do desempenho educacional dos estudantes brasileiros com o desempenho obtido por estudantes de outros países em avaliações internacionais (Unesco/OECD, 2000).

Conclusão semelhante sobre a pequena magnitude dos coeficientes estimados diante dos desafios para a educação de qualidade pode ser obtida pela interpretação da escala do Saeb. O aluno mediano de 4ª série do ensino fundamental das escolas públicas das capitais brasileiras tem desempenho de cerca de 175 pontos na escala do Saeb, proficiência considerada, pelos especialistas em educação matemática, como abaixo do adequado à consolidação das habilidades para que os alunos continuem a estudar com bom aproveitamento.

Na escala de desempenho do Saeb, esse resultado do aluno mediano corresponde à resolução de problemas do cotidiano que envolvam adição de números racionais com o mesmo número de casas decimais, cálculo de resultado de uma adição e subtração com números de até três algarismos incluindo recurso e reserva, e de multiplicação com um algarismo (Brasil, 2002). O aluno mediano das escolas públicas das capitais fica aquém, no que diz respeito a habilidades matemáticas consideradas fundamentais para alunos que terminam a primeira metade do ensino fundamental, tais como a resolução de problemas que impliquem a noção de proporcionalidade ou de problemas que conjuguem mais de uma operação em situações relacionadas ao sistema monetário. Essas habilidades situam-se, na escala do Saeb, pelo menos 50 pontos à frente, o que corresponde aproximadamente a aumento de um desvio padrão da distribuição nacional de proficiência. A contribuição modesta das políticas educacionais ao aumento do desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras indica que nenhuma dessas medidas educacionais é capaz de oferecer incremento no desempenho dos alunos na magnitude necessária.

Essas 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 em educação não pode ser enfrentado sem alterações profundas na agenda.

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 não é muito promissor. O fluxo parou de melhorar há muitos anos, 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 o tema, sempre em patamar de qualidade extremamente baixo.

Nesse contexto, 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. Gentilli, 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, apoiando-se em agendas políticas bastante distintas das comumente praticadas no Brasil (Jacob, 2002; Carnoy, Loeb, 2004). A possibilidade de diversificação das políticas educacionais praticadas no Brasil depende da capacidade de acadêmicos, gestores e políticos considerarem, sem preconceitos, temas tidos usualmente como difíceis, por exemplo a responsabilização de gestores e professores pelos resultados alcançados pelas escolas, padrões de autonomia mais radicais dos

que os 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.

Mais recentemente a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – por escola e por rede de ensino em cada município ampliou a visibilidade de políticas de responsabilização já existentes em nível estadual e municipal (Brooke, 2006). Na medida em que, no período 1995 a 2005, o Ideb teve não mais do que pequenas oscilações, faz-se necessário que as atuais ações do governo federal (como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e o estabelecimento de metas a serem atingidas até 2022) sejam discutidas à luz de políticas que possam fazer diferença em termos da qualidade da educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERNAZ, A; FERREIRA, F.H.; FRANCO, C. A Escola importa? Determinantes da eficiência e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, p.453-476, 2002.

ALEXANDER, K.; ENTWISLE, D.; DAUBER, S. *On the success of failure: a reassessment of the effects of retention in the primary grades*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ALVES, F. *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios*. Rio de Janeiro, 2007. Tese (dout.) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

ALVES, F.; ORTIGÃO, I.; FRANCO, C. Origem social e risco de repetência escolar: interação raça-capital econômico. *Cadernos de Pesquisa*, v.37, n.130, p.161-180, jan./abr. 2007.

ANDRADE, I. *Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda*. [Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do 20º Encontro Nacional da Anpocs. Caxambu, 1996.]

ARAÚJO, A. *A Qualidade da educação e a necessidade da educação infantil no Brasil*. Rio de Janeiro: EPGE, FGV, Impa, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Educação primária: documento de política do Banco Mundial* Washington, 1992.

BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. *O Impacto de três inovações institucionais na educação brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, p.27.894, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais. *Relatório Nacional Saeb 2001*. Brasília, 2002.

BROOKE, N. O Futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.128, p.377-401, maio/ago.2006.

CARNEIRO, P.; CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. *Interpreting the evidence of family influence on child development*. [Apres. Economics of Early Childhood Conference, Minneapolis Fed., October 2003.]

CARNOY, M.; LOEB, S. A Responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos E.U.A. *Documento de PREAL*, 29, abr. 2004.

CURI, A.; MENEZES FILHO, N. A.. Os Efeitos da pré-escola sobre salários, escolaridade e proficiência. São Paulo: IBMEC, 2006. (Working paper, 2)

FERNANDES, C. *A Escolaridade em ciclos no Brasil: uma transição para a escola do século XXI*. Rio de Janeiro, 2003. Tese (dout.) Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K.; SANTOS, D. *Impacto das políticas de não-repetência no desempenho acadêmico dos alunos da 4ª série: modelagem multinível*. Rio de Janeiro: Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002. (Relatório de pesquisa)

FRANCO, C. O Saeb: potencialidades, problemas e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.17, p.127-133, 2001.

FRANCO, C.; ALBERNAZ, A.; ORTIGÃO, M. I. *Características escolares que melhoram o desempenho dos alunos da 4ª série do ensino fundamental: evidências a partir dos dados do Saeb-2001*. Rio de Janeiro, 2004. mimeo



GENTILLI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. SILVA, T. T.; GENTILLI, P. (orgs.) *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p.9-49.

HANUSHEK, E. A. School resources and student performance. In: BURTLESS, G. (ed.). *Does money matter?: the effect of school resources on student achievement and adult success*. Washington: The Brooking Institution, 1996. p.43-73.

HECKMAN, J.J. Lessons from the technology of skill formation. National Bureau of Economic Research, 2005. (Working paper, 11142)

JACOB, B. *Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools*. National Bureau of Economic Research, 2002. (Working paper, 8968). Disponível em: [www.nber.org/papers/w8968](http://www.nber.org/papers/w8968). Acesso em: jul. 2007.

KLEIN, R. A *Pré-escola no Brasil*. [Apres. na 1ª Reunião da Abave. Belo Horizonte, maio 2006.]

MACHADO, D. C. *Escolaridade das crianças no Brasil: três ensaios sobre defasagem idade série*. Rio de Janeiro, 2005. Tese (dout.) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.

MENEZES-FILHO, N.; VASCONCELOS, L.; WERLANG, S. *Avaliando o impacto da progressão continuada no Brasil*, 2005. Disponível em: [www.sbe.org.br/ebe27/054.pdf](http://www.sbe.org.br/ebe27/054.pdf). Acesso em: jun. 2007.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Literacy skills for the world of tomorrow: further results from Pisa 2000*. Paris, 2004.

PARO, V. H. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

SILVA, N.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. *Dados*, v.43, n.3, p.423-445, 2000.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: a evidência do Saeb-2001. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v.12, n.38, 2004. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38/>. Acesso em: dez. 2006.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, v.29, n.1, p.147-165, 2003.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.52, p.5-28, 2001.

TEIXEIRA, L. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas: um estudo de escolas da rede estadual de Minas Gerais*. Campinas, 1998. Tese (dout.) Unicamp.

TORRES, H. et. al. *Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais?* [Apres. no *Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies*. Rio de Janeiro, 2006.]

UNESCO/OECD. World Education Indicators Programme. *Investing in education: analysis of the 1999 world education indicators*. s.l., 2000.

Recebido em: agosto 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007

ANEXO

Variável	Descrição
NSE	Fonte: Saeb. Medida de nível socioeconômico dos alunos obtido via TRI. Construído a partir do questionário do aluno do Saeb incluindo os seguintes itens: quantidade de quartos, de banheiros, número de rádios, presença de geladeira, de videocassete, de máquina de lavar roupa, de computador, quantidade de televisores, de automóveis e nível de escolarização máxima da família (obtida via informação do nível de escolaridade do pai e da mãe do aluno).
Ciclos	Fonte: Censo Escolar. Porcentagem de escolas organizadas em ciclos, em séries ou ambas em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras. Posteriormente, verifiquei se o ciclo incluía a 4ª série do ensino fundamental. Com estas informações, construí um indicador com a seguinte codificação: 0 = Organização em série 1 = Organização em ciclos.
Ensino fundamental de 9 anos	Fonte: Censo Escolar. Porcentagem de escolas com o ensino fundamental de oito anos e de nove anos. 0 = Ensino fundamental de oito anos 1 = Ensino fundamental de nove anos.
Defasagem IAS	Fonte: Instituto Ayrton Senna. Indicador programas de correção de fluxo e o ano de implementação em parcerias com as Secretarias de Educação. 0 = Não implementação 1 = Implementação dos programas.
PDDE	Fonte: Censo Escolar. Em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras, a porcentagem de escolas que afirmavam ter participado do PDDE.
Escolha de diretor	Fonte: Saeb. Forma de escolha dos diretores das redes de ensino das capitais brasileiras. Com estas informações, construí um indicador com a seguinte codificação: 1 = Escolha por seleção, 0 = c.c.; 1 = Escolha por eleição, 0 = c.c.; 1 = Escolha por seleção e eleição, 0 = c.c.; 1 = Escolha por indicação técnica, 0 = c.c.; 1 = Escolha por indicação política, 0 = c.c.; 1 = Outras formas de escolha; 0 = c.c.
Formação de professores	Fonte: Saeb. Com base nas respostas dos professores da 4ª série do ensino fundamental, construí uma variável indicando se o professor tinha ou não ensino superior completo. Posteriormente, calculou-se o percentual de turmas de 4ª série do ensino fundamental cujos professores têm curso superior para as redes de ensino das capitais brasileiras.

(continua)

(continuação)

Variável	Descrição
Taxa de educação infantil	<p>Para o cálculo da porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na escola divide-se o número total de crianças desta faixa etária na escola pelo total de crianças nesta faixa. Para o numerador considere as informações do censo escolar sobre o número de crianças de 4 e 5 anos matriculadas na educação infantil, assumindo o pressuposto de que é baixa a matrícula de crianças desta idade no ensino fundamental. Devido às limitações na disponibilidade de dados sobre o total de crianças de 4 e 5 anos nas capitais brasileiras, considere como base a soma da população de crianças de 4 e 5 anos obtida pelos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Para tal calculei um fator de correção para estimar o crescimento da população das crianças de 4 e da população das de 5 anos, com base na diferença da população em 2000 e 1991 dividida pelo número de anos do período, assumindo o pressuposto de que a taxa de crescimento destas populações é constante para o período analisado. Com isso, o cálculo da porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na educação infantil matriculadas em estabelecimentos oficiais de ensino que respondem ao questionário do censo escolar nas capitais brasileiras é igual a:</p> $\frac{\text{n. crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil em estabelecimentos oficiais}}{\text{soma da população das crianças de 4 e 5 anos}}$ <p>Por certo, a taxa de atendimento em pré-escola em qualquer tipo de estabelecimento é maior do que a captada pelo indicador aqui descrito. No entanto, diante dos propósitos deste trabalho e à definição legal da educação infantil como parte integrante da educação básica, a definição operacional aqui apresentada capta um aspecto importante do esforço dos sistemas educacionais para ofertar educação infantil em pré-escolas.</p>