

QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL: POLÍTICAS, SUAS POSSIBILIDADES, SEUS LIMITES

CRESO FRANCO*

FÁTIMA ALVES**

ALICIA BONAMINO***

RESUMO: O presente trabalho examina comparativamente os pressupostos e as ênfases de quatro gerações de agendas políticas educacionais dirigidas à educação básica, com início na década de 1970 e influência na realidade educacional brasileira atual. Discute suas potencialidades e limitações em face do desafio da qualidade. Considera novos temas que podem oferecer novas oportunidades para políticas educacionais.

Palavras-chave: Política educacional. Ensino fundamental. Qualidade da educação. Racionalidade técnica. Racionalidade substantiva.

QUALITY OF EDUCATION IN BRAZIL: POLICIES, POTENTIALITIES AND LIMITS

ABSTRACT: This paper compares the assumptions and emphases of four generations of policies for primary and secondary education in Brazil, from 1971 to date. It discusses their potentialities and limitations and considers new themes that may offer new approaches to the enduring problem of the low quality of Brazilian education.

Key words: Educational policy. Primary and lower-secondary education. Quality of education. Technical rationality. Substantive rationality.

* Doutor em Educação e professor do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). *E-mail:* creso@edu.puc-rio.br

** Pós-doutoranda em Planejamento Urbano e Regional, no Instituto de Pesquisa, Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). *E-mail:* fcalves0705@terra.com.br

*** Doutora em Educação e professora do Departamento de Educação da PUC-RJ. *E-mail:* alicia@edu.puc-rio.br

Introdução

O debate sobre o tema da qualidade da educação brasileira não é novo. Ainda que este tema tenha ocupado espaço marginal ou estivesse ausente de obras mais gerais do pensamento social brasileiro (Furtado, 1954; Holanda, 1956; Freire, 1951), a literatura especializada cuidou de registrar, desde há muito, problemas de desigualdade no acesso e no fluxo e de qualidade da educação brasileira (Teixeira de Freitas, 1957; Lourenço Filho, 1965; Fernandes, 1966; Langoni, 1973; Hasenbalg & Valle Silva, 1991; Ribeiro, 1991; Teixeira, 1997). Não sem razão, este último grupo de autores desenvolveu mais intensivamente o tema da desigualdade no acesso e no fluxo do que o da qualidade: o sistema educacional não universalizava o ingresso e se mostrava extremamente seletivo, filtrando, por meio de episódios múltiplos de reprovação, as crianças que completavam o ensino primário e prosseguiram no ginásio. Este contexto acabava por direcionar esforços de pesquisa para o tema do acesso e do fluxo, o que ainda era reforçado pelo fato de que os sistemas de estatísticas demográficas e de informações educacionais ofereciam informações sobre acesso e fluxo, mas não sobre qualidade.

A partir da década de 1990, o Brasil passou a contar com avaliação nacional, que permite acompanhar a qualidade da educação brasileira. Ainda nessa década ocorreu a universalização do acesso da população de 7 a 14 anos à escola e melhora expressiva no fluxo escolar. Este contexto, aliado ao fato de que a disponibilização de dados da avaliação nacional sinalizou de modo inequívoco a gravidade do problema da qualidade, incentivou diversos pesquisadores a se concentrarem sobre este tema (Fernandes & Natenzon, 2003; Menezes-Filho & Pazello, 2004; Albernaz, Franco & Ferreira, 2002; Franco, 2004; Malavazi, Bertagna & Freitas, 2006). Mais recentemente, alguns pesquisadores têm enfatizado que os temas da qualidade e do fluxo precisam ser tratados de modo integrado, pois, a despeito da melhora na década de 1990, sérios problemas de fluxo ainda persistem e a mudança no fluxo afeta os indicadores de qualidade (Fernandes, 2004; Neri & Carvalho, 2002; Franco et al., 2002; Alves, 2007). A nomeação do primeiro desses pesquisadores para a presidência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) contribuiu para a recente elaboração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica,

indicador sintético de fluxo e qualidade da educação, tema que será tratado na próxima seção. Antes, será oportuno apresentar a estrutura deste artigo.

Na seção seguinte, apresentamos brevemente o desafio da qualidade, tal como equacionado hoje no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação Básica. Em seguida, consideramos quatro gerações de políticas educacionais recentes, todas ainda com influência na realidade educacional brasileira, e discutimos suas potencialidades e limitações perante o desafio da qualidade. Concluímos considerando novos temas que nos parecem poder oferecer novas oportunidades para políticas educacionais.

O desafio da qualidade hoje

O Prova Brasil é um exercício de avaliação de base censitária que focaliza as escolas públicas urbanas. Na edição de 2005, este exame focalizou as escolas que matricularam pelo menos 30 alunos nas séries avaliadas (4ª e 8ª séries do ensino fundamental). Na edição de 2007, o Prova Brasil incluirá as escolas públicas urbanas que matriculam pelo menos 20 alunos nas séries avaliadas, além de tomar medidas especiais para garantir que a avaliação nacional ocorra nos pequenos municípios cujas escolas urbanas matriculam poucos alunos.

Por sua abrangência, o Prova Brasil produz indicadores para os municípios brasileiros. Recentemente, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o INEP integrou os resultados do Prova Brasil e do Censo Escolar, de modo a viabilizar o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O princípio básico do IDEB é o de que qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano. O desempenho é medido por meio do Prova Brasil e a aprovação, por meio do Censo Escolar. De modo sintético:

$$\text{IDEB} = (1/T) \cdot \text{Nota}$$

Em que: T é o número de anos que, em média, os alunos de uma rede de ensino, de um município, de um estado ou do país, levam para completar uma série. Quando o fluxo escolar é perfeito, (1/T) assume valor 1 e o IDEB equivale à nota; quanto maior a reprovação

e o abandono, maior será T e $(1/T)$ assumirá valores menores do que a unidade, penalizando o IDEB. Para o cálculo do IDEB da 4ª série calcula-se T com base no fluxo escolar dos alunos até a 4ª série (5º ano); e para o cálculo do IDEB de 8ª série calcula-se T com base no fluxo da 5ª a 8ª série (6ª a 9º ano); **Nota** é a média da Prova Brasil para a rede de ensino, o município, o estado ou o país, transformada de modo a ser expressa por valores entre 0 e 10.

Além de propor o indicador, o PDE definiu metas para 2021 e submetas para o período de 2007 a 2021. Essas metas são apresentadas para os municípios e redes de ensino públicas. A análise abrangente das metas do PDE está além do objetivo do presente artigo, mas sinalizamos que as metas são demandantes: para atingi-las, é necessária a regularização do fluxo escolar, de modo que reprovações e abandono sejam eventos raros e que o desempenho das escolas brasileiras melhore sensivelmente, de modo que, em 2021, a escola brasileira mediana tenha desempenho equivalente a de escolas que, em 2003, estavam em torno do percentil 86. Na medida em que, no período de 1995 a 2005, o IDEB teve não mais do que pequenas oscilações, faz-se necessário que os temas do PDE e de suas metas sejam discutidos à luz de políticas que possam fazer diferença em termos da qualidade da educação. Seguindo este veio, a seção subsequente considerará as principais tendências de política educacional praticadas no Brasil ao longo das últimas décadas. Mais à frente, discutirá as melhores evidências de pesquisa sobre o efeito dessas políticas.

Gerações de políticas educacionais

Ainda que medidas de política educacional possam ser duradouras ou possam ser retomadas em novos contextos, a análise de políticas educacionais se beneficia da consideração das políticas como conjunto relativamente articulado de medidas, relacionadas com seu contexto social e político. É neste sentido que podemos falar de gerações de políticas educacionais. Consideraremos abaixo, ainda que de modo breve, quatro gerações de políticas. Advertimos os leitores que não abordamos cada geração de políticas de modo exaustivo: focalizamos os aspectos de cada geração que, de certa forma, influem de modo expressivo nas práticas educacionais e nas gerações subsequentes de políticas, resgatando, por esta via, desde a década de 1970, os elemen-

tos de continuidade ou de retorno cíclico da política educacional. Fazemos isso por considerarmos que o elemento de descontinuidade, bem caracterizado por Cunha (1995a, 1995b) como “política do ziguezague”, prevalente na década de 1980, deu lugar a um conjunto de políticas mais caracterizado, tanto em suas virtudes como em seus problemas, pela continuidade.

Política educacional na década de 1970

A Lei n. 5.692/71 instituiu mudanças expressivas na educação brasileira. Antes de focalizá-las, vale a pena sublinhar que a Constituição vigente definia a educação primária como o nível de frequência compulsória e cujo direito de acesso era obrigação do Estado. Neste contexto, a legislação de 1971 definiu o ensino de 1º grau como sendo equivalente ao ensino primário e ginásial e demarcou que a disposição constitucional relativa ao ensino primário aplicar-se-ia ao ensino de 1º grau. Ainda que a emergência da nova legislação estivesse articulada com movimento prévio de crescente oferta do ensino ginásial público, em especial nos grandes centros urbanos (Beisiegel, 1964), é inegável que o novo preceito legal colocava desafios expressivos em termos de incorporação de novos contingentes de alunos no recém-inaugurado esquema de educação compulsória de oito anos. Desviando-nos de aspectos importantes da LDB de 1971, que não guardam relação com o tema central do presente artigo, focalizamos nossa atenção apenas nos aspectos relacionados à racionalidade técnica, acionada pela legislação com o propósito de equacionar favoravelmente os novos desafios colocados pela proposta de educação de massa no ensino de 1º grau de oito anos, em contexto no qual os sistemas educacionais apresentavam dificuldade de oferecer educação primária a todos. Na linha da racionalidade técnica – isto é, da racionalidade relativa aos meios –, a legislação propôs que a administração, a supervisão e a orientação educacional fossem exercidas por profissionais de educação, formados em cursos de pedagogia com habilitação voltada a essas áreas. Ainda na linha da racionalidade técnica, reconhecendo os diversos problemas de aprendizagem preexistentes e antecipando-se aos novos problemas associados ao acesso de novos contingentes estudantis em nível de ensino correspondente ao antigo ginásio, a legislação prevê esquemas de recuperação paralela, de modo a minimizar as conseqüências da reprovação em

massa. No âmbito da formação de professores, a primazia da racionalidade técnica expressou-se por meio de diversas iniciativas em torno da tecnologia educacional, na vertente comportamentalista.

Ainda que a legislação de 1971 tenha tido o mérito de alargar o direito à escolarização, e que parcela expressiva da produção acadêmica na área de educação tenha sido considerada como sintonizada com os diversos preceitos da lei (Cury, 2002), o fracasso da política de profissionalização compulsória engendrada pela legislação acabou por fortalecer a oposição aos aspectos da racionalidade técnica propugnados pela legislação. Isto foi catalisado pela resistência de professores ao modo como a legislação atribuiu poder aos especialistas formados pelos cursos de pedagogia e pela crítica ao reducionismo inerente à tecnologia da educação de base comportamentalista, que influenciava a formação de professores à época. A esta altura, a pressão oposicionista pela redemocratização do país já se expressava claramente, com decisivo apoio de profissionais da área de educação.

A redemocratização e a renovação das políticas educacionais

A vitória da oposição ao governo militar em 16 das 22 eleições para governo de Estado, no ano de 1982, constitui marco importante não só do processo de redemocratização, mas também da renovação dos agentes atuantes na política educacional. Em secretarias de educação de diversos estados e prefeituras de capitais, novos agentes assumiram papel de destaque na formulação e implantação de políticas educacionais. Este contexto favoreceu o aparecimento de importantes novidades, com reflexo na política educacional, dentre as quais destacamos:

- Democratização da escola: em seu sentido mais geral, pretendendo renová-la com as tendências democratizantes presentes na sociedade e, em sentido mais específico, contrapondo-se tanto ao clientelismo associado a indicações políticas para a direção das escolas quanto à racionalidade técnica que predefinia que os cargos de administração e supervisão escolar precisavam ser exercidos pelos especialistas formados em cursos de pedagogia. Ainda que o aspecto da democratização da gestão da escola envolvesse diversas dimensões, é indispensável reconhecer que o tema da eleição de diretores tinha papel central nesta área (Paro, 1988).

- Autonomia docente e de unidades escolares: alinhada com a idéia de democracia na escola e com o conseqüente maior protagonismo docente, enfatiza-se o papel ativo do professor, tanto como agente da democratização da escola quanto como criador de soluções originais para os problemas pedagógicos.
- Reorganização das séries iniciais e instituição do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA): o reconhecimento de que um aspecto especialmente importante do fracasso escolar envolvia dificuldades com alfabetização levou à reestruturação do tempo, das propostas pedagógicas e das séries iniciais do ensino de 1º grau. Várias redes de ensino criaram o CBA e eliminaram a reprovação dentro do ciclo (Cunha, 1995a; Mainardes, 2001). Outras mantiveram a organização seriada, mas desdobraram o processo de alfabetização em dois anos letivos (Mello, 1991).
- Ao longo da década de 1980, inúmeras discussões foram travadas sobre o trabalho educativo desenvolvido pelas creches e pré-escolas, decisivas para o estabelecimento dos novos rumos da política de atendimento à infância, com o crescimento da oferta da educação infantil, principalmente nos municípios.
- Ênfase no reconhecimento de fatores intra-escolares produtores de fracasso escolar: as dificuldades com alfabetização eram consideradas de modo amplo. Sublinhava-se que a escola tinha dificuldade em alfabetizar seus alunos, em contraste com a visão de que alunos provenientes de meios populares teriam dificuldade em se alfabetizar. A partir de diagnósticos desta natureza, diversas medidas de política educacional foram tomadas, envolvendo mudanças curriculares e pedagógicas e, em especial, formação continuada de professores. Essas medidas não eram circunscritas às séries iniciais do ensino de 1º grau.
- Organização do ensino de 1º grau em ciclos: em muitos estados e municípios, experiências com o CBA foram o ponto de partida para a organização do segmento inicial do 1º grau em ciclos e da posterior generalização da experiência de ciclos no segundo segmento do ensino de 1º grau (Fernandes, 2003).
- Municipalização: ainda que o tema da municipalização já estivesse presente em agendas preexistentes (Freitas, 1957), inclusive nas do período imediatamente anterior (Arelaro,

1980), a Lei n. 5.692/71 preconizava que escolas que só possuíam parte do recém-criado ensino de 1º grau deveriam, progressivamente, oferecer o ensino de 1º grau completo, orientação que acabava por limitar a possibilidade de municipalização em maior escala, diante da complexidade que representava a escola que envolvia o segundo segmento do ensino fundamental para a realidade de gestão da grande maioria dos municípios brasileiros. Já na década de 1980, a noção de uma escola unificada de 1º grau passou a ser considerada apenas um dos possíveis modelos de organização escolar. Ainda que o tema da municipalização envolvesse polêmicas e resistências, em especial no que se refere às conseqüências da municipalização sobre o magistério, a mesma avançou no período, em especial no segmento correspondente à 1ª e 4ª séries. No entanto, como o movimento principal do período foi o crescimento da matrícula de 5ª a 8ª série, majoritariamente atendida pelas redes estaduais (o crescimento da matrícula de 5ª a 8ª série foi de 101% entre 1980 e 1996, contra 24% na matrícula de 1ª a 4ª série, no mesmo período), a participação das redes municipais na matrícula em redes públicas ficou estável no período (38,6% em 1980 e 36,7 em 1996).

Em suas linhas gerais, as políticas educacionais no período 1983-1994 foram marcadas por dois veios principais: (a) Fortalecimento da visão de que a origem social afetava o desempenho escolar, mas que este processo envolvia a mediação de fatores intra-escolares de atualização da desigualdade social. Enfatizava-se que os mecanismos intra-escolares de seletividade eram passíveis de ser atenuados por medidas de política educacional (Goldberg et al. 1981; Franco, Alves & Bonamino, 2007); (b) Crítica ao paradigma da racionalidade técnica e ênfase no compromisso político e na criatividade docente como elemento central da escola inclusiva e democrática.

O período aqui considerado é amplo e diverso. Inicia-se com a vitória oposicionista nas eleições estaduais de 1982, processo que envolveu o protagonismo do PMDB. Ao longo do período, diversos acontecimentos foram importantes para o aumento das diferenças em termos de política educacional entre os grupos que influenciaram as reformas educacionais do início da década de 1980. Os principais acontecimentos envolveram o fortalecimento do PT e sua conquista de administrações municipais,

além da criação do PSDB. Resistindo à tentação de lidar com o elemento de diversificação na formulação de políticas, bem como do aumento das tensões no âmbito de gestões educacionais específicas de estados e municípios, e considerando que análise comparativa dos programas de governo na área de educação das eleições presidenciais de 1994 já foi efetuada por Cunha (1995a), tratamos aqui do tema no âmbito de embates nacionais envolvendo a política educacional durante o governo FHC.

Política educacional no governo FHC

O governo FHC estendeu-se por dois mandatos, com forte elemento de continuidade ao longo dos oito anos. Paulo Renato de Souza, ex-reitor da UNICAMP e ex-secretário estadual de Educação de São Paulo (governo Montoro) respondeu pela Pasta da Educação ao longo de todo o período. No âmbito legislativo, a gestão foi marcada pela participação ativa do MEC no processo de tramitação e aprovação da LDB e da reforma constitucional que abriu espaço para novo arranjo institucional relativo ao financiamento do ensino fundamental e pela legislação complementar que o regulamentou.

Para além da discussão do conteúdo das novas medidas de política educacional, tema abordado um pouco mais adiante, deve-se destacar que a gestão Paulo Renato de Souza tinha prioridades, entendia que essas prioridades envolviam alterações legais e mostrou-se ágil na implantação de mudanças legais, conforme assinalado:

- LDB: a tramitação do projeto de LDB acelerou-se no Congresso e a nova legislação (Lei n. 9.394/96) foi promulgada em dezembro de 1996;
- Financiamento: proposta de emenda constitucional foi remetida ao Congresso Nacional em outubro de 1995 e a Emenda Constitucional n. 14 foi aprovada em setembro de 1996. A legislação complementar que implementou o FUNDEF (Lei n. 9.424/96) foi promulgada em dezembro de 1996.
- Parâmetros curriculares: já em 1995, o MEC propôs versão para discussão dos parâmetros curriculares. Em abril de 1998, o CNE deliberou sobre os Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental.

As inovações legais acima mencionadas, em conjunto com ações e programas acionados pelo MEC, estiveram no centro da política educacional do período, que, entre as principais medidas, incluíram:

- O aprimoramento da avaliação nacional: já em outubro de 1995, o SAEB foi aplicado com diversas alterações metodológicas. A principal delas era a que incorporava a possibilidade de comparação dos resultados ao longo do tempo e a perspectiva de compreensão das conseqüências de políticas e práticas educacionais sobre o desempenho dos estudantes.
- Financiamento da educação: implantação do FUNDEF e o financiamento de estados e municípios em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental. Definição de piso por aluno e de percentual de recursos do FUNDEF associado à remuneração de docentes em efetivo exercício no ensino fundamental. O tema do financiamento também foi estendido às unidades escolares, na perspectiva de maior autonomia, já que as escolas das redes de ensino que aderiam ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) recebiam recursos diretamente em conta gerida por conselho ligado à unidade escolar.
- Municipalização: ao associar recursos ao número de alunos, o FUNDEF estimulou a municipalização. A participação dos municípios na matrícula pública de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série de 1996 a 2003 subiu de 43% e 18%, respectivamente, para 63% e 30%.
- Estímulo ao ensino fundamental de 9 anos: quando da criação do FUNDEF, diversos municípios já ofereciam escolas para crianças de 6 anos, tipicamente em esquemas de classes de alfabetização ou similares. Como decorrência do esquema de financiamento proposto pelo FUNDEF, alguns sistemas de ensino propuseram-se a classificar classes que ofertavam educação para crianças de 6 anos como parte integrante do ensino fundamental. O CNE, por meio do Parecer CEB n. 020/98, manifestou-se favorável a esta possibilidade e o mencionado parecer foi sancionado pelo ministro da Educação. De acordo com a PNAD, o percentual de crianças de 6 anos na escola

subiu de 78% em 1995 para 89% em 2002 e, posteriormente, para 91% em 2004.

- Consideração da educação infantil (crianças de 0 a 6 anos) como a primeira etapa da educação básica, implicando a transferência da coordenação de creches e pré-escolas da área de assistência social para as secretarias municipais de Educação. A não inclusão da educação infantil pelo FUNDEF provocou uma diminuição no ritmo de crescimento da sua oferta percebida nos anos anteriores. Por outro lado, provocou um aumento de crianças de 6 anos nas séries iniciais do ensino fundamental, estimulando sua ampliação para 9 anos, conforme apontado em item anterior.
- Formação inicial e continuada de professores: estabelecimento do nível superior como formação mínima para a docência na educação básica, realizado em cursos de licenciatura ou de graduação. Aliado a isto, houve a determinação do FUNDEF de que 60% dos recursos vinculados ao fundo fossem utilizados no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício, permitindo que parte desses recursos pudesse ser utilizada na formação de professores.
- Atenção ao fluxo escolar: no período, o MEC apoiou programas de correção de fluxo e insistiu na caracterização da reprovação em larga escala como medida ineficaz e excludente. Além disso, associou a proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais à organização do ensino fundamental em ciclos. A despeito dessas medidas, o fluxo escolar melhorou apenas até 1998, fundamentalmente em função de ações de sistemas estaduais e municipais acionadas na primeira metade da década de 1990. Programas de correção de fluxo tiveram efeitos positivos localizados e, no cenário nacional, o fluxo escolar ficou estabilizado no período 1999 a 2002, ainda em patamar elevado de reprovação.

A análise global do conjunto de medidas de política educacional para a educação básica, no governo FHC, demandaria tratamento muito mais extenso, mas, aqui, limitamo-nos a considerar os pontos anteriores, em função do já mencionado critério de concentrarmos em

aspectos da política educacional que demarcam as inter-relações entre as diferentes gerações de política. Em seu sentido mais geral, a política neste período foi caracterizada por três aspectos:

- a) Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional.
- b) Ênfase no ensino fundamental.
- c) Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional.

Em uma análise bastante geral sob o ponto de vista dos seus resultados, o período FHC caracterizou-se por conquista importante em relação à universalização do acesso ao ensino fundamental, o que, parcialmente, se explica pela melhoria do fluxo operada desde o início da década de 1990, processo que, inegavelmente, foi fortalecido e catalisado pelo sistema de incentivos proporcionado pelo esquema de financiamento engendrado pelo FUNDEF. No que se refere ao desafio da qualidade, as políticas propostas não se mostraram igualmente eficazes. O SAEB sinalizou para um moderado declínio da qualidade. Ainda que a maior parte desse declínio tenha sido explicada pela chegada de novos contingentes de alunos às séries avaliadas pelo SAEB, a melhor evidência de pesquisa disponível sinaliza pequena diminuição da qualidade da educação, indicada por diminuição do desempenho médio dos alunos, depois de filtrado o efeito da mudança na composição dos alunos (Alves, 2007). Uma hipótese que merece ser aprofundada é a que relaciona a falta de sucesso no desafio da melhoria da qualidade com a falta de abertura e sintonia da Secretaria de Ensino Fundamental – principal estrutura do MEC para relacionamento com os sistemas de ensino – com as estruturas mais dinâmicas deste Ministério no período, que eram justamente as que se dedicaram aos temas da avaliação e do financiamento. Já sob o ponto de vista dos procedimentos que guiaram a formulação e a implementação de políticas, deve ser ressaltado que o ministro e sua equipe re-significaram o papel da racionalidade técnica, aplicando-a de modo decisivo no âmbito da política de finan-

ciamento do ensino fundamental e estimulando sua relevância no âmbito de outros aspectos da política educacional.

Política educacional no governo Lula

Considerações sobre a política educacional no governo Lula são ainda difíceis de serem formuladas. Em primeiro lugar, porque se trata de realidade ainda muito recente. Adicionalmente, porque houve bastante instabilidade na área. Ao longo do primeiro mandato, três diferentes ministros responderam pela área de educação e apenas diversos meses após a reeleição a continuidade do ministro Fernando Haddad foi confirmada. Deixando de lado as políticas rapidamente descontinuadas, nossa análise concentra-se no núcleo mais recente de políticas para a educação básica, nomeadamente, as relacionadas com a continuidade e o aprofundamento da avaliação, com o FUNDEB e com Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Diante da oposição de acadêmicos da área de educação ligados ao PT às propostas de avaliação em larga escala, não deixou de ser surpreendente que, no governo Lula, a avaliação nacional incluísse a vertente censitária (Prova Brasil) e que resultados por unidades escolares fossem divulgados tanto para o Prova Brasil quanto para o ENEM. Voltaremos a este assunto mais à frente, mas sublinhamos, desde já, que este desfecho associa-se à maior influência que intelectuais de formação na área de economia passaram a desempenhar na área de educação na gestão do ministro Fernando Haddad.

Na área do financiamento, a expectativa de novidades explicava-se tanto pelo caráter temporário – validade por dez anos – da lei que instituiu o FUNDEF, quanto pelo fato de que uma das principais críticas do PT ao FUNDEF era o foco exclusivo deste Fundo no ensino fundamental. Cerca de três anos após a posse do governo Lula, o projeto de lei do FUNDEF foi enviado ao Congresso Nacional. Este dilatado período de tempo, que contrastou fortemente com a rápida tramitação da emenda constitucional e da legislação que o instituiu, não foi mera consequência da instabilidade da área de educação, que era parcialmente compensada pela estabilidade no âmbito do Ministério da Fazenda, instância que teve importante protagonismo na formulação do FUNDEF. Dois fatores adicionais explicavam a dificuldade do governo em enviar projeto ao Congresso. Em primeiro lugar, fazia-se necessário ajustar a

expectativa de financiamento mais amplo em termos de níveis de ensino com as possibilidades fiscais. Além disso, a ampliação de níveis de ensino não tinha como deixar de incluir aqueles que eram específicos da atuação de estados (por exemplo, o ensino médio regular ou a modalidade de educação de jovens e adultos) ou de municípios (por exemplo, a educação infantil ou o ensino fundamental para jovens e adultos), o que agravava as tensões prévias entre estados e municípios, dado que as definições legais tinham conseqüências *a priori* na distribuição de recursos, diferentemente do que ocorria no âmbito do FUNDEF, cujas conseqüências dependiam da efetiva matrícula nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental. No período compreendido entre a reeleição do presidente e a posse para o segundo mandato, foi instituída a Medida Provisória n. 339/2006, colocando em vigor o FUNDEB. O exame detalhado da legislação está além do objetivo do presente artigo, mas devemos sinalizar que entre o projeto inicialmente enviado ao Congresso e o texto da medida provisória, diversas modificações foram implementadas, com destaque para os seguintes aspectos: (a) inclusão no FUNDEF da educação infantil (o projeto original envolvia o ensino fundamental e o ensino médio, tanto na modalidade regular quanto de jovens e adultos); (b) instituição de um piso nacional para professores, cujo valor será definido por lei específica; e (c) priorização do ensino fundamental, viabilizado por meio de dispositivo na lei que só distribui recursos para os outros níveis de ensino após a garantia de que o valor por aluno do ensino fundamental corresponde ao menos ao último valor real do FUNDEF. A partir dessas alterações, que atenderam de forma parcial, respectivamente, ao movimento em prol de creches e pré-escolas, ao movimento sindical docente e aos setores, em especial da oposição, que temiam que o FUNDEB pudesse redundar em retrocesso no financiamento do ensino fundamental, a Medida Provisória foi aprovada em clima de consenso. Observe-se que a Medida Provisória que instituiu o FUNDEB manteve o arranjo original do FUNDEF de fundos independentes por estado. A legislação prevê ainda níveis crescentes de transferências da União para fundos estaduais ao longo dos próximos anos, sem alteração dos níveis gerais de recursos para a educação. Há, portanto, maior percentual de recursos vinculados à educação com destinação determinada pela legislação do FUNDEB, aspecto cujas conseqüências precisarão ser avaliadas mais à frente.

O início do segundo mandato presidencial foi marcado por diversos indícios de que o governo procuraria dar centralidade à educação

básica em sua política educacional. Um dos principais sinais dessa prioridade é a configuração do PDE, iniciativa ampla, talvez dispersa, mas que tem clara ênfase no ensino fundamental.

Ao longo dos últimos meses, o IDEB e as metas a ele associadas são os aspectos do PDE que têm estado no centro da atividade do MEC. Conforme já mostrado no início deste artigo, o IDEB e as metas envolvem transparência nos resultados de escolas e redes de ensino. Envolvem, também, incentivos simbólicos relacionados ao IDEB elevado e, futuramente, a variações positivas do mesmo índice. Por esta via, a política educacional contemporânea articula-se com idéias associadas à racionalidade relativa aos fins da educação, em veio complementar ao da racionalidade relativa aos meios.

Ao final deste breve balanço de quatro gerações de política educacional, uma questão se coloca: O que se pode esperar das medidas de política educacional em termos da qualidade da educação? Na seção seguinte, consideramos as evidências disponíveis a este respeito.

Medidas de política educacional e suas conseqüências

A avaliação em larga escala da educação foi instituída no Brasil a partir do início da década de 1990 e encontrou contexto particularmente fértil para sua consolidação a partir de 1995 (Bonamino, 2002). Alinhada com os desenvolvimentos já em curso, em 1996 a LDB explicitou que “compete à União assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria do ensino”. Observe-se que o texto legal explicita como objetivos da avaliação do rendimento dos alunos contribuições para a definição de prioridades – aspecto relacionado com políticas baseadas em evidências, no veio da racionalidade técnica – e a melhoria da qualidade do ensino, aspecto relacionado com racionalidade relativa aos fins ou “racionalidade substantiva”, como enfatizam alguns autores, que, baseados em Weber (1999), insistem na complementaridade da racionalidade relativa aos meios e aos fins, equacionadas, respectivamente, como racionalidade técnica e racionalidade substantiva (Ingersoll, 2005). Retomaremos o tema da complementaridade de diversos tipos de racionalidade mais à frente. No momento, nosso foco

concentra-se na discussão sobre a possibilidade de basearmos-nos em estudos que fizeram uso dos dados da avaliação nacional para compreender o que faz diferença em educação, objetivando, nos termos da LDB, a definição de prioridades, ou, nos termos dos objetivos do presente artigo, elucidar as conseqüências das políticas educacionais sobre a qualidade da educação.

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 que se investigue empiricamente as conseqüências de políticas e práticas educacionais.

Conforme apontado anteriormente, uma das linhas que caracterizaram a segunda geração das políticas educacionais foi a ênfase na democratização da escola, com especial atenção à reivindicação de eleição para diretores (Paro, 1988). Apesar da importância deste aspecto no cenário da renovação das políticas educacionais, são poucos os estudos que analisam a associação das diferentes formas de escolha dos diretores sobre o desempenho dos alunos. Neste sentido, destaca-se o estudo de Alves (2007), que utilizou os resultados do desempenho médio na 4ª série do ensino fundamental das redes de ensino estaduais e municipais das capitais brasileiras. A autora verificou que as redes de ensino que implementaram o processo envolvendo seleção e eleição para escolha dos diretores escolares têm, em média, o aumento de 6,31 pontos no desempenho, se 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, destaca-se a estimativa pontual negativa para a variável escolha direta por políticos.

Como vimos anteriormente, o tema do financiamento da educação ganhou novos contornos na geração de política educacional do governo FHC com a revalorização da racionalidade técnica, com implementação do FUNDEF e da perspectiva do aumento da autonomia financeira das escolas, por meio da adesão ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O estudo de Menezes-Filho e Pazello (2004) faz uso de dados do SAEB de 1997 e 2001 para investigar o efeito do FUNDEF sobre salários

e desempenho nos testes do SAEB. Os resultados indicaram a diminuição, no período considerado, da diferença em favor das escolas privadas tanto do salário de professores quanto do desempenho dos estudantes. Este efeito foi particularmente relevante na região Nordeste.

Alguns trabalhos avaliaram o impacto da transferência de recursos financeiros no desempenho escolar. O estudo de Barros e Mendonça (1998), com base nos dados dos dois primeiros anos de avaliação do SAEB, indica que a introdução de transferência de recursos financeiros é positiva sobre o desempenho dos estudantes brasileiros, mas sua magnitude é muito pequena. No mesmo sentido, os resultados obtidos por Alves (2007) indicaram a associação positiva, apesar de não significativa, do percentual de escolas das redes de ensino das capitais brasileiras que recebem recursos do PDDE do governo federal sobre o desempenho dos alunos na 4ª série do ensino fundamental.

A partir de algumas experiências prévias estaduais e da consolidação do SAEB, constata-se a tendência da sistematização dos programas de avaliação em larga escala em âmbito estadual. Para a realidade brasileira são poucos os trabalhos que investigam o efeito da implementação desta política. A investigação conduzida por Alves (2007) mostra uma associação no aumento do desempenho dos alunos no SAEB, apesar de não significativa, para as redes de ensino que implementaram sistemas de avaliação dos estudantes.

Nos anos de 1980, com o processo de abertura democrática, os governos estaduais que foram eleitos pela oposição adotaram medidas de reestruturação dos seus sistemas de ensino, por meio da implementação do Ciclo Básico de Alfabetização. Já na geração de política educacional do governo FHC, a perspectiva de organizar a escolarização formal em ciclos foi claramente colocada na legislação educacional com a promulgação da LDB em 1996. Alguns estudos investigam o impacto da implementação do regime de ciclos sobre os indicadores educacionais, a partir da utilização de diferentes abordagens analíticas. Apesar da significância estatística ou não dos resultados, os estudos convergem para a associação negativa entre a organização em ciclos e o desempenho escolar, mas sempre com uma magnitude muito pequena. Alves (2007) avaliou o impacto das políticas de ciclos no desempenho em matemática da 4ª série do ensino fundamental no SAEB das redes estaduais e municipais de ensino, mostrando que o desempenho

médio das redes de ensino organizadas em ciclos é, em média, 3,6 pontos abaixo das redes de ensino organizadas em série. O estudo de Ferrão et al. (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, mostrando não haver diferença estatisticamente significativa entre a proficiência e a forma de organização em séries ou em ciclos. Menezes-Filho et al. (2005) também mostraram que não há impacto estatisticamente significativo da organização em ciclos sobre o desempenho escolar, ao avaliarem o desempenho em matemática e leitura da 4ª série do ensino fundamental no SAEB de 2001 das redes estaduais.

Ao longo das últimas três gerações de políticas educacionais, a educação infantil apresenta conquistas importantes no sentido de ampliar a oferta de matrículas. Com a aprovação do FUNDEB, a educação infantil passa a contar com uma política de financiamento, o que até então não existia. Pesquisas nacionais indicam que o acesso a esta modalidade de educação tem efeito positivo no desempenho dos alunos em testes de proficiência. 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 para este grupo. Klein (2006), a partir dos dados do SAEB de 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 considerar as características relacionadas ao nível socioeconômico médio dos alunos que freqüentam as diferentes redes de ensino.

O trabalho de Curi e Menezes-Filho (2006) analisa dados do SAEB de 2003 e encontra resultados semelhantes: 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. O estudo desenvolvido por Alves (2007), com os dados da 4ª série do ensino fundamental do SAEB, mostra que a maior oferta de educação infantil está associada ao maior desempenho dos alunos das redes de ensino públicas das capitais brasileiras.

No âmbito da literatura nacional, Albernazet et al. (2002) reportaram efeito positivo sobre a eficácia escolar do nível de formação

docente, em estudo baseado em dados do SAEB de 1999. Resultados convergentes foram encontrados por Soares (2004), a partir de dados do SAEB de 2001 para a 8ª série do ensino fundamental, e por Machado (2005), com dados do SAEB de 2003 para a 4ª série do ensino fundamental. Alves (2007) verificou que o aumento do percentual de professores com ensino superior tem um impacto positivo e significativo no desempenho médio das redes de ensino das capitais brasileiras na 4ª série do ensino fundamental.

A revisão dos estudos mostrados nesta seção permite elucidar as conseqüências das políticas educacionais, presentes nas diversas gerações, sobre a qualidade da educação. No entanto, não restam dúvidas de que a questão da qualidade da educação ainda é um grande desafio para o Brasil. O desempenho do aluno mediano das escolas públicas fica aquém de habilidades em matemática e em leitura, consideradas como fundamentais ao término do primeiro segmento do ensino fundamental. 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. As políticas educacionais avaliadas mostram magnitude modesta no aumento do desempenho dos alunos. Isso indica que nenhuma dessas medidas educacionais é capaz de oferecer incremento da qualidade na magnitude necessária.

Este aspecto é particularmente relevante para ser discutido, em face do contexto atual de configuração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do estabelecimento de metas que, para serem cumpridas no prazo proposto, precisam que o desempenho das escolas brasileiras melhore sensivelmente, além da quase total regularização do fluxo escolar. É claro que ainda há espaço para avanços na agenda de política educacional presente nas gerações passadas – 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 hoje não pode ser enfrentado sem alterações profundas na agenda de políticas educacionais.

Conclusões

Ao longo do século XX, apenas muito lentamente novos contingentes de crianças e jovens foram sendo incorporados ao sistema educacional. A universalização da educação para crianças e jovens entre

7 e 14 anos só ocorreu quase ao final da última década do século passado e a universalização da conclusão do ensino fundamental ainda é um desafio a ser completado, bem como a universalização do acesso dos jovens de 15 a 17 anos à escola. Plank (2001) registrou a funcionalidade de altas taxas de reprovação em países que não se propõem a oferecer educação para todos. Nestes países, a reprovação acaba por funcionar como um sistema de filtragem para a posterior determinação dos alunos que merecerão mais investimentos em níveis mais elevados do sistema educacional. E como não há escola de qualidade que conviva com altas taxas de reprovação, a falta de qualidade da educação mostra-se como o outro lado da moeda do sistema educacional excludente. É por esta via que conquistas quantitativas recentes – que, como já mencionado, ainda precisam ser completadas – sugerem novas oportunidades para o tema da qualidade em educação: ainda que o tema da educação de qualidade não seja atual, a novidade está em recolocá-lo no contexto da universalização do acesso à escola da população de 7 a 14 anos e da crescente possibilidade de visualizarmos a universalização do ensino fundamental completo para os jovens.

Ao longo do presente artigo, mostramos como a política educacional evoluiu de contexto marcado pela descontinuidade e pela esperança concentrada em novas políticas, que negavam as precedentes, para situação marcada por mais continuidade do que descontinuidades. Por um lado, isto sugere amadurecimento tanto de gestores públicos quanto de acadêmicos que tematizam a política educacional. No entanto, a evidência empírica revisada neste artigo sugere que, embora diversas medidas de política educacional tenham potencial de contribuir para o aprimoramento da educação brasileira, a magnitude do desafio da qualidade está além do potencial das políticas que circulam entre nós. Isto sugere que a perspectiva da continuidade não pode abrir mão da criatividade e da inovação.

Examinadas em conjunto, a despeito de diversas tensões, as políticas educacionais para o ensino fundamental dos governos FHC e Lula podem ser vistas como tendo em comum o resgate do papel da racionalidade na formulação e implementação da política educacional. Referimo-nos tanto à racionalidade técnica, relativa aos meios, acionada para equacionar questões de financiamento, de acesso e de prioridades, presentes em ambos os governos, quanto à racionalidade substantiva, relativa aos resultados, acionada a partir de 2005, no governo Lula.

Muitos autores argumentam persuasivamente que a educação, em geral, e o ensino e a aprendizagem, em particular, relacionam-se com objetivos e desfechos necessariamente abertos e intangíveis, relacionados não apenas a conhecimentos e habilidades passíveis de ser mensurados por testes, mas também a valores e conflitos (Bidwell, 1965; Lortie, 1975; Lortie, 1977; Bidwell et al., 1997). Segundo esses autores, as mencionadas características fazem com que a escola constitua-se como uma organização muito especial, na qual a racionalidade técnica teria contribuição diminuta. Não pretendemos, neste texto, disputar acerca da validade deste argumento que, no contexto brasileiro, estava na raiz da crítica articulada, principalmente a partir da década de 1980, ao paradigma da racionalidade técnica (para mais detalhes, consultar Ingersoll, 2005, e Bidwell, 2005). Aqui, objetivamos apenas sinalizar que a geração de políticas dominantes na década de 1980 generalizou, para a política educacional mais ampla, argumentos articulados para dar conta de processos de ensino e aprendizagem e da organização de unidades escolares. Por esta via, as diversas dimensões da política educacional, inclusive aquelas mais gerais que, inegavelmente, beneficiam-se da racionalidade técnica, foram “pedagogizadas”, o que limitou a capacidade de equacionamento positivo dos temas do acesso e da qualidade durante o fecundo período da redemocratização do país. Nos últimos doze anos, o tema da racionalidade técnica tem sido resgatado, ainda que os atores responsáveis por isto tenham evitado equacionar suas formulações nestes termos e que, neste período, a despeito de avanços importantes, o desafio da qualidade não tenha sido enfrentado a contento.

Encerramos recolocando o tema da articulação entre racionalidade técnica e racionalidade substantiva ou, em outras palavras, entre racionalidade relativa aos meios e racionalidade relativa aos fins. Desde 2005, o governo federal tem colocado na ordem do dia o tema da política de transparência e de incentivos, ainda que, por enquanto, em termos simbólicos. Referimo-nos à divulgação dos resultados do ENEM por escola, à aplicação da Prova Brasil, à disponibilização de seus resultados por escolas e por redes de ensino e à recente construção do IDEB e de sua divulgação por escola e por rede de ensino em cada município. Essas medidas dão maior visibilidade e impulsionam políticas de responsabilização já existentes em níveis estadual e municipal (Brooke, 2006). Por outro lado, tais medidas despertam preocupações, aspecto já registrado por diversos autores (idem, *ibid.*). O elemento de novidade da política educacional

é a política de incentivos, de modo que a avaliação tenha conseqüências. Neste sentido, a racionalidade substantiva é coadjuvante importante da racionalidade técnica, pois focaliza objetivos e metas tangíveis e importantes em educação. Políticas de incentivos articulam-se com abordagens baseadas em teorias da ação racional e não há por que duvidar que esta classe de teoria tenha relativo sucesso não só em explicar, como também de influenciar o comportamento dos indivíduos e de grupos. No entanto, as teorias da ação racional têm limitações e há abordagens concorrentes relevantes. Em especial, desde há muito autores assinalam que em muitas circunstâncias indivíduos agem a partir de estratégias identitárias baseadas em regras, em vez de por ação racional baseada em cálculo de maximização de interesses (March, 1988, 1994). Atualmente, o embate acerca do mérito relativo de cada uma dessas teorias refere-se mais à definição do contexto em que cada uma delas tem maior probabilidade de explicar a ação de indivíduos e de grupos do que da superação global de uma teoria pela outra. Neste contexto, um desafio para a pesquisa educacional é o de compreender, de modo mais detalhado, os méritos relativos das teorias identitárias e de ação racional na compreensão das ações dos agentes em educação. Complementarmente, gestores educacionais têm o desafio de desenhar políticas em prol da qualidade e da equidade em educação que compatibilizem incentivos com as estratégias identitárias dos docentes.

Recebido em julho de 2007 e aprovado em agosto de 2007.

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.

ALVES, F. *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios*. 2007. 243p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

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

- ARELARO, L.R.G. *A descentralização na Lei 5692/71: coerência ou contradição*. 1980. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BARROS, R.P.; MENDONÇA, R. *O impacto de três inovações institucionais na educação brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.
- BEISIEGEL, C.R. A ação política e expansão da rede escolar. *Pesquisa & Planejamento*, São Paulo, n. 8, p. 99-197, 1964.
- BIDWELL, C. The school as a formal organization. In: MARCH, J. (Org.). *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965.
- BIDWELL, C. A sociological agenda for research on education. In: HEDGES, L.; SCHNEIDER, B. (Org.). *The social organization of schooling*. New York: Russel Sage Foundation, 2005.
- BIDWELL, C.; FRANK, K.A.; QUIROZ, P. Teachers type, workplace controls and organization of schools. *Sociology of Education*, Chicago, v. 70, n. 4, p. 285-307, 1997.
- BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.
- CUNHA, L. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: FLACSO; Niterói: UFF, 1995a.
- CUNHA, L. *Educação brasileira: projetos em disputa: Lula x FHC na campanha eleitoral*. São Paulo: Cortez, 1995b.
- CURI, A.; MENEZES-FILHO, N. *Os efeitos da pré-escola sobre salários, escolaridade e proficiência*. São Paulo: IBMEC, 2006.
- CURY, C.R.J. Políticas atuais para o ensino médio e a educação profissional de nível técnico: problemas e perspectivas. In: ZIBAS, D.; AGUIAR, M.; BUENO, M. (Org.). *O ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília, DF: Plano, 2002. p. 15-32.
- FERNANDES, C. *A escolaridade em ciclos no Brasil: uma transição para a escola do século XXI*. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento

de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FERNANDES, F. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus; EDUSP, 1966.

FERNANDES, R. *Expansão escolar e qualidade de ensino: o Brasil na década de 1990*. 2004. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.

FERNANDES, R.; NATENZON, P. A evolução recente do rendimento escolar das crianças brasileiras: uma reavaliação dos dados do SAEB. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 28, p. 3-22, dez. 2003.

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: PUC-RJ, 2002. (Relatório de pesquisa).

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

FRANCO, C. et al. *Os resultados do SAEB em perspectiva longitudinal*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2002. (mimeo.).

FRANCO, C. Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 30-38, abr. 2004.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, n. 37, 2007. (no prelo).

FREIRE, G. *Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

FREITAS, M.A.T. A escolaridade média no ensino primário brasileiro. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 30/31, p. 395-474, 1957.

FURTADO, C. *A economia brasileira: contribuição a análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Noite, 1954.

GOLDBERG, M. et al. *Seletividade sócio-econômica no ensino de 1º grau*. Rio de Janeiro: Achiamé; ANPED, 1981.

HASENBALG, C.; SILVA, N.V. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. In: LOVEL, P. (Ed.). *Desigualdade racial no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG; CEDEPLAR, 1991.

HOLANDA, S.B. *Raízes do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

INGERSOLL, R. The anomaly of educational organizations and the study of organizational control. In: HEDGES, L.; SCHNEIDER, B. (Org.). *The social organization of schooling*. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

KLEIN, R. *A pré-escola no Brasil*. Trabalho apresentado na I Reunião da ABAVE. Belo Horizonte, maio 2006.

LANGONI, C. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação. *Ensaios Econômicos*, Rio de Janeiro, n. 7, 1973.

LORTIE, D.C. *School teacher: a sociological study*. Chicago: University of Chicago, 1975.

LORTIE, D.C. Two anomalies and three perspectives: some observations on school organization. In: CORWIN, R.G.; EDELFEIT, R. (Org.). *Perspectives on organizations*. Washington, DC: American Association for Colleges for Teachers Education, 1977.

LOURENÇO FILHO, M.B. Redução da taxa de analfabetismo no Brasil de 1900 a 1960, descrição e análise. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, n. 100, p. 265, out./dez. 1965.

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

MAINARDES, J. A organização da escolaridade em ciclos: ainda um desafio para os sistemas de ensino. In: FRANCO, C. (Org.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

MALAVAZI, M.M.; BERTAGNA, R.H.; FREITAS, L.C. (Org.). *Avaliação: desafio dos novos tempos*. Campinas: Komedi, 2006. 156p.

MARCH, J. *A primer in decision making*. New York: The Free, 1994.

MARCH, J. *Decisions and organizations*. Oxford: Blackwell, 1988.

MELLO, G. Políticas públicas de educação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 7-47, 1991.

MENEZES-FILHO, N.; PAZELLO, E. *Does money in schools matter?: evaluating the effects of a funding reform on wages and test scores in Brazil*. 2004. Disponível em: <<http://www.preal.org/FIE/pdf/FUNDEF%20BRASIL.pdf>>.

MENEZES-FILHO, N.; VASCONCELOS, L.; WERLANG, S. *Avaliando o impacto da progressão continuada no Brasil*. Disponível em: <www.sbe.org.br/ebe27/054.pdf> Acesso em: 2005.

NERI, M.; CARVALHO, A. Seletividade e medidas de qualidade da educação brasileira: 1995-2001. *Ensaios Econômicos*, Rio de Janeiro, n. 463, 2002.

PARO, V. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1988.

PLANK, D. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

RIBEIRO, S.C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago. 1991.

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

TEIXEIRA, A. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: UNB, 1999.