

Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses¹

ELOISA MAIA VIDAL*
SOFIA LERCHE VIEIRA**

RESUMO

O artigo analisa o comportamento do Ideb das séries iniciais e finais do ensino fundamental em 10 municípios cearenses que compõem a amostra do projeto associado ao Observatório da Educação “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” (Capes/Inep/Secad). O pressuposto de análise consiste em observar até que ponto a gestão municipal tem uma visão sistêmica para a sua rede educacional, atuando na melhoria do desempenho dos alunos nas duas etapas do ensino fundamental. Para tanto, trabalha com dados quantitativos obtidos em bases de dados nacionais e em dados qualitativos provenientes de pesquisa de campo. Constatou-se que o fortalecimento da dimensão pedagógica criou condições para o aperfeiçoamento da instrução ministrada, no entanto perceberam-se também mudanças no conteúdo ensinado, com a redução do currículo e a supervalorização das matrizes da Prova Brasil. O comportamento dos resultados do Ideb nas séries finais se apresenta significativamente diferente dos alcançados nas séries iniciais, o que leva a indagar se, de fato, a gestão municipal está desenvolvendo iniciativas que atinjam todo o sistema ou se o esforço está concentrado apenas séries iniciais.

Palavras-chaves: Políticas educacionais, Gestão, Avaliação da educação, Ideb.

¹ Este estudo é relativo ao projeto aprovado pelo Edital n. 01/2008 – Capes/Inep/Secad.

* Professora da Universidade Estadual do Ceará, do curso de Licenciatura em Física do Centro de Ciências e Tecnologia (UECE) (eloisamvidal@yahoo.com.br).

** Professora da Universidade Estadual do Ceará, do curso de Pedagogia e Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de Educação (UECE) (sofialerche@yahoo.com.br).

RESUMEN

Este artículo analiza el comportamiento del Ideb en los grados iniciales y finales de la enseñanza fundamental en diez municipios cearenses que componen la muestra del proyecto asociado al Observatorio de la Educación “Buenos resultados en el Ideb: un estudio que explora los factores explicativos” (Capes/Inep/Secad). El presupuesto de análisis consiste en observar hasta qué punto la gestión municipal tiene una visión sistémica para la red educativa que actúa en la mejora del desempeño de los alumnos en las dos etapas de la enseñanza fundamental. Para tal fin, se trabaja con datos cualitativos obtenidos en bancos de datos nacionales y con datos cualitativos provenientes de investigación de campo. Se constató que el fortalecimiento de la dimensión pedagógica creó condiciones para el perfeccionamiento de la instrucción impartida. Sin embargo, también se percibieron cambios en el contenido enseñado, con la reducción del currículo y la supervalorización de las matrices de la Prueba Brasil. El comportamiento de los resultados del Ideb en los grados finales se muestra significativamente diferente de los alcanzados en los grados iniciales, lo que lleva a indagar si, de hecho, la gestión municipal está desarrollando iniciativas que alcancen a todo el sistema o si el esfuerzo está concentrado apenas en los grados iniciales.

Palabras clave: Políticas educativas, Gestión, Evaluación de la educación, Ideb.

ABSTRACT

This article analyzes the behavior of Ideb in the initial and final grades of primary education in ten municipalities of the state of Ceará which make up the sample of the project associated with the Observatory for Education “Good Ideb results: an exploratory study of explanatory factors” (Capes/INEP/Secad). The assumption for the analysis consists in observing to what extent the municipal administration has a systemic view of its educational network, working on improving student performance in the two stages of elementary school. To this end, it uses quantitative data obtained from national databases and qualitative data from field research. It was found that the strengthening of the pedagogical dimension created conditions for the improvement of instruction, but it also depicted changes in the content taught, with a reduction of the curriculum and an excessive emphasis of the matrix of the Brazil Exam. The results of Ideb in the final grades were significantly different from those in the early grades, which makes one wonder if, in fact, the municipal government is developing initiatives to reach the entire system or if the effort is focused solely on the early grades.

Keywords: Educational policies, management, education assessment, Ideb.

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho, procura-se observar o comportamento dos resultados do Ideb nas séries iniciais e finais do ensino fundamental nos mesmos municípios. O pressuposto de análise consiste em observar até que ponto a gestão municipal tem uma visão sistêmica para a sua rede educacional, atuando na melhoria do desempenho dos alunos nas duas etapas do ensino fundamental. O estudo trabalha com dados quantitativos obtidos em bases de dados nacionais, como o Ideb do Inep e em dados qualitativos provenientes de pesquisa de campo realizada nos dez municípios da amostra do projeto Observatório da Educação. É a compilação e comparação dos dois tipos de dados que fornece indícios mais consistentes sobre como vem sendo implementada a gestão da educação municipal. As análises e estudos deste projeto tomaram como referência cinco municípios cujos resultados do Ideb nas séries iniciais no ensino fundamental apresentaram maior evolução do Ideb nos anos 2005 – 2007 e cinco municípios com maior resultado do Ideb em 2007.

2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÓS-LDB

A gestão da educação brasileira se caracteriza como uma ação compartilhada pelos três entes federados – União, Estados e Municípios – prevista no artigo 211 da Constituição Federal de 1998. Com a publicação da LDB de 1996 a concepção de descentralização dos serviços educacionais foi fortalecida. As competências e obrigações da União em relação ao sistema educacional brasileiro estão expressas nos artigos 8º e 9º da LDB; as do Estado estão estabelecidas no artigo 10, enquanto as obrigações do Município com a educação estão explicitadas no artigo 11 da mesma lei.

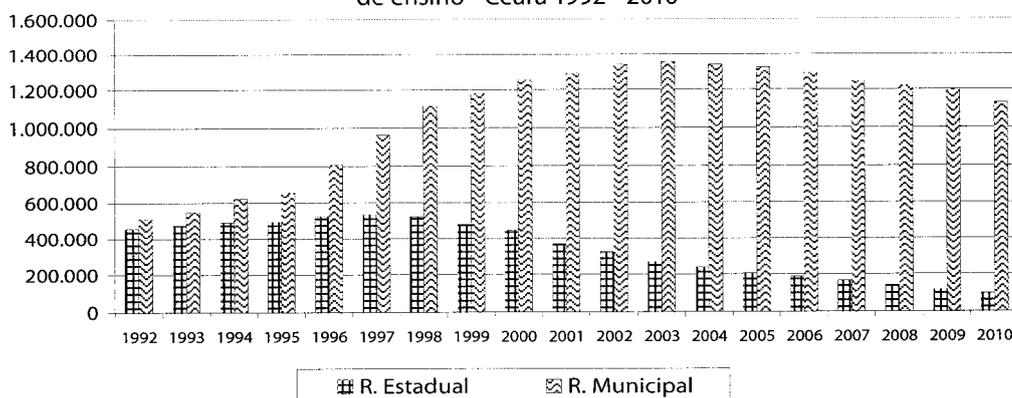
No sistema de delegação de competências para oferta de educação pública, cabe ao Município a responsabilidade exclusiva pela oferta de educação infantil, sendo o ensino fundamental responsabilidade compartilhada entre Município e Estado e o ensino médio de responsabilidade do Estado.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, criou um ambiente favorável a que os municípios assumissem a oferta integral do ensino fundamental, uma vez que a grande maioria deles, especialmente os do Nordeste, tem uma expressiva parcela de suas receitas dependente de repasses constitucionais ou transferências legais. Ao assumir a oferta do ensino fundamental o município aumentaria sua receita com o recebimento de recursos provenientes do Fundef, fato auspicioso para as finanças municipais.

O Ceará foi um dos Estados da federação a adotar uma política de municipalização do ensino fundamental imediata e acelerada, o que levou a um acentuado crescimento da matrícula municipal associado a duas variáveis: inclusão de novos alunos no sistema escolar e transferência de alunos da rede estadual para as redes municipais.

Os dados apresentados no gráfico 1 permitem observar o comportamento das matrículas do ensino fundamental no período 1992 – 2010 e constatar que a migração de alunos da rede estadual para as redes municipais inicia-se de forma contundente a partir de 1998.

Gráfico 1 – Evolução de matrículas do ensino fundamental nas redes públicas de ensino - Ceará 1992 - 2010



Observando ainda os dados do gráfico 1, constata-se que enquanto a oferta da rede municipal cresce de forma contínua até 2003 e depois apresenta comportamento sujeito a evolução da estrutura demográfica, as matrículas da rede estadual continuam decrescendo em percentuais bastante expressivos desde 1999 até 2010. Neste ano, a oferta da rede estadual representa apenas 7,9% da matrícula pública, o que significa afirmar que os municípios respondem por 92,1% da oferta de ensino fundamental público. Em números absolutos, a rede estadual responde por apenas 6.342 matrículas nas séries iniciais e 89.851 matrículas nas séries finais.

O processo de descentralização da oferta educacional, delegando competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica a subsistemas que atendem um determinado recorte geográfico, no caso, o município, representou um desafio do ponto de vista prático, acima de tudo porque não houve uma preparação prévia para tal.

A motivação financeira propiciada pelo Fundef criou um clima político que arrasou consigo toda e qualquer possibilidade de crítica mais efetiva sobre as deficiências de natureza técnica e pedagógica das equipes municipais. Assim, a municipalização do ensino fundamental foi efetivada, independentemente das condições de oferta dos serviços educacionais. Naquele momento, qualidade da educação foi tema pouco presente no processo de expansão.

No entanto, desde os anos 1990, aspectos relacionados à eficácia da gestão educacional no âmbito municipal tem sido abordada pela literatura em política educacional no Brasil. Neste período, os municípios estudados apresentavam histórico de sucesso em algum dos indicadores coletados, geralmente por meio do Censo Escolar, como taxa de aprovação, distorção idade/série, taxas de evasão e abandono, perfil de formação docente, ou critérios relacionados à reputação na gestão municipal, como ampliação da oferta, sucesso na articulação com pais e comunidade, gestão democrática com ativa participação dos conselhos escolares, etc.

Pode-se afirmar que as primeiras investigações em torno do conceito de qualidade são realizadas de modo a considerar indicadores de natureza subjetiva, com algumas variáveis quantitativas obtidas pelo Censo Escolar. No entanto, preocupações associadas à eficiência dos serviços educacionais, a qualidade dos gastos com educação e indicadores de desempenho escolar não ocupam o foco das pesquisas de então.

Com a questão da municipalização do ensino fundamental posta, os pesquisadores mostram interesse pelo tema, e resultados de investigações revelam que a contribuição da esfera local, explicitada por meio da gestão educacional no município, tem sido importante marco de inovações que contribuem para a melhoria da qualidade da educação. Estudos têm indicado que

iniciativas com grande potencial para causar impactos e transformações vêm ocorrendo no âmbito municipal, com a criação e implementação de novas ideias e soluções. Entre outras razões, isso se explica pelo fato de que no contexto local, devido à maior facilidade de se conhecer mais detalhadamente sua história, peculiaridades, limites e possibilidades, os promotores da inovação encontrariam melhores condições para lidar com os problemas enfrentados no decorrer do processo. (Brasil/Mec/Unicef/Undime, 2008, p. 16)

Os avanços na criação de uma política de avaliação da educação brasileira, fez com que, na década atual, o interesse pela temática da educação municipal passasse a incorporar outros indicadores quantitativos provenientes de avaliação de larga es-

cala, especialmente os que se referem a desempenho dos estudantes, e princípios da administração pública como eficiência, eficácia e transparência.

No Brasil, o setor público se defronta com dificuldades estruturais de se regular e de ser regulado. A ideia da transformação induzida por mecanismos de “recompensa e punição”, presentes em algumas das iniciativas de uso dos resultados das avaliações sistêmicas, quanto à ideia de difundir uma perspectiva transformadora na ação educacional, impulsionada por forte estímulo à participação cidadã, implementadas por algumas administrações populares, mostraram dificuldade de se estabilizar.

No que diz respeito à questão da qualidade, há razoável consenso, pelo menos entre pesquisadores da área, acerca da necessidade de se buscar um padrão mínimo de financiamento, um “custo aluno qualidade” que expressaria um conjunto de insumos necessários a um bom desenvolvimento do ensino.

Entretanto, o aporte de recursos mínimos e em condições de propiciar um ensino de qualidade, ainda que necessário, não é suficiente. A qualidade da educação é meta mais complexa e, provavelmente, objetivo alcançável apenas no médio e longo prazo.

3 SAEB, IDEB E A POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY

Somente a partir dos anos 1990 o Brasil passa a se preocupar com a criação de uma política nacional de avaliação, implantando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Curso (ENC)², conhecido como “Provão”, para o ensino superior.

Esses instrumentos permitiram a construção de uma valiosa base de dados para a elaboração de diagnósticos precisos e detalhados sobre problemas relativos ao desempenho de estudantes brasileiros e sobre a política educacional em geral. Os resultados mostraram que há muito a ser feito para que o Brasil possa alinhar-se aos países que têm obtido êxito na promoção do sucesso escolar de seus alunos.

Uma das consequências da divulgação dos resultados das avaliações foi o aumento do processo de responsabilização pelos resultados, que ora elege os profes-

² O Provão sofreu modificações, tendo evoluído para o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). O Enade integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e tem como objetivo aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. Por tratar-se de um exame que avalia o ensino superior não será discutido aqui.

sores, ora os gestores, ou ambos pelo sucesso ou fracasso dos alunos e a criação de mecanismos de incentivos simbólicos ou monetários que vêm se acentuando cada vez mais na elaboração de programas e planos governamentais.

Importante destacar que no primeiro momento de criação dos sistemas de avaliação de larga escala, e neste caso estamos falando especificamente do Saeb, os resultados obtidos e divulgados não encontraram eco nos municípios, muito menos nas escolas, uma vez que eles não se viam nos resultados. É a partir dessa constatação que em 2005, o Saeb vai passar por uma significativa reestruturação, permitindo a implantação de forma definitiva de uma política de *accountability* no país.

O termo *accountability* educacional é proveniente da língua inglesa e vem sendo traduzido como prestação de contas e responsabilização. Neste caso, a prestação de contas se refere ao processo pelo qual os sujeitos informam e/ou exigem informações acerca do uso dos recursos – financeiros, humanos, materiais, etc. – para a obtenção de um determinado objetivo. A responsabilização está intimamente associada à prestação de contas, uma vez que ser responsável por um processo ou um resultado implica – sobretudo no setor público em uma sociedade democrática – em ter que prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados.

Para se implantar um sistema de *accountability* educacional são necessários, pelo menos, quatro elementos: informações, padrões, autoridade e consequências, sendo a última o elemento mais importante e complexo do sistema, uma vez que o objetivo principal é melhorar a educação e não impor castigos. A política educacional brasileira mostra que se avançou muito nos últimos anos no que diz respeito a esses quatro elementos e que vem se implantando, de forma gradativa e sutil, um sistema de *accountability*.

A experiência do Saeb foi extremamente positiva e serviu para revelar os sérios problemas de qualidade enfrentados pela educação pública brasileira. Embora a metodologia de aplicação obedecesse a todos os padrões internacionais para o tipo de avaliação de sistema que este representava, o processo de publicização dos resultados não tinha impacto significativo junto às redes de ensino e escolas por estas não se reconhecerem nos resultados.

A reformulação do Saeb com a aplicação da Prova Brasil permite a discriminação dos resultados por escola e faz com que se possa dispor de um conjunto expressivo de **informações** a partir de **padrões**. As **consequências** podem ser observadas pelos programas, projetos e benefícios que o próprio MEC cria, selecionando as prioridades de atendimento a partir dos resultados de desempenho alcançados pelas escolas e redes de ensino no Saeb.

Em 2006, o Ministério da Educação cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica,

um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). (Fernandes, 2007)

A criação desse índice teve como objetivo construir um padrão cujas variáveis pudessem ser desagregadas por sistemas de ensino e escolas, possibilitando que o processo de descentralização da educação adotado passasse a dispor de mecanismos de monitoramento e avaliação consistentes.

Em termos brasileiros, certamente, representa uma mudança de paradigma, uma vez que nossa tradição em desenvolvimento de indicadores educacionais para uso em política educacional é pequena ou, quando muito, localizada em alguns setores técnicos.

A implementação de um indicador de ordem geral por parte do Ministério da Educação representa contribuição significativa por tornar o debate em torno de resultados do processo educativo mais transparente e objetivo e, portanto, passível de verificação, o que tem representado um problema de nossas políticas educacionais.

Não há dúvidas sobre a importância de um indicador como o Ideb para monitorar a qualidade da educação, no entanto a sua simples existência não assegura nenhum tipo de utilização, muito menos compromisso de melhorias. Os países que conseguiram melhorias substantivas nos seus sistemas educacionais o fizeram através da criação de uma política de *accountability* educacional consistente e permanente.

A criação do Ideb, associada a um conjunto de evidências relacionado a mecanismos de controle interno e social dos recursos da educação, aponta na direção da implantação de uma política de *accountability* educacional no país, embora os documentos oficiais pouco se pronunciem sobre o assunto.

A forma velada de como tais mecanismos vem sendo implementada pode estar associada ao fato desse modelo de responsabilização ter sido desenvolvido e adotado por países cuja ideologia é de cunho assumidamente neoliberal, enquanto o governo brasileiro, identificado com as bandeiras de esquerda, aparenta certo constrangimento público em assumir tal política.

Recente estudo publicado pela McKinsey & Company (2010) denominado *How the world's most improved school systems keep getting better* mostra que na busca pela melhoria do desempenho dos alunos os sistemas escolares focalizam suas iniciativas em três vertentes – estrutura, recursos e processos. Embora as mudanças na estrutura e nos recursos sejam os mais visíveis socialmente, são nos processos que os sistemas aportam maiores recursos, aperfeiçoando a forma como a instrução é ministrada, muito mais do que modificando o conteúdo ensinado.

Outro aspecto que o estudo chama a atenção é na combinação entre “exigência x persuasão” no que tange ao cumprimento das reformas propostas, sendo que, na maioria das situações, prevalece a primeira em detrimento da segunda³.

O estudo constata que seis intervenções são comuns a todos os estágios de desempenho ao longo da jornada de melhoria:

1. capacitação dos professores (em termos de habilidades de ensino) e de gestão dos diretores;
2. avaliação dos alunos;
3. aperfeiçoamento dos sistemas de dados;
4. facilitação das melhorias mediante a introdução de documentos de política e leis sobre educação;
5. revisão de normas e currículos; e
6. garantia de uma estrutura adequada de recompensa e remuneração para professores e diretores.

Chama ainda a atenção para a continuidade da liderança no desencadeamento e na sustentação da reforma, e destaca dois aspectos: a longevidade e a formação de novas gerações.

4 ESTUDO DE CASO EM DEZ MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Os resultados do Ideb apresentados neste estudo referem-se aos dez municípios que compõem a amostra selecionada para o Projeto Observatório da Educação

³ Segundo o estudo, um sistema tende a utilizar a persuasão quando determinada mudança irá resultar em nítidos vencedores e perdedores, quando existem condições para trabalhar com prazos mais dilatados, a mudança desejada não é precursora de outras, o sistema e a liderança nacional atravessam um momento delicado em termos de credibilidade e estabilidade, e/ou a herança histórica do país dificulta a imposição de decisões *top down*.

do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/Capes/Secad-Edital n. 01/2008), pesquisa realizada por grupos vinculados a programas de pós-graduação *stricto-sensu* em educação.

A iniciativa denominada “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos” agrega pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), responsável pela coordenação geral do projeto; Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD); e Universidade Estadual do Ceará (UECE) e tem duração de 24 meses.

A pesquisa proposta procura investigar questões relativas à gestão da política educacional municipal, e que iniciativas foram desenvolvidas com vistas à melhoria dos resultados do Ideb 2005 nas séries iniciais do ensino fundamental.

O Ideb foi tomado como referência por ser um índice que combina desempenho nas provas nacionais (Saeb e Prova Brasil), com aprovação e passa a representar no âmbito do setor público importante mecanismo de monitoramento de qualidade dos sistemas escolares. Com uma escala que varia de 0 a 10, seria uma expressão de dois resultados desejáveis em um sistema de ensino – aprovação e proficiência.

A pesquisa vinculada ao projeto do Observatório da Educação classificava os dez municípios com mais de 1.000 matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental em duas categorias: os que apresentavam maior evolução no Ideb no período 2005 – 2007 e os que apresentavam maior Ideb em 2007. Esta pesquisa amplia a observação para os dados do Ideb 2009, nos mesmos municípios, como mostram as tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Ceará: Municípios com maior evolução no Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Município	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
Aratuba	3,2	4,1	3,9	28,1%	-4,9%
Boa Viagem	2,4	3,8	4,1	58,3%	7,9%
General Sampaio	2,4	3,6	3,9	50,0%	8,3%
Ipu	2,2	3,1	4,0	40,9%	29,0%
Martinópole	3,0	4,0	4,4	33,3%	10,0%

Os resultados do Ideb nas séries iniciais de três municípios em 2005 – Boa Viagem, General Sampaio e Ipu – colocou-os entre os 36 piores do Ceará e entre os 1.000 piores do Brasil, o que levou o MEC a elegê-los como municípios prioritários

para o desenvolvimento de ações focalizadas na melhoria do Ideb. Esses municípios receberam recursos financeiros adicionais provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e consultoria técnica especializada para realização de um Plano de Ações Articuladas (PAR)⁴ com vistas a melhorar o Ideb. São eles, no conjunto dos cinco, os que apresentam maior evolução no período 2005/2007, embora apenas Ipu consiga manter uma performance de melhoria no período 2007/2009.

Chama a atenção o município de Aratuba, que apresenta queda no Ideb 2009 em relação a 2007, e Martinópolis, que mantém um comportamento evolutivo ao longo da aplicação dos exames.

A tabela 2 apresenta os dados relativos aos cinco municípios que obtiveram os melhores Ideb em 2007.

Tabela 2 – Ceará: Municípios com maior Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Município	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
Mucambo	3,5	4,5	4,9	28,6%	8,9%
São Gonçalo do Amarante	3,8	4,5	4,7	18,4%	4,4%
Jijoca de Jericoacoara	3,7	4,4	4,9	18,9%	11,4%
Sobral	4,0	4,9	6,6	22,5%	34,7%
Catunda	3,5	4,4	4,0	25,7%	-9,1%

Os dados permitem observar que em quatro deles, as evoluções do Ideb 2005/2007 foram maiores que as de 2007/2009. O caso de Sobral é o único que foge à regra, mostrando uma variação no período 2007/2009 maior que no período anterior, e Catunda que apresenta uma queda de desempenho em 2009.

De posse dos dados relativos ao período 2005/2007 foram realizadas as pesquisas de campo, procurando identificar fatores explicativos que pudessem estar

⁴ A ideia do Plano de Ações Articuladas (PAR) no seu nascedouro contemplava apenas os municípios considerados prioritários pelo MEC em função do Ideb alcançado em 2005. Essa ação contou com a participação de um grupo de consultores contratados pelo MEC que visitava cada um dos municípios e junto com a equipe local da SME e outros participantes elaborava o PAR para ser desenvolvido pela gestão municipal, acompanhada por essa consultoria. A iniciativa não deu muito certo, mas a ideia do PAR se estendeu para todos os municípios.

associados aos resultados alcançados por município. Depois de minuciosa análise das entrevistas e documentos obtidos em fontes primárias, podemos destacar alguns aspectos da política municipal de educação, quais sejam:

- a) Há uma aceitação incondicional do Ideb. O índice passou a ser o elemento norteador, por excelência, da política municipal de educação. A gestão da educação municipal gira em torno da melhoria do Ideb nas escolas, e, para isso, as SME procuram estabelecer mecanismos de monitoramento das escolas. Houve um fortalecimento generalizado da dimensão pedagógica nas SME, no entanto se percebe uma redução das propostas curriculares nas matrizes da Prova Brasil.
- b) Com raras exceções, é perceptível a baixa qualificação das equipes técnicas das SME, e era comum a presença de serviços de assessoria contratados para implementar a política municipal de educação.
- c) Na maioria dos municípios cearenses, a melhoria do Ideb está fortemente associada à evolução nos resultados no Indicador de Rendimento (Taxa de Aprovação).
- d) A política municipal de educação é dependente das políticas educacionais do Estado e da União, tanto no aspecto financeiro como no de planejamento das ações. Foi raro encontrar municípios com Plano Municipal de Educação (PME). As iniciativas em desenvolvimento, em geral, eram provenientes do MEC ou da Seduc.
- e) Os gestores municipais são pouco afeitos à questão do financiamento da educação. Embora sejam ordenadores de despesas, não têm o controle dos gastos e muito menos dos procedimentos administrativos. Há uma clara dependência da Secretaria de Administração da Prefeitura, que controla o orçamento da educação e assume todos os procedimentos administrativos.
- f) A qualidade do gasto público deixa muito a desejar. A prestação de contas de vários municípios apresenta descontinuidade nas despesas de algumas subfunções da educação, levando a indagações sobre a continuidade das mesmas. Em outros casos, inadequações na prestação de contas podem estar relacionadas à falta de qualificação técnica por parte das equipes municipais.
- g) A continuidade administrativa ou política no município é aspecto fundamental para manter as mudanças implementadas. Nos municípios em que houve continuidade do gestor ou eleição de um sucessor alinhado política-

mente com este, percebe-se uma maior competência técnica das equipes de gestão da SME, continuidade de programas e projetos.

Tais constatações se alinham com a tríade de iniciativas apontadas pelo estudo da McKinsey & Company (2010) que visam à melhoria do desempenho dos alunos – estrutura, recursos e processos – e, de fato, as mudanças nos processos são as que mais chamaram a atenção dos pesquisadores.

O fortalecimento da dimensão pedagógica nos âmbitos da Secretaria Municipal de Educação e escolas criou as condições para o aperfeiçoando da instrução ministrada, no entanto percebeu-se também que o conteúdo ensinado foi modificado, com a redução da matriz curricular e a supervalorização das matrizes da Prova Brasil, o que contraria os resultados obtidos no estudo citado.

Procurou-se analisar também os resultados do Ideb nas séries finais do ensino fundamental nesses municípios. As tabelas 3 e 4 mostram que o Ideb das séries finais do ensino fundamental em alguns municípios – Boa Viagem, Ipu, São Gonçalo do Amarante – é uma composição da oferta das duas redes – estadual e municipal, com prevalência da segunda; em Sobral⁵, ele é obtido de escolas da rede estadual, e nos demais o Ideb é obtido em escolas exclusivamente municipais. Esses dados se coadunam com as informações apresentadas no tópico 2 sobre o processo de municipalização do ensino fundamental no Ceará.

Tabela 3 – Ceará: Ideb das séries finais dos municípios com maiores evoluções no Ideb 2005/2007

Município	Rede	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
Aratuba	Municipal	3,3	3,9	4,0	18,2%	2,6%
Boa Viagem	Estadual	3,0	2,9	3,9	-3,3%	34,5%
Boa Viagem	Municipal	2,9	-	3,5	#VALOR!	#VALOR!
General Sampaio	Municipal	2,5	3,6	3,5	44,0%	-2,8%
Ipu	Estadual	3,1	3,5	3,4	12,9%	-2,9%
Ipu	Municipal	-	3,1	3,2	#VALOR!	3,2%
Martinópole	Municipal	3,1	3,4	3,8	9,7%	11,8%

⁵ Embora os dados divulgados pelo Inep em 2010 na planilha **divulgacao_8_serie-municipios-2009** constem informações sobre o Ideb de Sobral para a rede estadual e a rede pública, quando se analisou a planilha **divulgacao_8_serie-escolas-2009**, não foi encontrada nenhuma escola da rede municipal.

Tabela 4 – Ceará: Ideb das séries finais dos municípios com maior Ideb 2005/2007

Município	Rede	Ideb 2005 (N x P)	Ideb 2007 (N x P)	Ideb 2009 (N x P)	Evolução Ideb 2005/2007	Evolução Ideb 2007/2009
Catunda	Municipal	3,0	3,1	3,2	3,3%	3,2%
Jijoca de Jericoacoara	Municipal	3,5	4,4	4,7	25,7%	6,8%
Mucambo	Municipal	3,3	3,6	4,3	9,1%	19,4%
São Gonçalo do Amarante	Estadual	3,6	4,0	4,2	11,1%	5,0%
São Gonçalo do Amarante	Municipal	3,8	4,3	4,4	13,2%	2,3%
Sobral	Estadual	3,1	3,5	3,7	12,9%	5,7%
Sobral	Pública	3,3	3,5	4,0	6,1%	14,3%

Dados do Censo Escolar 2010 informam que a matrícula da rede estadual nas séries finais do ensino fundamental nesses municípios são respectivamente 406, 40 e 274 alunos. Em Sobral, segundo dados do mesmo censo, registra-se uma matrícula na rede estadual de 4.158 alunos, o que corresponde a 28,5% da matrícula total pública das séries finais do município. Do conjunto dos 10 municípios, Sobral é o único que ainda possui uma participação significativa da rede estadual na oferta dessa etapa de ensino.

Considerando os dados de matrículas conclui-se que a oferta de ensino fundamental na quase totalidade dos municípios é de inteira responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação (SME), cabendo-lhes a gestão do sistema e o monitoramento dos resultados do Ideb nas séries iniciais e finais dessa etapa de ensino.

Quando observamos os resultados dos Ideb das séries finais apresentados nas tabelas 3 e 4 podemos constatar que diferentemente dos resultados alcançados nas séries iniciais, estes não evoluíram com a mesma velocidade. Apenas General Sampaio e Jijoca de Jericoacoara registram crescimento expressivo nas séries finais no período 2005/2007 compatível com os das séries iniciais.

Quando analisamos o período 2005/2009 nas duas etapas do ensino fundamental em que é calculados o Ideb, observamos que os alunos de 4ª série em 2005, encontram-se na 8ª série em 2009, o que torna possível observar a evolução desses sujeitos depois de 4 anos adicionais de escolaridade. Dos dez municípios, oito deles apresentam Ideb 2009 nas séries finais maiores que os respectivos Ideb 2005 nas séries iniciais, o que indica melhorias em um ou nos dois indicadores que compõem o Ideb – aprovação e proficiência.

Os municípios de Sobral e Catunda apresentam Ideb 2009 nas séries finais menores que o Ideb 2005 nas séries iniciais do ensino fundamental. Esta situação parece bastante inusitada e cabe levantar algumas hipóteses em busca de uma explicação:

- Como analisar o desempenho dos alunos ao longo desses 4 anos de escolaridade?
- No caso de Sobral, o compartilhamento da oferta das séries finais é fator que dificulta o trabalho pedagógico de melhoria do Ideb? Embora os resultados obtidos nas séries iniciais sejam muito significativos, este trabalho não se estende às séries finais do ensino fundamental? Em que bases se estabelecem o regime de colaboração das duas redes – estadual e municipal? Quando observamos os resultados da Prova Brasil em 2009, constatamos que os resultados de Matemática da 4ª série (244,77) são superiores aos da 8ª série (228,75) e os de Língua Portuguesa são apenas 6,9% menor (218,24 x 233,38).
- O caso de Catunda, com queda do Ideb 2009 nas séries iniciais e finais, pode representar um indício de que as estratégias de intervenção adotadas pela SME para a melhoria do Ideb se mostraram ineficazes.

5 O NÓ GÓRDIO DA MELHORIA DE DESEMPENHO ESCOLAR

Embora a série histórica do Ideb tenha curta duração e ainda não permita análises mais consistentes, os depoimentos obtidos junto aos executores da política municipal de educação confirmam a importância que este indicador vem adquirindo ao longo da sua existência. Permite também constatar que no campo da melhoria do desempenho dos alunos, o que a literatura internacional aponta como intervenções que asseguram evolução do sistema escolar, vem sendo realizado, em maior ou menor grau pelas SME, em estágios e com condições muito variáveis, associadas às contingências financeiras de cada uma.

Por outro lado, a disritmia dos resultados leva a indagar se a ênfase na capacitação dos professores e na gestão dos diretores apontadas pelos gestores municipais como fatores críticos de sucesso para a melhoria do Ideb nas séries iniciais não está acontecendo para as séries finais, ou se a complexidade do processo ensino-aprendizagem – professores especialistas, conteúdos curriculares mais aprofundados, metodologias mais adequadas à faixa etária das crianças, recursos pedagógicos específicos, etc. – faz com que os resultados sejam mais lentos.

Os dados permitem constatar que a evolução do Ideb nas séries finais não está se dando na mesma velocidade do crescimento do Ideb nas séries iniciais do ensino fundamental, e os estudos até o momento realizados não permitem identificar variáveis que expliquem tal fato. Caberia, a partir das constatações deste estudo, desenvolver novas pesquisas em busca de explicações para esse fenômeno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2010.
- _____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2010.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino*. Brasília: Inep, 2008.
- _____. Ministério da Educação; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND; UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*. Brasília: MEC; UNICEF; UNDIME, 2008.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Brasília: Inep, 2007. 26 p. (Textos para Discussão, 26).
- MCKINSEY & COMPANY. *Educação: como um sistema escolar de baixo desempenho pode evoluir para tornar-se bom? E como um sistema de bom desempenho pode atingir o nível de excelência?* 2010. Disponível em: <http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Reports/SSO/Education_Intro_Standalone_Nov24_Portuguese.ashx>. Acesso em: 24 fev. 2011.

Recebido em: setembro 2011

Aprovado para publicação em: setembro 2011