

AS REGULARIDADES E EXCEÇÕES NO DESEMPENHO NO IDEB DOS MUNICÍPIOS¹

¹ Também participam da pesquisa e discutiram os dados aqui apresentados Anna Helena Altenfelder, Maria Alice Setubal e Maria do Carmo Brant de Carvalho.

FREDERICA PADILHA, MAURICIO ÉRNICA, ANTÔNIO
AUGUSTO GOMES BATISTA, LUCIANA PUDENZI

RESUMO

Este artigo tem por objetivo explorar relações entre qualidade do Ensino Público no Fundamental II, a partir do Ideb 2009, e características dos municípios. Sua finalidade principal consiste em apreender tanto regularidades que marcam as desigualdades regionais e educacionais quanto os casos que rompem com essas regularidades. A análise indica três importantes resultados: (i) que as metrópoles apresentam indicadores negativos, o que reforça a hipótese de um efeito-metrópole sobre as desigualdades educacionais; (ii) que, no Nordeste, os resultados mais críticos parecem se concentrar na faixa litorânea e (iii) os municípios de alguns estados do Nordeste, especialmente os do Ceará, fogem ao padrão negativo da região, o que exige estudos aprofundados para compreensão de seus condicionantes socioeducacionais.

PALAVRAS-CHAVE: AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO • POLÍTICAS PÚBLICAS • IDEB • DESIGUALDADES EDUCACIONAIS • MUNICÍPIOS.

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo explorar las relaciones entre la calidad de la enseñanza pública en el Fundamental II, a partir del Ideb del 2009, y las características de los municipios. Su finalidad principal es aprehender tanto regularidades que marcan las desigualdades regionales y educativas como los casos que rompen con esas regularidades. El análisis indica tres resultados importantes: (i) que las metrópolis presentan indicadores negativos, lo que refuerza la hipótesis de un efecto-metrópolis sobre las desigualdades educativas; (ii) que en el noreste los resultados más críticos parecen concentrarse en la franja del litoral y (iii) que los municipios de algunos estados del noreste, especialmente los de Ceará, escapan del patrón negativo de la región, lo que exige estudios más profundos para comprender las condicionantes socioeducativas.

PALABRAS CLAVE: EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

• POLÍTICAS PÚBLICAS • IDEB • DESIGUALDADES EDUCATIVAS • MUNICIPIOS.

ABSTRACT

This article aims to explore the relationships between Public Education quality in Elementary School, based on the 2009 Ideb (Index of Basic Education Development), and characteristics of the municipalities. Its main purpose is to identify both regularities that mark regional and educational inequalities and the cases that break with these regularities. The analysis reveals three important results: (i) that large urban centers present negative indicators, which reinforces the hypothesis of a metropolis-effect on educational inequalities, (ii) that in the Northeast the most critical results seem to be concentrated along the coast, and (iii) that the municipalities of some northeastern states, mainly Ceará, defy the negative pattern of the region, a fact which requires in-depth studies to understand their socio-educational conditioning factors.

KEYWORDS: EDUCATIONAL ASSESSMENT • PUBLIC POLICIES •

IDEB • EDUCATIONAL INEQUALITIES • MUNICIPALITIES.

1 APRESENTAÇÃO

Este artigo apresenta resultados de um estudo exploratório sobre qualidade da escola pública em municípios, no Ensino Fundamental II (redes estaduais e municipais), tendo em vista algumas características desses municípios: a unidade da Federação e, especialmente, as grandes regiões em que se localizam e sua região de influência. A finalidade principal do trabalho consiste em buscar apreender tanto regularidades que marcam as relações entre desigualdades regionais e educacionais quanto os casos que rompem com essas regularidades, por apresentarem indicadores positivos de qualidade em contextos regionais marcados por resultados negativos.

A opção pela segunda etapa do Ensino Fundamental se deve ao fato de que, embora a série histórica do Ideb – índice que aqui se utiliza, apesar de suas insuficiências, para estimar a qualidade da educação dos municípios² – evidencie avanços na melhoria de dimensões da qualidade da segunda etapa do Ensino Fundamental (6º a 9º ano), esses avanços vêm se fazendo num ritmo menos expressivo que aqueles observados na primeira etapa do mesmo nível de ensino (Tabela 1), o que su-

² As limitações do Ideb para estimar a qualidade da educação são, ainda que de modo sucinto, abordadas mais adiante, quando seu uso, neste trabalho, é justificado.

gere a necessidade de estudos que subsidiem políticas e ações voltadas especificamente para a última etapa.

TABELA 1 - Aumento da média nacional do Ideb nas duas etapas do Ensino Fundamental (2005-2009)

	2005-2007	2007-2009
Fundamental I	+4	+4
Fundamental II	+3	+2

Fonte: Ideb/Inep/MEC, 2009.

O foco nos municípios se deve à consciência do papel estratégico que desempenham para a melhoria da qualidade da Educação Básica, bem como das distintas dificuldades que enfrentam – de acordo com sua localização, com seu porte e com a rede de relações que estabelecem com outros centros – para desenvolver e implementar políticas que visam à qualidade do ensino.

Para a análise dos indicadores da qualidade alcançada pelo ensino, adotaram-se como parâmetro as notas obtidas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2009. Primeiramente, as notas foram analisadas para compor um quadro geral dos resultados no País. Em seguida, efetuou-se uma análise comparativa entre as grandes regiões geográficas e entre os diversos tipos de municípios, classificados de acordo com sua região de influência (IBGE, 2007). Buscou-se identificar, no interior de grupos de municípios e regiões que apresentam resultados abaixo da média nacional, municípios e estados que tivessem resultados mais elevados. A partir desse mapeamento quantitativo, pretende-se, numa etapa posterior, dar prosseguimento à pesquisa por meio de investigações pontuais mais aprofundadas, buscando, a partir da identificação de casos de melhoria no Ideb, apreender suas efetivas consequências em termos de qualidade e equidade, bem como as estratégias e as condições que as possibilitaram. Espera-se, desse modo, reunir elementos para o aprimoramento da qualidade da educação no País e para a redução das desigualdades que ainda lhe são características.

A seguir, apresentam-se uma breve descrição da metodologia empregada, uma exposição do quadro geral do desempenho

do ensino público nos municípios de todo o Brasil no Ideb e, por fim, resultados parciais da pesquisa referentes ao desempenho das metrópoles e dos pequenos municípios da região Nordeste, em que se destacam, pelos indicadores positivos alcançados, os do Estado do Ceará.

2 METODOLOGIA

2.1 IDEB

Para uma estimativa da qualidade do ensino público, adotou-se como dado o desempenho dos municípios na última avaliação do Ideb, realizada em 2009, no Ensino Fundamental II (da 5ª à 8ª série; ou do 6º ao 9º ano), calculando-se a nota média conjunta das escolas das redes municipal e estadual em cada município.

O Ideb foi eleito como um instrumento a ser empregado na pesquisa por constituir um parâmetro que possibilita uma estimativa básica da situação geral do ensino e que, sendo um indicador de abrangência nacional, permite uma análise comparativa entre escolas, municípios, estados e regiões do País.

Apesar disso, o índice apresenta um conjunto de limitações para representar a qualidade da educação. Em primeiro lugar, é construído sobre a média da nota dos alunos. Muito influenciada por valores extremos, o cálculo da média pode gerar um incentivo para as escolas investirem nos alunos mais fortes, excluindo os mais fracos ou induzindo-os a faltar no dia da prova, como sugere Soares (2010), com a ressalva de que os dados disponíveis ainda não permitem testar tais hipóteses. Uma segunda fragilidade do Ideb é não considerar o valor agregado, isto é a eficácia da escola, uma vez que o peso do nível socioeconômico e cultural dos alunos – importante fator na definição dos resultados dos estudantes – não é controlado, de modo a isolar a contribuição da escola para esses resultados.

Quando utilizado para estados e municípios, além disso, o Ideb não permite, em terceiro lugar, qualquer conclusão sobre a cobertura educacional das redes, ou seja, um município pode obter um alto Ideb investindo em educação para apenas uma parcela de sua população, excluindo os mais vulneráveis.

Ainda é importante, por fim, destacar que a Prova Brasil, usada para medir o desempenho dos alunos, mede apenas o resultado do processo de ensino-aprendizado, mas nada diz sobre esse processo mesmo, assim como sobre as condições em que é realizado. Apenas dois aspectos do ensino-aprendizado são contemplados – leitura e matemática –, que, além de ser um olhar redutor sobre as finalidades da educação, podem induzir a uma redução de currículo (FREITAS, 2007).

Ainda que apresente limitações para uma avaliação substancial e completa da qualidade da educação, considera-se que, para os fins desta investigação, o Ideb pode oferecer uma primeira estimativa da situação do ensino, que terá de ser ulteriormente investigada em profundidade.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Para a avaliação do ensino público, não se pode, naturalmente, comparar municípios com grande disparidade no que se refere à região, ao porte, à disponibilidade de recursos, ao desenvolvimento sociocultural e econômico. É preciso recorrer a uma classificação para diferenciar os municípios e agrupá-los em categorias segundo suas similaridades. Sendo assim, os municípios foram classificados a partir de duas diferentes perspectivas:

- a. segundo as grandes regiões do País – Norte (N), Nordeste (NE), Centro-Oeste (CO), Sudeste (SE), Sul (S);
- b. segundo as regiões de influência dos municípios (IBGE, 2007), classificando-os nas seguintes categorias: (1) metrópole; (2) região metropolitana; (3) capital regional; (4) centro sub-regional; (5) centro de zona; (6) centro local.

Essa segunda classificação está baseada naquela apresentada pelo IBGE (2007) no estudo sobre as Regiões de influência das cidades, com inclusão da categoria das regiões metropolitanas.³ Em linhas gerais, essa classificação considera o nível de centralidade dos municípios (se o município constitui-se como foco para outras cidades, configurando uma determinada área de influência), o número de habitantes, as dimensões da rede empresarial existente (e a localização da gestão empresarial), a presença de órgãos dos poderes executivo e judiciário, e a

3 No estudo original (IBGE, 2007), os municípios de regiões metropolitanas fazem parte da categoria metrópole. Para os fins deste estudo, essa categoria foi dividida em Metrópole e Região Metropolitana.

dotação de diferentes equipamentos e serviços. Tais fatores não só determinam o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, mas também sua condição de ponto de convergência para outros – possuindo assim uma maior ou menor área de influência – ou, ao contrário, de dependência ou subordinação em relação a outros centros urbanos, inserindo-se, portanto, na região de influência de outros.

Segundo tais critérios, temos as seguintes categorias de municípios por regiões de influência:

1. **Metrópole** – são os doze principais centros urbanos do País, caracterizados por seu grande porte e por manterem fortes relações mútuas, e também por possuírem, em geral, extensa área de influência direta. São eles: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Brasília, Goiânia, Manaus e Belém.
2. **Região metropolitana** – municípios que fazem parte da área de influência direta das doze metrópoles apresentadas acima. Incluem-se nesta categoria municípios como aqueles que compõem o ABC paulista e Niterói.
3. **Capital regional** – integram esse nível setenta centros (e municípios que fazem parte da área de influência direta desses centros) que se relacionam com o estrato superior da rede urbana. As atividades de gestão sediadas nesses municípios estão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Eles têm área de influência de âmbito regional, sendo referidos como destino por grande número de municípios para um conjunto de atividades. Incluem-se nessa categoria municípios como Maceió, Teresina, Campinas, Ribeirão Preto, Florianópolis, Pelotas.
4. **Centros sub-regionais** – integram esse nível 169 centros com atividades de gestão menos complexas. Têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, predominantemente, com as principais metrópoles nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, por exemplo). Incluem-se nesta categoria municípios como Marília, Botucatu, Viçosa, São João del Rei.
5. **Centro de zona** – nível formado por 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata;

exercem funções de gestão elementares. Exemplos: Diamantina, Três Lagoas, Fernandópolis.

6. Centro local – categoria formada pelas demais 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do próprio município, servindo apenas aos seus habitantes. Têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8.133 habitantes). Exemplos: Ubatuba-SP, São Luís do Paraitinga-SP, Queluz-SP, Porciúncula-RJ, Vassouras-RS.

3 ANÁLISE GERAL DOS RESULTADOS DO IDEB NOS MUNICÍPIOS DO BRASIL

A média do Ideb do Ensino Fundamental II da rede pública de todos os municípios do País é 3,8 e o desvio padrão (DP) é de 0,7. Os municípios foram classificados em três faixas de acordo com a média do Ideb nacional:

- abaixo da faixa média: municípios com Ideb mais de um DP abaixo da média, ou seja, entre 1,7 e 3,1;
- dentro da faixa média: municípios com Ideb até um DP para cima ou para baixo da média, entre 3,1 e 4,5;
- acima da faixa média: municípios com Ideb mais de um DP acima da média, entre 4,5 e 6,6.

3.1 RESULTADOS DO IDEB DOS MUNICÍPIOS NAS DIFERENTES REGIÕES DO PAÍS

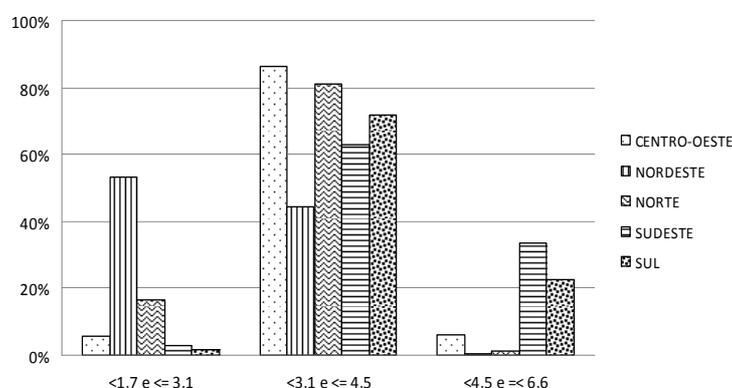
Comparando o Ideb dos municípios das diferentes regiões do País (Gráfico 1), verifica-se que as regiões Sul e Sudeste apresentam os indicadores mais altos. A região Sudeste tem mais de 60% de seus municípios com Ideb dentro da faixa média e 33% de seus municípios acima dessa faixa; a região Sul, por sua vez, está mais concentrada na faixa média: mais de 70% de seus municípios se situam nessa faixa; o percentual de municípios com Ideb na faixa superior é de 22%.

A concentração na faixa média é ainda maior na região Centro-Oeste: mais de 80% de seus municípios estão localizados nessa faixa e o restante se encontra dividido de forma relativamente equivalente nas faixas superiores ou inferiores.

São as regiões Norte e Nordeste que apresentam os indicadores mais baixos. Os municípios da região Norte possuem a segunda maior concentração de municípios na faixa de médias mais baixas. Porém, embora não haja um número significativo de municípios com Ideb acima da faixa média, mais de 80% de seus municípios estão dentro da faixa média.

A região Nordeste apresenta os resultados mais desafiadores, pois possui mais municípios na faixa inferior do que na faixa média, e o número de municípios com Ideb na faixa superior é pouco expressivo (10 municípios, ou menos de 1%).

GRÁFICO 1 - Distribuição do Ideb dos municípios brasileiros por grande região



Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009.

3.2 RESULTADOS GERAIS DO IDEB DOS MUNICÍPIOS POR CATEGORIA DE REGIÃO DE INFLUÊNCIA

Examinando-se a distribuição do Ideb dos municípios do País de acordo com sua região de influência (Gráfico 2), destacam-se negativamente três categorias municipais: metrópoles, regiões metropolitanas e centros locais.

As metrópoles e, de modo geral, as regiões metropolitanas, quando comparadas aos municípios das demais categorias, exibem um desempenho inferior no Ideb. Embora cerca de 75% das metrópoles se localizem na faixa média, cerca de 25% delas se situam na faixa inferior e nenhuma delas na superior. As regiões metropolitanas, embora tenham cerca de 77% de

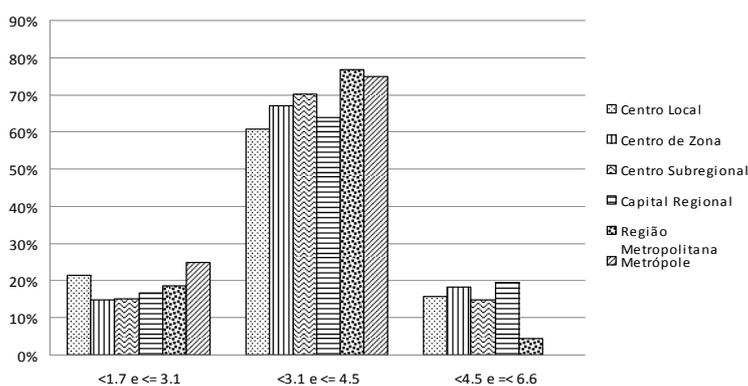
seus municípios dentro da faixa média, têm menos de 5% dos municípios acima dessa faixa.

Esses resultados indicam que a educação pública nos grandes aglomerados metropolitanos constitui um problema específico. Suas escolas públicas têm resultados baixos apesar de serem cidades ricas, que concentram algumas das mais importantes instituições das áreas de educação e cultura do País, como universidades, centros de pesquisa, instituições culturais e organizações não-governamentais que atuam na área da educação pública. Nesse caso, os resultados contrariam a hipótese de que as metrópoles e regiões metropolitanas, em razão do maior desenvolvimento econômico (especialmente nas regiões Sudeste e Sul) e, teoricamente, pela maior disponibilidade de recursos, teriam melhor desempenho no Ideb.

Alguns estudos, como o de Ribeiro e Kolinski (2009), sustentam que há um efeito-metrópole ainda não explicado suficientemente, que repercute negativamente sobre os resultados das escolas públicas metropolitanas. Pesquisa em curso no Cenpec vem também evidenciando efeitos negativos da segregação urbana sobre a acentuação de desigualdades escolares (CENPEC, 2011).

Os centros locais, por sua vez, apesar de terem cerca de 60% de seus municípios dentro da faixa média, constituem a categoria com menor representação de municípios nessa faixa, e têm 21% dos municípios com Ideb abaixo da média, entre 1,7 e 3,1.

GRÁFICO 2 - Distribuição Ideb dos municípios brasileiros por região de influência



Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/ Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

3.3 RESULTADOS DAS CATEGORIAS MUNICIPAIS NAS DIFERENTES REGIÕES DO PAÍS

Podem-se obter informações bastante reveladoras decompondo as categorias municipais por região de influência em cada uma das grandes regiões do País (Tabela 2).

Aqui, novamente, destaca-se a baixa média do Ideb das metrópoles e regiões metropolitanas, que, em todas as regiões, têm desempenho inferior em relação às demais categorias, o que reforça a especificidade de seus problemas educacionais e sua relativa independência em relação às desigualdades regionais. Embora esses municípios somem 3,1% do total de municípios brasileiros, são mais populosos e concentram 30% das matrículas nacionais.

O Ideb mais baixo nos aglomerados metropolitanos chama a atenção especialmente nas regiões Sul e Sudeste, nas quais as médias das metrópoles e das regiões metropolitanas são quase um desvio padrão abaixo da média da região. No caso da região Nordeste, que apresenta médias mais baixas que as demais regiões em todas as categorias, essa discrepância não é tão expressiva.

A decomposição das categorias municipais de cada região nos revela ainda que os municípios do Nordeste têm a menor média geral e apresentam as menores médias em todas as categorias de porte, sem exceção. Isto se agrava com o dado de que essa região concentra 30% das matrículas do País (Tabela 2), metade delas em municípios de centro local (Tabela 3), o que nos impele a analisar mais detidamente a situação da região, em especial dessa categoria municipal.

TABELA 2 – Média do Ideb, participação na matrícula no Ensino Fundamental II e desvio padrão por categoria de município e região

	REGIÃO																	
	CENTRO-OESTE			NORDESTE			NORTE			SUDESTE			SUL			TOTAL		
	Média Ideb	% mat.	DP	Média Ideb	% mat.	DP	Média Ideb	% mat.	DP	Média Ideb	% mat.	DP	Média Ideb	% mat.	DP	Média Ideb	% mat.	DP
Centro local	3,9	2%	0,5	3,1	15%	0,5	3,5	4%	0,4	4,3	8%	0,6	4,2	5%	0,5	3,8	33%	0,7
Centro de Zona	4,0	1%	0,4	3,2	4%	0,5	3,7	1%	0,4	4,4	4%	0,5	4,2	2%	0,5	3,9	12%	0,7
Centro sub-regional	4,2	1%	0,3	3,2	2%	0,4	3,5	1%	0,4	4,3	3%	0,4	4,2	2%	0,3	3,8	8%	0,6
Capital regional	4,1	1%	0,3	3,1	5%	0,5	3,8	1%	0,4	4,3	7%	0,5	4,1	3%	0,4	3,9	17%	0,7
Metrópole	3,9	2%	0,1	3,0	3%	0,4	3,2	2%	0,1	3,8	8%	0,3	3,8	1%	0,4	3,5	16%	0,5
Região metropolitana	3,4	1%	0,3	3,1	2%	0,5	3,5	0%	0,3	3,9	9%	0,5	3,8	2%	0,5	3,7	14%	0,6
Total	3,9	7%	0,5	3,1	30%	0,5	3,5	9%	0,4	4,3	39%	0,6	4,2	15%	0,5	3,8	100%	0,7

Fonte: Ideb/Inep/Censo Escolar 2009/ Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

TABELA 3 – Média do Ideb das escolas dos municípios centros locais, participação na matrícula no Ensino Fundamental II, diferença da média do Ideb dos municípios em relação à média nacional, por grandes regiões

Categoria municipal	REGIÃO																
	CENTRO-OESTE		NORDESTE		NORTE		SUDESTE		SUL		TOTAL						
	Média Ideb	DP % mat.	Média Ideb	DP % mat.	Média Ideb	DP % mat.	Média Ideb	DP % mat.	Média Ideb	DP % mat.	Média Ideb	DP % mat.					
Centro local	3,9	2	0,1	3,1	15	0,7	3,5	3,9	0,3	4,3	8	0,5	4,2	4,7	0,4	3,8	33,5

M = média Ideb nacional; N = média Ideb dos centros locais na região.

Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/Censo Escolar 2009/ Regiões de influência das cidades IBGE-2007

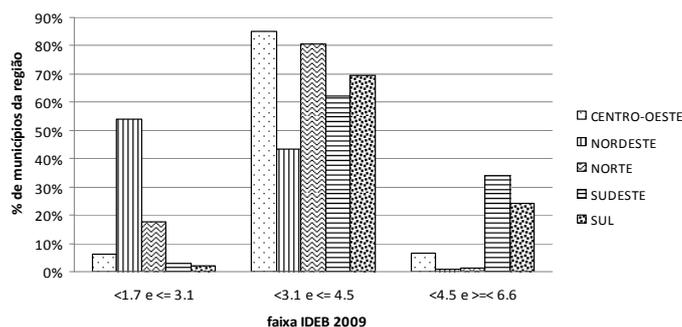
A seguir, será mais detalhadamente exposta a situação dos centros locais e, especificamente, dos centros locais do Nordeste, com média significativamente abaixo da média nacional.

4 OS CENTROS LOCAIS DO NORDESTE

4.1 SITUAÇÃO GERAL DOS CENTROS LOCAIS DO BRASIL

Os centros locais somam 80,2% dos municípios do País e são a categoria isolada com o maior número de matrículas: 33,5% (Tabela 4). O Gráfico 3 mostra a distribuição dos centros locais por grandes regiões. Pode-se ver que a grande maioria desses centros com Ideb abaixo da média nacional encontra-se na região Nordeste. Ali, aproximadamente 54% dos municípios apresentam resultados abaixo da faixa média. Cerca de 42% encontram-se dentro da faixa média e apenas um número muito baixo, aproximadamente 1%, tem resultados acima dela.

GRÁFICO 3 - Distribuição dos municípios centros locais do Brasil por faixa do Ideb



Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/Estudo: Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

Os centros locais do Nordeste representam cerca de 15% do total da matrícula no País (Tabela 4). Pesquisa envolvendo 329 municípios de três estados da região (CENPEC, 2008) evidencia que “os baixos resultados estão associados a uma cultura política fortemente influenciada pelo modelo coronelista e a uma gestão educacional marcada pelo primado dos critérios políticos sobre os técnicos na indicação dos dirigentes e de outros profissionais da educação, pela desinformação a respeito de programas e políticas educacionais pela falta de autonomia dos dirigentes da educação,

bem como fundamentalmente, pela ausência de políticas públicas consistentes, articuladas e focadas na solução de problemas dos municípios”.

TABELA 4 - Centros locais do Brasil, média no Ideb e participação na matrícula no Ensino Fundamental II

CENTROS LOCAIS DO BRASIL			
Regiões	Média Ideb	% matr.	n° matr. (em 1000)
Centro-oeste	3,9	2,0	247
Nordeste	3,1	14,9	1845
Norte	3,5	3,9	480
Sudeste	4,3	8,0	998
Sul	4,2	4,7	582
Total	3,8	33,5	4152

Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/ Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

4.2 OS CENTROS LOCAIS DA REGIÃO NORDESTE

O quadro dos centros locais da região Nordeste está longe de ser homogêneo, uma vez que os estados que a integram apresentam grande diversidade e enfrentam diferentes desafios, e, portanto, obtêm resultados desiguais.

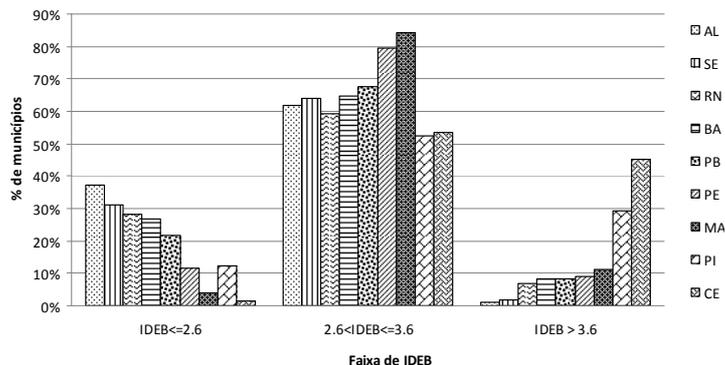
A média Ideb dos centros locais da região é 3,11 (Tabela 5), com desvio padrão de 0,52. O estado do Ceará se sobressai com a média Ideb mais elevada, um desvio padrão acima da média. Os estados do Piauí e do Maranhão também têm Ideb acima da média. A média de Pernambuco equivale à média geral, e os demais estados – Alagoas, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe – têm Ideb abaixo da média.

TABELA 5 - Média Ideb dos estados do Nordeste e número de municípios com Ideb acima da média

UF	MÉDIA IDEB	N1	N2	N1/N2
		n° total de municípios	n° total de municípios com Ideb > 3,6	porcentagem total de municípios com Ideb > 3,6
AL	2,75	86	01	1
BA	2,96	350	30	9
CE	3,63	151	69	46
MA	3,23	175	21	12
PB	2,99	190	17	9
PE	3,1	146	14	10
PI	3,34	174	55	32
RN	2,94	134	11	8
SE	2,82	59	01	2
Total	3,11	1465	219	15

Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/ Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

GRÁFICO 4 – Distribuição dos municípios dos estados do Nordeste por faixa do Ideb



Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/ Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

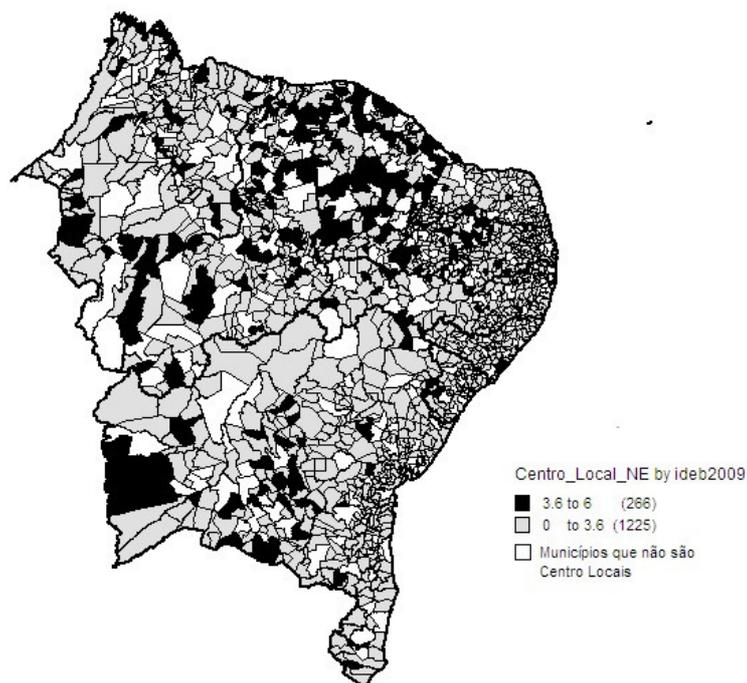
Analisando a distribuição dos municípios de cada estado segundo a média do Ideb, destacam-se, na faixa de municípios com Ideb acima da média, os estados do Ceará e do Piauí. O Ceará, particularmente, com a maior média, tem quase metade de seus municípios – 46% – com Ideb acima da faixa média (acima de 3,6), além de ter apenas dois municípios com Ideb abaixo da média.

O Piauí tem a segunda melhor média (3,34) e uma grande porcentagem de seus municípios – 32% – tem Ideb acima da faixa média.

Alagoas, por outro lado, exibe os resultados menos expressivos. O Estado possui a média mais baixa (2,75), e, apesar de ter 61% de seus municípios dentro da faixa média, tem cerca de 37% dos municípios abaixo dela.

O mapa 1 destaca os municípios centros locais do Nordeste que possuem um Ideb acima da faixa da média.

MAPA 1 – Municípios do Nordeste centros locais com Ideb acima da média



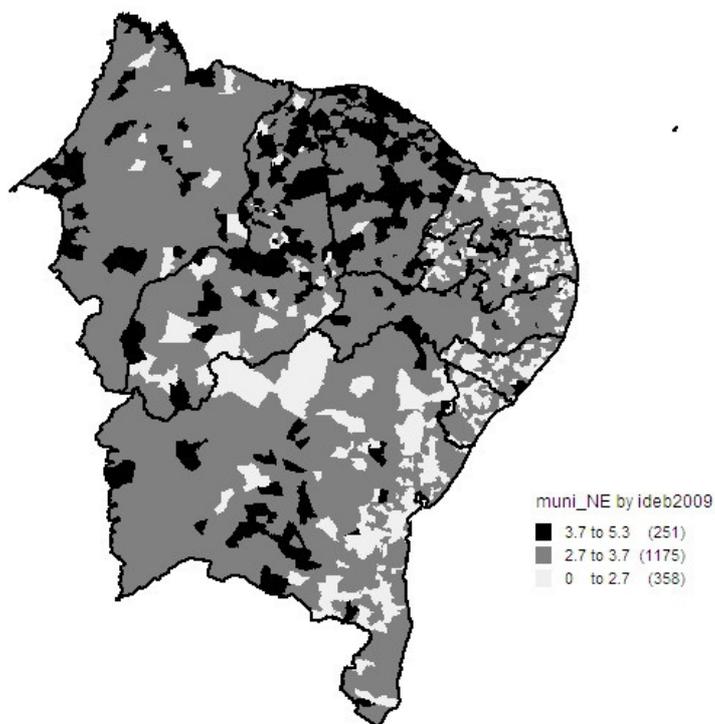
Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/ Estudo: Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

Analisando no mapa a distribuição dos municípios por faixa no Ideb, verifica-se que a maior parte dos centros locais com Ideb acima da faixa média (ou seja, mais de um desvio padrão acima da média) encontra-se distribuída pelo interior da região. O Ceará e o Piauí se destacam por conter grande parte deles, distribuídos em todo o território. Há também uma zona de concentração de centros locais com Ideb elevado no interior do estado da Bahia.

Chama a atenção também a baixa presença de municípios com Ideb mais alto na região litorânea. O mapa 2 mostra que essa região também concentra a maioria dos municípios com Ideb bem abaixo da média, independentemente de sua região de influência. De ocupação mais antiga, a faixa litorânea do Nordeste é também a mais industrializada e com a maior rede de serviços; é onde estão localizadas todas as capitais estaduais e onde o setor de turismo vem se desenvolvendo expressivamente já há alguns anos. Portanto a concentração dos municípios

com os índices mais baixos nessa região aponta para a necessidade de estudos mais aprofundados que apreendam os fatores que levam a esse resultado, bem como os desafios que enfrenta em suas escolas.

MAPA 2 – Municípios do Nordeste por faixa de Ideb 200-EF2



4.3 BONS RESULTADOS NUM CONTEXTO GERAL DE BAIXO DESEMPENHO

Embora a região Nordeste se caracterize por médias baixas, alguns de seus municípios apresentam resultados muito positivos. Em alguns municípios, as médias são significativamente elevadas e consistentes desde 2005, estando muitas vezes acima da média da região e mesmo da média nacional, como os municípios de Monsenhor Hipólito e Nazaré do Piauí, no Piauí, Alto Alegre do Pindaré, no Maranhão, e Abaiara e São Gonçalo do Amarante, no Ceará.

Diante da constatação desse progresso e dos casos de diversos municípios que se destacam com média Ideb elevada

em alguns estados da região Nordeste, cabe por hora investigar o Ceará, que concentra a maioria dos municípios com um alto Ideb da região.

5 IDEB NO CEARÁ

O Ceará é composto basicamente de municípios centros locais, que concentram quase a metade das matrículas do Fundamental II (Tabela 6).

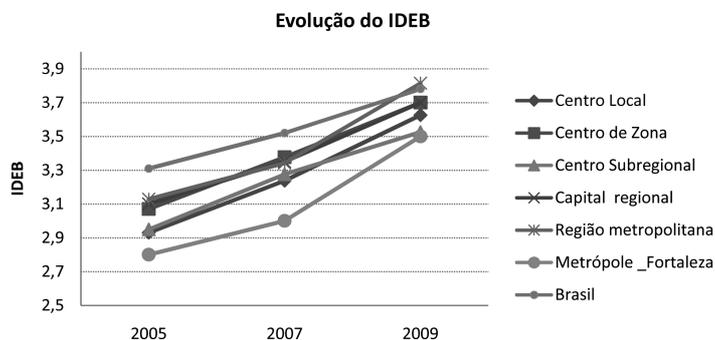
Em termos de resultado no Ideb, todos os grupos vêm apresentando uma evolução positiva desde 2005. Os centros locais e a Região Metropolitana, incluindo Fortaleza, apresentam a melhor evolução, ainda que a metrópole Fortaleza mantenha-se com o pior resultado em todos os períodos (Gráfico 5), confirmando o padrão apreendido para o conjunto das metrópoles brasileiras. É possível observar, porém, que, diferentemente do constatado anteriormente, os municípios da região metropolitana de Fortaleza são os que obtiveram a maior média do Estado, o que sugere a necessidade de estudos posteriores.

TABELA 6 - Municípios do Ceará por categoria, número, número de matrícula e evolução do Ideb (2005-2009)

CATEGORIA MUNICIPAL	N DE MUNICÍPIOS	MATR. (MIL)	% DO TOTAL	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009
Centro Local	151	291	49	2.93	3.24	3.63
Centro de Zona	17	64	11	3.07	3.38	3.7
Centro Sub-regional	4	26	4	2.95	3.28	3.53
Capital Regional	4	42	7	3.1	3.35	3.7
Região Metropolitana	7	60	10	3.13	3.34	3.81
Metrópole Fortaleza	1	117	20	2.98	3	3.5

Fonte: Ideb/Inep/MEC 2009/ Censo Escolar 2009/Estudo: Regiões de influência das cidades IBGE-2007.

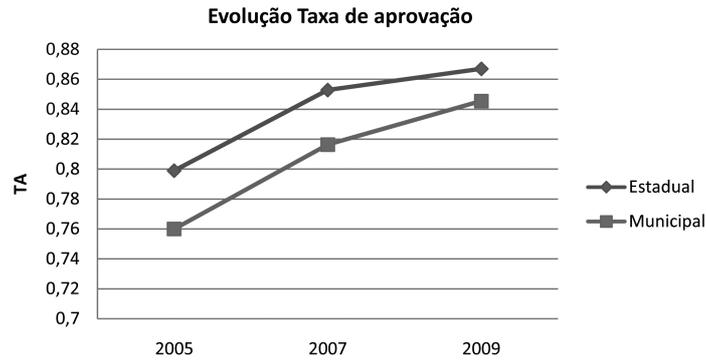
GRÁFICO 5 - Evolução do Ideb das diferentes categorias de municípios cearenses (2005-2009)



Fonte: Ideb/Inep/MEC.

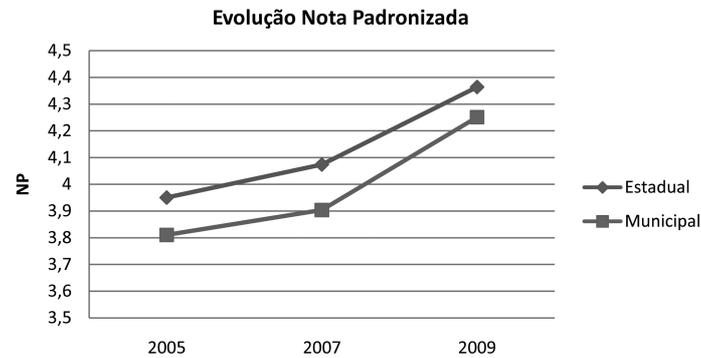
Os gráficos 6 e 7 mostram que a evolução do Ideb 2005 a 2009 vem se dando em ambas as redes estaduais e municipais, num mesmo movimento e para os dois componentes do indicador: inicialmente, de 2005 para 2007, ocorre uma melhoria mais acentuada da taxa de aprovação e posteriormente, de 2007 para 2009, uma melhoria mais acentuada da nota padronizada. É importante destacar que, desde meados da década de 1990, o Ensino Fundamental passou a viver um processo de municipalização nas duas etapas desse nível de ensino. Segundo dados do Censo Escolar de 2001 (INEP, 2001), cerca de 40% das matrículas do Ensino Fundamental II estavam na rede estadual. Em 2009, apenas 16% integravam essa mesma rede (INEP, 2009). É, portanto, digno de nota que a melhoria dos indicadores ocorra naquelas redes tão marcadas – como se indicou anteriormente – por precárias condições de organização e de gestão (CENPEC, 2008).

GRÁFICO 6 - Evolução da taxa de aprovação



Fonte: Ideb/Inep/MEC.

Gráfico 7 - Evolução dos resultados na Prova Brasil



Fonte: Ideb/Inep/MEC.

Desde meados dos anos 1990, o Ceará vem passando por um processo de fortes investimentos na implementação de políticas educacionais (ver por exemplo NASPOLINI, 2001, VIEIRA, 2007), que enfatizam a modernização da gestão, o processo de aprendizado e a criação de uma cultura de avaliação e, mais recentemente, de responsabilização forte. A descrição e análise dessas políticas, bem como o exame das possibilidades de sua generalização para outros contextos estão por ser realizadas.

Os dados chamam, porém, a atenção, desde já, para a consistência com que as redes estadual e municipal, ao mesmo

tempo, vêm avançando nos resultados na grande maioria dos municípios, o que parece indicar que uma forte articulação entre as duas redes talvez seja um dos traços que caracterizam as políticas educacionais que distinguem o Estado. O acentuado processo de municipalização – mas em municípios com poucos recursos e fracas instituições de gestão da educação – possibilitou, ao que tudo indica, a assunção, por um estado forte e com grande poder de distribuição de recursos financeiros e humanos, assumir um papel centralizador na definição de políticas educacionais, em sua implementação, monitoramento e controle. Tudo indica que o Ceará viveu, paradoxalmente, uma descentralização (a municipalização) fortemente centralizada (pelo controle do estado).

Também é possível supor, tendo em vista os trabalhos que descrevem essas políticas, que sua continuidade parece ser um outro traço importante a ser levado em conta na compreensão do caso. Por fim, é provável que em alguma medida parte das políticas implementadas pelo Estado incida indiretamente sobre a segunda etapa do Ensino Fundamental. A prioridade dos gestores tem, em geral, recaído sobre os anos iniciais e seus efeitos positivos, ao que tudo indica, repercutido nos últimos. É necessário estimar, por exemplo, as repercussões que as medidas – primeiro em nível municipal e, mais recentemente, em nível estadual – de organização do processo de alfabetização tiveram sobre o processo de ensino nos anos finais do nível fundamental (GOMES; CAMPOS, 2006; MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009).

Para, porém, explorar essas hipóteses, bem como formular sistematicamente outras possibilidades de compreensão do caso cearense, será necessária uma análise mais detida e cuidadosa dos dados do Estado e de suas relações com os demais estados da região.

6 CONCLUSÕES

Ao utilizar o Ideb como um primeiro sinalizador da qualidade da educação nos municípios brasileiros constata-se, primeiramente, uma reprodução das desigualdades regionais historicamente encontradas em outros indicadores socioeconômicos.

Evidenciam-se também situações problemáticas comuns a todas as regiões, como no caso das baixas médias de Ideb nas metrópoles, bem como, no caso do Nordeste, indicações da possível existência de desafios peculiares a sua região litorânea.

É possível também, entretanto, identificar casos que se destacam positivamente, como o dos municípios do Estado do Ceará.

A partir desse mapeamento quantitativo, pretende-se, como já se indicou, numa etapa posterior, dar prosseguimento à pesquisa por meio de duas direções. É preciso, em primeiro lugar, reunir mais elementos para a formulação de hipóteses sobre o caso do Ceará. Formuladas essas hipóteses, é necessário, em segundo lugar, qualificar esse processo de melhoria, apreendendo o que o aumento do Ideb vem, efetivamente, representando em termos de qualidade e equidade educacionais. Em terceiro lugar, é preciso, com base nessa experiência que, em suas linhas gerais, parece ser bem-sucedida, buscar princípios e estratégias para o aprimoramento da qualidade da educação pública no País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENPEC. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social de grandes centros urbanos*. Síntese de resultados – São Miguel Paulista. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), 2011.

_____. *Cultura política e gestão educacional*. Relatório final. São Paulo: Cenpec: 2008.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

GOMES, I. F.; CAMPOS, M. O. C. (Org.). *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo*. Fortaleza: Assembléia Legislativa do Ceará, 2006.

IBGE. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

INEP. *Censo Escolar 2001*. Brasília: Inep/MEC. Disponível em: <http://inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse_2001.htm>.

_____. *Censo Escolar 2009*. Brasília: Inep/MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>>.

_____. *Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico – Ideb/2009*. Brasília: Inep/MEC. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br>>.

MARQUES, C. de A.; AGUIAR, R. R.; CAMPOS, M. O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 43, maio/ago. 2009. p. 275-291.

NASPOLINI, Antenor. Reforma da educação básica no Ceará. *Estudos Avançados*. v. 15, n. 42, 2001. p.169-186.

RIBEIRO, L. C.; KOSLINSKI, M. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. *Eure*, v. XXXV, n. 106, 2009. p. 101-129.

SOARES, J. F. *Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb*. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG, 2010

VIEIRA, S. Lerche. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, 2007. p. 45-60.

FREDERICA PADILHA

Pesquisadora da Coordenação de Desenvolvimento de Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)
frederica31@uol.com.br

MAURICIO ÉRNICA

Pesquisador da Coordenação de Desenvolvimento de Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)
mauernica@gmail.com

ANTÔNIO AUGUSTO GOMES BATISTA

Professor do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFMG, coordenador da Coordenação de Desenvolvimento de Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)
antonio.batista@cenpec.org.br

LUCIANA PUDENZI

Bacharel em Ciências Sociais (USP) e mestre em Filosofia (USP)
lupudenzi@gmail.com

Recebido em: DEZEMBRO 2011

Aprovado para publicação em: JANEIRO 2012