

**REGIME DE METAS EDUCACIONAIS E A EFETIVIDADE DO
DIREITO DE APRENDER DOS ALUNOS DO NORDESTE
BRASILEIRO¹.**

Washington Bonfim (UFPI)²
Andrea Fialho (FSA)³

RESUMO

Na busca de eficiência e eficácia de suas políticas, os governos brasileiros passaram a desenvolver sistemas de avaliação de políticas públicas, notadamente na área de educação, vez que é nesta área que reside um dos maiores fatores de perpetuação da desigualdade econômica e social que vem permeando toda a história do Estado brasileiro, como também colocando em xeque o desenvolvimento sustentado, conforme se depreende da colocação alcançada pelo Brasil no último PISA (2009). O objetivo central de tais avaliações, efetuadas pelo governo federal, é permitir que os órgãos responsáveis pela formulação, desenvolvimento e gerenciamento das políticas públicas educacionais, seja na esfera federal, estadual e municipal, possam definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas, direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias. Este artigo procura discutir as recentes mudanças na política educacional brasileira, enfatizando o que se chama aqui de “regime de metas educacionais” e, com foco especial na situação do Nordeste brasileiro, busca apontar uma análise geral do desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para os Estados da região, bem como as suas capitais.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; direito de aprender; política educacional; IDEB; Lei de Responsabilidade Educacional

1. INTRODUÇÃO

Hoje, dentre os instrumentos de avaliação da qualidade de ensino, utilizados pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, destaca-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Desde 2005, o sistema “passou a ser composto por dois instrumentos de avaliação: a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), divulgado com o nome de Prova Brasil (...) e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que mantém as mesmas características do SAEB e, por isso, é divulgado com o nome deste último.” (Alves & Franco, 2008, p. 485 e 486).

¹ Este *paper* foi produzido no âmbito do projeto “Compromisso pela Alfabetização de Crianças na Idade Certa” (BRZE 002/11 – UNICEF e Instituto ProBem), que tem o objetivo de apoiar secretarias municipais de educação do estado do Piauí na construção de capacidade gerencial de coordenação de atividades de alfabetização de crianças.

² Doutor em Ciência Política (IUPERJ) e professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

³ Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Santo Agostinho (FSA), é Mestre em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Piauí.

O objetivo central dessas avaliações, efetuadas pelo governo federal, é permitir que os órgãos responsáveis pela formulação, desenvolvimento e gerenciamento das políticas públicas educacionais, seja na esfera federal, estadual e municipal⁴, possam definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas, direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias.

Assim, mesmo havendo um aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação das políticas públicas de educação pelo governo federal, nos últimos anos, ainda nos deparamos com baixos resultados, notadamente nos Estados e Municípios das regiões Norte e Nordeste, conforme a divulgação do último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2009.

Do ponto de vista analítico, podem-se levantar algumas hipóteses sobre esses resultados, que vão de fatores como o desvio de recursos destinados à aplicação na melhoria da política educacional de cada Estado, passando pela má utilização dos dados fornecidos por estas avaliações, na formulação de políticas públicas educacionais locais.

Isto posto, a análise aqui apresentada, através dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre os anos de 2005 e 2009, mostra os avanços e os problemas relativos ao desempenho dos estados do Nordeste brasileiro quanto às diversas fases do ensino básico, especialmente, o 5º e 9º anos do ensino fundamental.

O que se verifica então, é que às diversas modificações das relações federativas no país, acontecidas principalmente pós-1995, bem como ao aperfeiçoamento de instrumentos de políticas públicas, como o regime de metas implantado pelo Governo Federal, na área de educação, resistem aspectos de desigualdade regional muito evidentes, que podem ter relação com a necessidade de aperfeiçoamento de instrumentos federativos de correção de tais desigualdades, especialmente no que é relativo à fragilidade institucional de muitos municípios brasileiros.

Incluindo esta introdução, a análise será realizada em quatro sessões. Em primeiro lugar, são apresentadas algumas reflexões sobre as modificações do federalismo brasileiro, pós-1995, na visão da literatura sobre federalismo e políticas públicas no país. Na terceira

⁴ Apesar da participação das redes estaduais e municipais de ensino nas avaliações supramencionada, não ser facultativa, a União, através do governo federal, não dispõe de instrumentos normativos de “punição” as redes que obtêm baixo desempenho, tais como intervenção do MEC, ou retenção dos recursos repassados pela União, em virtude da natureza federativa do Estado brasileiro que preserva a autonomia de cada um de seus entes.

sessão, discutem-se os mecanismos de avaliação de políticas públicas educacionais no Brasil, com ênfase no Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nesta sessão, apresentamos dados do desempenho de municípios e Estados nodestinos a partir do IDEB. Finalmente, na última sessão, sugerimos algumas estratégias para melhoria mais rápida destes índices.

2. FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA: RECENTRALIZAÇÃO E DESIGUALDADES REGIONAIS.

Rompida a primeira década do século XXI, o Estado brasileiro ainda se depara com o problema da redução das desigualdades regionais. Mesmo diante das conquistas econômicas e sociais da última década, ainda há grandes distorções nos índices de desenvolvimento econômico e social, notadamente nas regiões Norte e Nordeste, onde se apresentam os piores indicadores sociais do País. Neste sentido, a ineficácia e ineficiência das políticas públicas, ainda se impõem como um dos fatores de manutenção da desigualdade regional, diante do complexo sistema de competências do Estado Federal brasileiro.

Quando da elaboração da Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas entre os níveis de governo, respeitando-se a autonomia dos entes federativos, apresentou-se como uma das melhores formas de torná-las eficazes e eficientes, ao que se chamou de revitalização do federalismo, que se apóia numa divisão de competências, na qual a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal possuem além de competências exclusivas, competências comuns em áreas de grande repercussão político-social, como saúde e educação⁵.

No entanto, a literatura sobre o federalismo e as políticas públicas, no Brasil pós-1995 (Arretche 2005; 2009 e 2010; Melo, 2005; Vazquez, 2010; Souza, 2002, 2004 e 2008; Gomes, 2009), tem apontado para uma série de mudanças institucionais que puderam reorganizar o federalismo brasileiro, no sentido de uma recentralização cujo papel fundamental teria sido o de “reduzir os efeitos desorganizadores dos desequilíbrios fiscais subnacionais e do padrão centrado na patronagem prevalecente no âmbito da política social” (Melo, 2005, p. 847).

Este processo de recentralização, como afirma Arretche (2010), interfere em alguns aspectos importantes da fórmula federativa no país, especialmente o seu caráter

⁵ O arranjo federal criado durante a constituinte de 1988, que de forma inovadora alçou os Municípios a categoria de ente federal, para que fossem fortalecidos os chamados governos locais e com isso permitir um aprofundamento democrático, através de formas de democracia participativa.

cooperativo, no que é relativo às desigualdades territoriais. Assim, como afirma a autora, “a percepção de pertencimento a uma comunidade nacional única combinada à desconfiança deste compromisso por parte das elites locais fornece justificativa normativa para a autoridade da União para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais” (2010, p. 613)

Contudo, as variáveis de “controle” da patronagem e da situação fiscal do país, bem como de regulação das políticas subnacionais foram implementadas em uma federação muito desigual, não apenas do ponto de vista da distribuição de recursos, mas principalmente na capacidade de execução de políticas, levando-se em conta constrangimentos como a escassez de recursos humanos e gerenciais na grande maioria dos pequenos municípios, que, especialmente na área de educação, são responsáveis pela introdução das crianças na vida escolar formal.

Sob este aspecto, é importante considerar que embora tenham avançado no Brasil vários projetos de reforma administrativa em entes federados subnacionais (Abrucio, 2007, 2009; Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010) as principais conquistas ficaram praticamente restritas, além da União, a poucos estados, como São Paulo e Espírito Santo, e a iniciativas pontuais de vários municípios, que procuraram desenvolver sistemas eficazes de aferição de resultados das políticas públicas. Todavia, ainda não se conseguiu convertê-las em ações eficientes, para que se alcance uma redução acentuada da desigualdade regional.

Um exemplo disto pode ser observado nas avaliações promovidas pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, que tem se dedicado a desenvolver sistemas sofisticados de controle da política pública da educação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica, como vem sendo realizado desde 2005.

Os últimos resultados apontados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica mostram que o desempenho dos alunos do Nordeste brasileiro está entre os piores do país. Vale destacar, também, que nessa região é onde se encontram os municípios mais pobres do Brasil, cuja sobrevivência se dá quase que exclusivamente de repasses feitos pelo governo federal, podendo em risco a capacidade desses municípios de prover, aos seus administrados, serviços universais como o da educação.

Pode-se dizer, portanto, que no Brasil, há uma distância significativa entre os níveis de governo, em relação ao gerenciamento da coisa pública. Enquanto a União Federal tem se preocupado ao longo do tempo, em aprimorar mecanismos que possam identificar gargalos de má aplicação de recursos e de implementação de suas políticas públicas; Estados

e municípios, na sua maioria, continuam imersos em uma burocracia ineficaz e ineficiente, incompatível com os modelos de gestão democráticos, cujo fim é a real concretização dos direitos.

Essa problemática tem impactado negativamente, tanto na modernização do Estado brasileiro, quanto na consecução das políticas sociais, e por conseguinte na redução das desigualdades regionais. O que torna lenta a aproximação entre o Brasil 7ª economia mundial e o Brasil colocado em 73ª no índice de desenvolvimento – IDH, e 53ª posição no programa Internacional de Avaliação de Estudantes –PISA.

Diante deste cenário, o que se identifica na próxima seção deste *paper* são alguns dos aspectos empíricos das desigualdades de resultados entre os estudantes do ensino fundamental no Nordeste e das demais regiões brasileiras, medidos pelos instrumentos institucionais de que dispõe a União Federal, na área de educação, para aferição do desempenho das subunidades em relação à política educacional.

Esses dados apontam na direção de que o caminho da correção dos aspectos de eficácia e eficiência de políticas públicas; em particular o Índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB, bem como o efeito de tais instrumentos, no desenvolvimento das políticas locais, exigirão maior coordenação e integração das políticas públicas educacionais, entre União e demais entes federados, para que se possa alcançar uma diminuição significativa das desigualdades regionais.

3. OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO

Nos últimos anos, há um forte debate sobre os destinos da educação pública brasileira, concentrado felizmente, nas avaliações sobre como alcançar a qualidade, diante de um quadro em que a universalização da matrícula, ao menos no ensino fundamental, é uma realidade bastante próxima de ser alcançada (Menezes Filho & Amaral, 2009; Menezes Filho e Pazello, 2007; Menezes Filho & Ribeiro, 2009; Veloso *et alli*, 2009; Veloso, 2011)

Mas, se a matrícula é uma realidade, diversas avaliações nacionais e internacionais têm mostrado um quadro complexo, em que há uma enorme desigualdade dos resultados entre Estados, regiões e tipos de estabelecimento educacionais. Assim, apesar dos avanços que vêm ocorrendo nas últimas décadas, eles estão mal distribuídos, reproduzindo um padrão em que

as desigualdades mais gerais da sociedade brasileira podem ser nitidamente identificadas nas defasagens dos dados de rendimento de nossos alunos⁶.

Nessa literatura os diagnósticos listam uma grande quantidade de fatores relacionados ao fracasso dos alunos, alguns relacionados à remuneração e baixa qualidade da formação dos professores; outros percebem na questão do financiamento um dos problemas centrais, posto que reproduz as desigualdades regionais por um lado e, por outro, tem na União federal um ente federativo que muitas vezes se eximiu da responsabilidade de corrigir estas distorções; e, também, mais recentemente, a discussão tem se voltado à necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), cuja racionalidade reside na constatação de que o ordenamento jurídico do país não criou um sistema de responsabilização efetivo dos gestores públicos que fracassam na tarefa de colocar seus sistemas de ensino no trilho do sucesso escolar das alunas e alunos⁷.

No caso do Nordeste brasileiro, de uma maneira mais geral, alguns problemas poderiam ser acrescentados à lista. Em primeiro lugar, ainda há enormes problemas de infraestrutura das escolas, muitas vezes funcionando sem energia elétrica ou abastecimento d'água regular, para não falar nos problemas de transporte, decorrentes das más condições de manutenção das estradas que lhes dão acesso, ou mesmo, das condições dos veículos que realizam o serviço.

Além disso, é também significativo apontar para o excesso de politização das secretarias que, por possuírem orçamento vinculado, são alvo de intensa atividade política ligada às barganhas realizadas por governadores, prefeitos e secretários nos momentos de contratação de pessoal e aplicação de recursos, principalmente do FUNDEB.

Este excesso de politização tem como conseqüência, para além da utilização da estrutura das secretarias de educação como mecanismo de barganha política, a descontinuidade das políticas educacionais, que são mudadas e descartadas, independentemente de sua efetividade, sob o argumento frágil de que foram realizadas por gestores de oposição.

A descontinuidade, por sua vez, implica em altas taxas de *turnover* das equipes de coordenação pedagógica, além da ausência ou destruição da memória burocrática dos projetos e práticas positivas e negativas, originando um intenso processo de “reinvenção da roda” entre mandatos e até mesmo, dentro de um mesmo mandato governamental.

⁶ Os estudos sobre eficácia e desigualdades escolares têm procurado analisar estas questões, analisando os efeitos das variáveis socioeconômicas e territoriais sobre o desempenho dos alunos. Ver: Brooke & Soares, 2008; Ribeiro, Koslinski, Alves & Lasmar, 2010.

⁷ Para um resumo abrangente das discussões, ver: Veloso, F., 2011.

Some-se a esta circunstância o fato de que não existe nestes municípios abundância de mão de obra qualificada, a atividade educacional fica então sujeita a toda sorte de improvisos e arranjos, que só podem ter como resultado final, os índices baixos de desempenho dos alunos, como se verá.

É necessário também acrescentar que, no caso dos pequenos municípios, temos ainda a realidade das dificuldades de articulação federativa, o chamado regime de colaboração, que coloca enormes problemas para as frágeis e incipientes burocracias locais. Como o financiamento no Brasil é ligado à matrícula e há responsabilidades concorrentes por exemplo, na oferta do ensino fundamental, as burocracias das secretarias de educação dos governos estaduais, muitas vezes, fazem o gerenciamento apenas das escolas estaduais, sem grande compromisso com o desempenho e o apoio aos municípios⁸.

Sendo assim, as condições em que se processa a gestão das redes públicas, especialmente as municipais, no Nordeste brasileiro estão longe de ser as ideais. Mais do que isto, na ausência de mecanismos efetivos de controle sobre a gestão, mesmo na presença de um regime de metas educacionais, a velocidade das mudanças qualitativas é lenta e insuficiente para fazer avançar mais fortemente os índices gerais do país e, especialmente, os da própria região, que possui os menores índices de desempenho de seus alunos nas diversas avaliações realizadas pelo MEC.

A situação é ainda mais grave quando se analisam os dados gerais de desempenho dos alunos brasileiros na Prova Brasil 2009. Como aponta Araújo (2011)⁹, nos anos iniciais, em português, a média de desempenho foi de 184 pontos na escala Saeb¹⁰, abaixo 16 pontos da média mínima, como estipulado pelo Movimento Todos Pela Educação, que corresponderia a 200 pontos. Nos anos finais, ainda em português, o Brasil auferiu a média de 244 pontos, distante 31 pontos do mínimo aceitável, de 275. Ao final do ensino médio, a média mínima esperada de 300 pontos, novamente não foi alcançada, ficando a média nacional em 268,8.

Em matemática, os resultados são ainda piores, pois as médias mínimas de 250, na primeira fase do ensino fundamental; 300, na segunda fase; e 350 no fim do ensino médio, estiveram ainda mais distantes da realidade aferida pela avaliação, que detectou,

⁸ Uma perspectiva interessante para este debate, sob enfoque diverso, é apresentado por Gomes, 2009. Como ela propõe: “a despeito de a emenda (do FUNDEF) ser um elemento importante para explicar o crescimento da municipalização do ensino, o mecanismo explicativo do rápido crescimento nacional das matrículas no cenário nacional não pode ser atribuído exclusivamente ao Fundef.” (2009, p. 669)

⁹ Os dados a seguir foram organizados por Carlos Henrique Araújo, ex-Presidente do Inep e assessor legislativo da Câmara dos Deputados, e apresentados no seminário “Discutindo o Plano Nacional de Educação”, organizado pelo Instituto Teotônio Vilela, em maio de 2011.

¹⁰ Ver o resumo das metas e índices no sítio eletrônico: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

respectivamente: 204,3; 248,7; e 274,7. Assim, um aluno egresso do ensino médio, estudante de escola pública, na média, tinha conhecimentos inferiores ao que deveria possuir no final do ensino fundamental.

A Prova Brasil foi criada durante o Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e, em seu segundo mandato, de 2007 a 2010, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja medida principal foi a criação de um regime de metas educacionais no país, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) “utilizado para estabelecer metas para redes e escolas e, assim, propiciar uma movimentação nacional para que, até 2021, o Brasil atinja o estágio educacional atual dos países desenvolvidos” (apud. Fernandes & Gremauld, 2009).

Utilizando os dados do SAEB e da Prova Brasil, realizada nos anos ímpares, com alunos do 5º, 9º e 3º anos do ensino fundamental e médio, bem como os dados do Censo Escolar, relativos à aprovação e fluxo dos estudantes, o IDEB tornou-se referência de avaliação externa no país, sendo que o Ministério da Educação tem feito campanhas publicitárias para chamar atenção de pais, professores, escolas e gestores educacionais para a realização da Prova Brasil, nos meses de novembro dos anos pares¹¹.

A política, de modo geral, considera os avanços já obtidos em relação à matrícula dos alunos, especialmente no que é relativo ao ensino fundamental, focando a qualidade, ou seja, o aprendizado de crianças e jovens. Não se pode deixar de considerar o IDEB um avanço importante, posto que torna claro o desempenho das escolas e redes de ensino. Nos termos da Ciência Política, trata-se de aumentar a *accountability* da política, ou seja, dar condições ao cidadão de reconhecer quais escolas e redes realizam melhor trabalho de educação de nossos jovens e crianças¹².

Quando se verificam os dados obtidos pelos municípios e estados do Nordeste do Brasil, nas versões de 2005, 2007 e 2009 do IDEB, um fator que ressalta é a melhora progressiva dos números. Por outro lado, quando abrimos a lente, analisando dados de outras regiões, fica claro que esta melhoria tem sido lenta e gradual, portanto, incapaz de dar conta das distâncias existentes entre o desempenho dos alunos nordestinos, em sua maioria e de outras regiões.

¹¹ O Ideb foi calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

¹² Há muitas controvérsias teóricas sobre o índice, principalmente sobre a clareza em relação ao que revela (Araújo, 2011). Além disso, em alguns círculos, embora se reconheça a sua importância, há questionamentos metodológicos sérios. Para esta discussão ver os textos de Francisco Soares e João Batista Oliveira no sítio eletrônico: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?lang=pt-br>

A Tabela 1 mostra com clareza o argumento que estamos tentando desenvolver. Em primeiro lugar, nenhum dos estados nordestinos deixou de obter avanços no IDEB no período compreendido entre 2005 e 2009, que corresponde às avaliações da Prova Brasil dos anos de 2004, 2006 e 2008¹³. O melhor posicionamento é o do Estado do Ceará, único que ultrapassou a nota 4,0, atingida apenas pelo estado do Maranhão.

Tabela 1
 IDEB dos Estados do Nordeste, Redes Estaduais e Redes Municipais 2005 a 2009
 (5º ano do ensino fundamental)

Estados	005	007	009
Maranhão	,2	,3	,0
Piauí	,6	,2	,8
Ceará	,2	,5	,2
R. Grande do Norte	,6	,0	,5
Pernambuco	,1	,5	,9
Paraíba	,0	,5	,7
Alagoas	,9	,3	,3
Sergipe	,0	,4	,7
Bahia	,6	,6	,2
Redes Estaduais	,9	,3	,9
Redes Municipais			

¹³ Apesar de ter sido criado em 2007, o primeiro resultado do IDEB foi calculado para o ano de 2005, pois já havia sido criado naquele ano a Prova Brasil e estavam disponíveis os dados do Censo Escolar, que é anual.

Municipais	,4	,0	,4
BRASIL	,8	,2	,6

Fonte: <http://www.inep.gov.br/ideb/>

Outro ponto importante da análise da tabela é que mesmo Ceará e Maranhão, que obtiveram índice 4,0 ou mais, não alcançaram a média do índice para as redes estaduais e municipais do país, ficando igualmente também abaixo da média brasileira, que foi de 4,6.

Isto significa dizer que o ensino nordestino nesta primeira etapa da educação fundamental tem avançado em um passo mais lento que a média de todas as escolas estaduais e municipais do Brasil, algo muito preocupante, como já havíamos adiantado.

Tabela 2
 IDEB das capitais do Nordeste, Redes Estaduais e Redes Municipais 2005 a 2009
 (5º ano do ensino fundamental)

Município	2005	2007	2009
São Luís	,6	,0	,3
Teresina	,2	,4	,2
Fortaleza	,2	,4	,9
Recife	,2	,8	,1
Natal	,3	,7	,7
João Pessoa	,9	,5	,0
Maceió	,1	,6	,8
Aracaju	,9	,3	,5
Salvador	,8	,8	,7
Redes Estaduais	,9	,3	,9
Redes Municipais	,4	,0	,4
BRASIL	,8	,2	,6

Fonte: <http://www.inep.gov.br/ideb/>

Quando passamos a analisar a situação das capitais, como na Tabela 2, o quadro melhora um pouco, mas ainda inspira extremo cuidado. Em primeiro lugar, as capitais nordestinas, que possuem o maior percentual de matrículas municipais em cada um dos

estados, têm, no geral, desempenho melhor que os de seu estado como um todo¹⁴. Portanto, é razoável supor que, apesar das dificuldades ligadas ao funcionamento das escolas em grandes centros urbanos, as capitais obtêm melhores resultados que a média dos demais municípios.

Porém, exceção feita a Teresina, que obteve nas três avaliações um índice maior que as médias estaduais, municipais e brasileira, todas as demais capitais, assim como apresentamos na Tabela 1, têm desempenho inferior àquelas médias que estamos tomando como referência. Isto significa dizer que o caminho a ser percorrido por estes grandes municípios ainda é longo, pois, exceção feita a São Luís, todos os outros ficam a pelo menos 0,5 ponto da média nacional, que é obviamente deprimida pelos resultados de estados e municípios da região Nordeste.

Esta realidade fica mais evidente quando consideramos, comparativamente, os dados de média regional de proficiência em português e matemática, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, como nas Tabelas 3 a 6¹⁵ abaixo.

Tabela 3 – Média de proficiência em Português – Prova Brasil – Anos Iniciais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	172	176	184	-16	12
Norte	161	164	172	-28	12
Nordeste	155	162	167	-33	12
Sudeste	184	184	196	-4	12
Sul	181	184	192	-8	11
C. Oeste	176	180	190	-10	14

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

Tabela 4 – Média de proficiência em Matemática – Prova Brasil – Anos Iniciais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	182	194	204	-46	22
Norte	167	179	186	-62	21
Nordeste	163	179	184	-66	22

¹⁴ A exceção é relativa às cidades de Fortaleza, Natal e Aracaju, que, em 2009, não conseguiram alcançar a média de seus respectivos estados: Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe.

¹⁵ Os dados dispostos na tabela referem-se à média das notas do Saeb por área geográfica. A coluna 5 refere-se a diferença entre a média obtida e a esperada para a disciplina e nível de ensino. A coluna 6 aponta a evolução da média obtida no período temporal analisado, de 2005 a 2009.

Sudeste	196	202	219	-31	24
Sul	195	203	214	-36	19
C. Oeste	187	196	209	-41	22

Fonte: Araujo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

**Tabela 5 – Média de proficiência em Português – Prova Brasil – Anos Finais
– total – Brasil e regiões**

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	232	235	244	-31	12
Norte	226	227	237	-38	11
Nordeste	219	222	232	-43	13
Sudeste	238	240	249	-26	11
Sul	239	241	251	-24	12
C. Oeste	233	236	246	-29	13

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

Tabela 6 – Média de proficiência em Matemática – Prova Brasil – Anos Finais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	240	247	249	-51	9
Norte	227	236	236	-64	10
Nordeste	225	233	236	-64	11
Sudeste	246	253	255	-45	8
Sul	252	257	259	-41	7
C. Oeste	240	250	251	-49	11

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

Em cada uma destas tabelas ficam evidentes dois fatores. Por um lado, a evolução dos resultados é mais homogênea do que se poderia esperar, considerando os dados de desigualdade regional existentes no país. Contudo, esta relativa homogeneidade revela o fato de que na região Nordeste e também Norte, se a evolução acontece no mesmo passo, a distância de desempenho entre os alunos dessas regiões e as demais não diminui.

Por exemplo, no caso da disciplina português, nas séries iniciais, a evolução do desempenho vai de um mínimo de 12 pontos a o máximo de 14, na região Centro Oeste. Todavia, as médias das notas dos alunos, em relação à nota mínima que se esperaria obter, na escala do Saeb, varia de -8 pontos, na região Sul, a -33 pontos, na região Nordeste. Isto equivale dizer que um aluno da região sul do país, ao final da primeira fase do ensino

fundamental, estaria mais próximo da média de aprendizado esperada e mais de dois anos “adiantado” em relação aos seus colegas nordestinos.

É então importante analisar que os resultados do IDEB, tanto no seu resultado de 2009, quanto na comparação das proficiências, entre disciplinas, no período de 2005 a 2009, apontam para a persistência de grande desigualdade no desempenho das redes públicas no país. Mais interessante ainda, há dificuldades de superação do ponto de partida regional, pois a evolução das notas parece ser relativamente homogênea. Isto remete à necessidade de teste estatisticamente a correlação entre medidas de desenvolvimento regional e o desempenhos de Estados e municípios no IDEB.

Outra razão para realizar o teste desta hipótese é o que aponta o relatório de metas do movimento “Todos pela Educação” de 2009, que evidencia “o fato de a família residir em uma zona urbana aumenta em 3% a probabilidade de seus filhos estarem matriculados na escola. Isso demonstra a necessidade de se dedicar maior atenção às taxas de matrícula nas zonas rurais e aos incentivos e informações dados aos pais e responsáveis para que essa determinação constitucional – inclusão escolar obrigatória de crianças e jovens entre 4 e 17 anos – seja efetivamente cumprida. O fato de o pai estar empregado aponta para um acréscimo de 5,4% na probabilidade de os filhos frequentarem a escola – e quanto maior a faixa de renda, maior a probabilidade de atendimento escolar. **O ambiente econômico e a situação social da família têm grande interferência no resultado de inclusão escolar das crianças e jovens. Em famílias nas quais os pais estão desempregados, muitas vezes os jovens deixam de frequentar a escola para contribuírem financeiramente com a família, tanto pela diminuição de despesas como pelo seu próprio trabalho e remuneração.**” (grifo nosso, 2009; p.18)

Outra análise importante a ser lembrada nesta discussão sobre as desigualdades no desempenho educacional na região Nordeste é trazida pelos estudos do UNICEF, em parceria com a União do Dirigente Municipais de Educação (UNDIME) e o Ministério da Educação (MEC), que recentemente tem investido na análise de práticas de sucesso de municípios que alcançam resultados expressivos no IDEB.

O primeiro destes estudos, “Redes de Aprendizagem. Boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”, lançado em 2008 cita, entre outras, as experiências de Teresina, no Piauí e Sobral, no Ceará, como referência de práticas exitosas. A Tabela 7 abaixo mostra claramente o desempenho destes municípios, com destaque para Sobral, que em 2009 ultrapassou em muito a meta do país para o ano de 2022.

Aqui, novamente em termos de hipótese, pode-se levantar que a continuidade administrativa e de políticas educacionais ao longo de um período superior a uma década tem forte correlação com o desempenho dos municípios, algo incomum na política e administração pública no país¹⁶.

Tabela 7

IDEB dos municípios de Teresina (PI) e Sobral (CE), de 2005 a 2009

Municípios	2005	2007	2009
Teresina	,2	,4	,2
Sobral	,0	,9	,6
Brasil	,8	,2	,6

Fonte: <http://www.inep.gov.br/ideb/>

Além disso, em estudo lançado no ano de 2010¹⁷, novamente o UNICEF aponta municípios cujas práticas tem sido responsáveis pela melhora no desempenho de suas alunas e alunos no IDEB e resume o sucesso de suas práticas em quatro tipos de fatores, a saber:

- i) Desencadeadores: bons resultados geram dinâmica positiva nas avaliações;
- ii) A gestão da rede é considerada chave para o sucesso;
- iii) Formação de professores, práticas pedagógicas e ambiente de aprendizagem também contribuem;
- iv) Além da valorização profissional, ambiente escolar, jornada dos alunos e documentos norteadores.

4. CONCLUSÕES

¹⁶Teresina foi governada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de janeiro de 1993 a março de 2010, em cinco mandatos consecutivos. Sobral possuiu a mesma trajetória, ligada ao domínio política da família Gomes, que já elegeu dois governadores (Ciro e Cid Gomes) e mantém-se elegendo o Prefeito de Sobral.

¹⁷ O estudo é denominado “Caminhos do Direito de Aprender”.

É possível concluir esta análise sugerindo alguns pontos importantes para a mudança da realidade que acabamos de descrever, que, mais uma vez, nos sugere que não estamos parados, mas ao mesmo tempo, nos assegura a necessidade de incrementar o passo das mudanças qualitativas que possam concretamente tornar possível a melhoria da qualidade do ensino público no Nordeste brasileiro, muito especialmente na região semiárida do país, que está majoritariamente concentrada nos municípios da região.

Assim, em primeiro lugar, é necessário reconhecer que o sistema de metas educacionais adotado em 2007, pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tem tido efeitos positivos sobre a mobilização dos municípios, mas aparentemente não consegue garantir o comprometimento de políticos e gestores com a continuidade das práticas pedagógicas mais adequadas à melhoria da qualidade do ensino.

Destá maneira, a União e os Estados precisam ter lançado mão de políticas efetivas de auxílio aos municípios, principalmente nos aspectos de organização das redes e da formação dos professores. Como nos mostram as análises patrocinadas pelo UNICEF, os aspectos de gestão e formação são cruciais para o bom desempenho das escolas e, em um contexto regional em que há escassez de recursos humanos, alta rotatividade de dirigentes educacionais e dificuldades de infraestrutura de transporte, instalações físicas e organização da gestão, é muito improvável que, sem o funcionamento pleno do regime de colaboração, os municípios rurais da região possam superar tais dificuldades e vencer o enorme desafio de oferecer educação pública básica de qualidade.

Além disso, é necessário um foco especial na educação infantil e nas políticas de alfabetização nestes municípios. Parte do mau desempenho observado pode estar fortemente correlacionado com os baixos índices de alfabetização, algo que carece não apenas de atenção por parte dos governos municipais, mas também de uma política explícita do Ministério da Educação, que não dispõem de um mecanismo avaliativo nacional capaz de informar com precisão o estágio em que cada escola, município e rede de ensino se encontra deste ponto de vista.

Isto é tanto mais necessário quanto se avaliar que, pela Constituição Brasileira, os municípios têm responsabilidade exclusiva de ofertar o ensino infantil e, cada vez mais, ofertam em condições de exclusividade a primeira fase do ensino fundamental, portanto, do 1º ao 5º de escolaridades das crianças. Deste modo, a educação municipal é a porta de entrada de nossas crianças no sistema formal de educação, os erros e falhas nesta fase, como aponta a literatura de neurociência, serão definitivos para o desempenho dessas crianças ao longo de toda a vida.

Finalmente, é necessário conceber um sistema de responsabilização efetiva dos gestores em relação aos resultados e ao alcance das metas estipuladas pelo Ministério da Educação, ampliando assim o debate sobre a Lei de Responsabilidade Educacional, pois sem esta, continuaremos um círculo vicioso antigo de submeter a interesses políticos menores o futuro de nossas crianças, como aponta a apresentação do relatório de metas, 2009, do “Todos pela Educação”: “é cada vez mais importante que os governantes – não importando a matiz política a que pertençam ou a esfera (federal, estadual ou municipal) em que atuem – promovam para a Educação, políticas de Estado e não apenas de governo, firmando compromissos públicos que garantam o alcance das metas e o aprendizado dos alunos.” (2009; p. 3)

5. REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida A. “Educação: um novo patamar institucional”, in: *Novos Estudos*, 87, Julho 2010, pp. 131 - 143.

ABRUCIO, F., PEDROTTI, P. M & PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas, In: *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

ABRUCIO, Fernando. “A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*. N. 24, Curitiba, Junho 2005.

ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967 - 2007, pp. 67 – 86.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga e FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil. BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco (orgs). *Pesquisa em eficiência escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 2008, pp. 482 – 500.

ARRETCHE, Marta. Continuidade e Descontinuidade da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995, in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, 2009, pp. 377 a 423.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587 a 620.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia, In: *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (2), pp. 331 – 345, 2003.

ARRETCHE, Marta. Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira, in: *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, pp. 69 – 85, junho de 2005.

BACHA, Edmar & SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro, LTC, 2011.

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL**. Ed. Atlas, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **A reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. In: SALVO, Mauro e PORTO JUNIOR, Sabino da Silva(orgs). **Uma nova relação entre o Estado, Sociedade e Economia**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC,2004, pp 82 - 136.

BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficiência escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, pp 7

CASTRO, C.M. Desventuras do ensino médio e seus desencontros com o profissionalizante. In: Veloso, F. et al. (Ed.) *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. (Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2009. p. 145 – 169.

CURI, A. & MENEZES FILHO, N. A relação entre educação pré-primária, salários, escolaridade e proficiência escolar no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 39, p. 811 – 850.

CUSTOS E CONDIÇÕES DE qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B5FA7F128-07C4-4BFF-A0DB-44C062EEE00D%7D_MIOLO_Custo%20e%20condicoesna%20qualidade%20da%20educacao.pdf. Acesso em 10/11/2010.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. ANPOCS, 19º Encontro anual, 1995.

FERNANDES, R. & Gremaud A. *Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas*. In: Veloso, F. et al. (Ed.) *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. (Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2009, p.213-238.

GARSON, Sol. “Gestão Fiscal do Espírito Santo 2002 – 2008: pavimentando o caminho para o crescimento da economia estadual”, in: *Espírito Santo: Instituições, Desenvolvimento e Inclusão Social*. IJSN, Vitória, Espírito Santo, cap. 10.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização Pós-Fundef. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 3, 2009, pp. 659 – 690.

HORTA ,Raul Machado. **Tendências atuais da federação brasileira**. Cadernos de direito constitucional e ciência política, nº 16.

INEP, <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/publicacoes.htm> .

IPEA, *Estado, Instituições e democracia: República*. Brasília, Ipea, volume 1, 2010. cap. 5, pp. 177 – 212.

MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005, pp. 845 a 889.

MENEZES FILHO & RIBEIRO, F. Os determinantes da melhoria do rendimento escolar. In: Veloso, F. et al. (Ed.) *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. (Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2009. p.171 – 188.

Ministério da Educação, <http://www.inep.gov.br/ideb/>

OSLAK, Oscar. “**Políticas Públicas e Regimes Políticos**: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Documento de Estudios CEDES, Vol 3, N. 2, Buenos Aires

RIGOTTO, M. E. e SOUZA,, N. de J. “Evolução da educação no Brasil: 1970 – 2003”. *Análise*, 2005, vol. 16, no. 2, pp. 339 – 358.

SARI, Marisa Timm. *Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, UFRGS, 2009, p. 199p.

SAVIANI, D. “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC”. *Educação e Sociedade*, 2007, 28, no 100, pp. 1231 – 1255.

SOUZA, Celina. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdade e de Descentralização. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, n. 3, São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 27 - 41, 2004.

SOUZA, Celina. Regras e Contexto: a reforma da Constituição de 1988. in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, 2008, pp. 791 – 823.

SOUZA, Celina. “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”. *Dados*, Vol. 41, n. 3, Rio de Janeiro, 1998.

UNICEF, *Aprova Brasil*. O direito de aprender. Boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília, 2006, p 104.

UNICEF, *Caminhos do Direito de Aprender*. Boas Práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação. Brasília, 2010, p103.

UNICEF, *Redes de Aprendizagem*. Boas Práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília, 2008, p103.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde*. Campinas, Tese de Doutorado, Instituto de Economia – Unicamp, 2010, caps. 2 e 3.

VELOSO, Fernando. A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil, In: Bacha, Edmar & Schwartzman, Simon (org.). *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro, LTC, 2011, p. 215 -251.