

The book cover features a vibrant yellow building with multiple windows, partially obscured by large, stylized green leaves. A black silhouette of a person is positioned on the left side, overlapping a blue circular graphic element. The title is centered in white text over the silhouette and building.

POLÍTICAS E MONITORAMENTO  
DA QUALIDADE  
DO ENSINO FUNDAMENTAL  
Cenários Municipais

Dirce Nei Teixeira de Freitas  
Giselle Cristina Martins Real  
Organizadoras

POLÍTICAS E MONITORAMENTO  
DA QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL:  
CENÁRIOS MUNICIPAIS

Dirce Nei Teixeira de Freitas  
Giselle Cristina Martins Real  
Organizadoras



2011

Universidade Federal da Grande Dourados

COED:

Editora UFGD

Coordenador Editorial : Edvaldo Cesar Moretti

Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho

Redatora: Raquel Correia de Oliveira

Programadora Visual: Marise Massen Frainer

e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial - 2009/2010

Edvaldo Cesar Moretti | Presidente

Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor

Paulo Roberto Cimó Queiroz

Guilherme Augusto Biscaro

Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti

Rozanna Marques Muzzi

Fábio Edir dos Santos Costa

Impressão: Gráfica e Editora De Liz | Várzea Grande | MT

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

---

372.1 Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental : cenários  
P769 municipais / Dirce Nei Teixeira de Freitas, Giselle Cristina  
Martins Real (organizadoras). – Dourados : Ed. UFGD, 2011.  
368p.

ISBN: 978-85-8147-013-9

1. Ensino fundamental – Política. 2. Política educacional – Qualidade.  
I. Freitas, Dirce Nei Teixeira. II. Real, Giselle Cristina Martins.

---

## SUMÁRIO

Apresentação	07
Introdução	
Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: o Ideb como Mecanismo de monitoramento da educação fundamental	13
<i>Romualdo Portela de Oliveira</i> <i>Sandra Maria Zákia Lian Sousa</i> <i>Ocimar Munhoz Alavarse</i>	
<b>I Parte:</b> <b>Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: cenários paulistas</b>	
1. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos — o caso de Indaiatuba	27
<i>Vanda Mendes Ribeiro</i> <i>Cláudia Oliveira Pimenta</i>	
2. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos — o caso de Sumaré	43
<i>Cristiane Machado</i>	
3. Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos — o caso de São José dos Campos	59
<i>Aline da Silva Nicodemo</i> <i>Nathalia Cassettari</i>	
<b>II Parte:</b> <b>Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: cenários cearenses</b>	

1. Melhores Ideb do Ceará 2005-2007: aprendizagem efetiva ou aprovação automática? <i>Antonio Nilson Gomes Moreira</i>	83
2. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses <i>Eloísa Maia Vidal</i> <i>Sofia Lerche Vieira</i>	107
3. Financiamento da educação em municípios do Ceará: a busca de conciliação entre despesas e qualidade <i>Sofia Lerche Vieira</i> <i>Eloísa Maia Vidal</i>	125
<b>III Parte:</b>	
<b>Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: cenários sul-mato-grossenses</b>	
1. Esclarecimentos preliminares sobre o estudo no estado de Mato Grosso do Sul <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	147
2. Cenários municipais <i>Simone Estigarribia de Lima</i>	155
3. Cenários educacionais: redes escolares municipais <i>Simone Estigarribia de Lima</i> <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	169
4. O contexto, as políticas educacionais e o Ideb <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i> <i>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</i> <i>Giselle Cristina Martins Real</i>	201
5. As contribuições da interiorização da educação superior no estado <i>Valter Acássio de Mello</i> <i>Giselle Cristina Martins Real</i>	225
6. Formação continuada de professores: programas do Mec em redes escolares municipais <i>Luciene Ferreira Martins Rocha</i> <i>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</i>	247
7. As iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais <i>Nataly Gomes Ovando</i> <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	297
8. A atuação dos conselhos escolares nas redes municipais <i>Andréia Vicência Vitor Alves</i> <i>Dirce Nei Teixeira de Freitas</i>	323
9. A família e a escola: reflexões sobre um contexto <i>Vanessa Ramos Ramires</i> <i>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</i>	337
Finalizando	355
Os autores	361
O Grupo de Estudos e Pesquisas "Estado, Política e Gestão da Educação"	365

## GESTÃO EDUCACIONAL E RESULTADOS NO IDEB: UM ESTUDO DE CASO EM DEZ MUNICÍPIOS CEARENSES<sup>11</sup>

Eloisa Maia Vidal  
Sofia Lerche Vieira

Este trabalho teve origem no estudo realizado em 10 municípios do estado Ceará integrantes da amostra do projeto aprovado pelo Edital n. 01/2008 — Capes/Inep/Secad do Programa Observatório da Educação. As análises e os estudos do projeto do Observatório tomaram como referência cinco municípios em que os resultados do Ideb nas séries iniciais do ensino fundamental apresentaram maior evolução de 2005 para 2007 e cinco municípios que apresentaram maior resultado no ano 2007.

Neste trabalho procuramos observar o comportamento dos resultados do Ideb nas séries iniciais e finais do ensino fundamental nos referidos 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 as do Ideb, as do Inep, e com dados qualitativos provenientes de pesquisa de campo realizada nos 10 municípios da amostra do projeto Observatório da Educação. A compilação e comparação dos dois tipos de dados fornecem indícios mais consistentes sobre como vem sendo implementada a gestão da educação municipal.

---

11 Artigo submetido e aprovado para apresentação na VI Reunião da ABAVE - 2011, em Fortaleza, no período de 31 de agosto a 2 de setembro.

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 1988. 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.

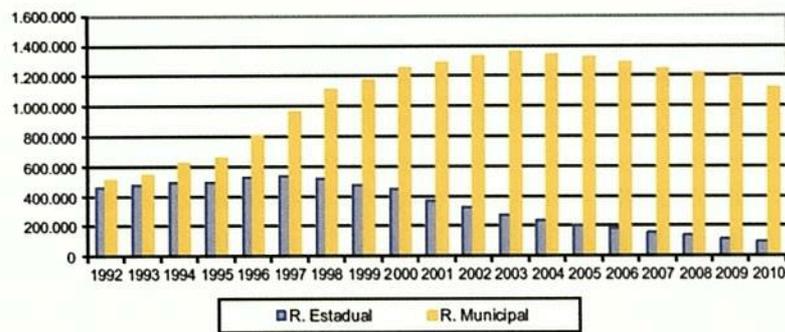
A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1998 criou um ambiente favorável para que os municípios assumissem a oferta integral do ensino fundamental, uma vez que a grande maioria deles, especialmente os do Nordeste, tem uma expressiva parcela de suas receitas dependente de repasses constitucionais ou de 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, apresentando depois comportamento sujeito à 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 por 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 a 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 arrastou consigo a possibilidade de uma crítica mais efetiva sobre as deficiências de natureza técnicas e pedagógicas das equipes municipais. Assim, a municipalização do ensino fundamental foi efetivada, independentemente das condições de oferta dos serviços educacionais. Naquele momento, o tema da qualidade da educação não se coloca como central.

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

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. Preocupações associadas à eficiência dos serviços educacionais, à qualidade dos gastos com educação e a 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 fizeram com que, na década atual, o interesse pela temática da

educação municipal passasse a incorporar outros indicadores quantitativos provenientes de avaliação de larga escala, especialmente os que se referem a desempenho dos estudantes, e a princípios da administração pública tais como eficiência, eficácia e transparência.

No Brasil, o setor público se defronta com dificuldades estruturais para se regular e para 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, visando a difundir uma perspectiva transformadora na ação educacional impulsionada por forte estímulo à participação cidadã, implementada 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.

#### 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)<sup>12</sup>, conhecido como “Provão”, para o ensino superior.

---

12 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.

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 professores, ora os gestores, ora os dois pelo sucesso ou fracasso dos alunos, e a criação de mecanismos de incentivos simbólicos ou monetários que veem 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 — 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 por 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 o último o mais importante e complexo do sistema, posto 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 tem sido avaliada como 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 do próprio Mec onde são selecionadas as prioridades de atendimento a partir dos resultados de desempenho alcançados pelas escolas e rede 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 de 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 sido 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 obtiveram melhorias substantivas nos seus sistemas educacionais o fizeram por meio 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 vêm sendo implementados pode estar associada ao fato de este 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 denominado *How the world's most improved school systems keep getting better*<sup>13</sup> 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.

---

13 Disponível em: [http://www.mckinsey.com/clientservice/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/~media/Reports/SSO/Education\\_Intro\\_Standalone\\_Nov24\\_Portugeuse.aspx](http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Reports/SSO/Education_Intro_Standalone_Nov24_Portugeuse.aspx). Acesso em 22/04/2011)

Outro aspecto para o qual o estudo chama a atenção é o que se refere à combinação entre ‘exigência x persuasão’ no que tange ao cumprimento das reformas propostas; na maioria das situações, prevalece a primeira em detrimento da segunda<sup>14</sup>.

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.

O estudo chama ainda a atenção para a continuidade da liderança no desencadeamento e na sustentação da reforma e destaca dois aspectos: o tempo de permanência ou longevidade da liderança e a formação de novas gerações.

#### Estudo de caso em 10 municípios do Ceará

Os resultados do Ideb apresentados neste estudo referem-se aos 10 municípios cearenses que compõem a amostra “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”.

---

14 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*.

A pesquisa classificou os 10 municípios com mais de 1.000 matrículas no ensino fundamental, séries iniciais, em duas categorias: os que apresentaram maior evolução no Ideb de 2005 para 2007 e os que apresentaram maiores Ideb em 2007, como mostram as tabelas 1 e 2.

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

Nome do 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%

Fonte: Inep

Os resultados do Ideb, 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)<sup>15</sup> 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.

15 A ideia do Plano de Ações Articuladas (PAR) no seu nascedouro contemplava apenas os municípios considerados prioritários pelo Mec em função do baixo 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 esta consultoria. A iniciativa não foi aplicada tal como originalmente concebida, mas a ideia do PAR se estendeu para todos os municípios.

Chama a atenção o município de Aratuba que apresenta queda no Ideb 2009 em relação a 2007 e Martinópolis, que mantém um comportamento evolutivo mais expressivo 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 maiores Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do 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%
SAO GONCALO DO AMARANTE	3,8	4,5	4,7	18,4%	4,4%
JJOCA 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%

Fonte: Inep

Os dados permitem observar que, em quatro dos municípios com maiores Ideb, a evolução 2005/2007 foi maior que a 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. Vale destacar que Catunda 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 associados aos resultados alcançados por cada 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 às matrizes da Prova Brasil.

b) Com raras exceções, é perceptível a baixa qualificação das equipes técnicas das SME, constatou-se 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) De uma maneira geral, verificou-se que 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 politicamente 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 Sobral<sup>16</sup>, O Ideb é obtido de escolas da rede estadual e nos demais municípios ele 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 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do 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	-	-
GEN. 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	-	3,2%
MARTINOPOLE	MUNICIPAL	3,1	3,4	3,8	9,7%	11,8%

Fonte: Inep

16 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 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 maiores Ideb 2005/2007 nas séries iniciais do ensino fundamental

Nome do 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%
JJ 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%
SAO G DO AMARANTE	ESTADUAL	3,6	4,0	4,2	11,1%	5,0%
SAO G 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%

Fonte: Inep

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 se observam os resultados dos Ideb das séries finais, apresentados nas tabelas 3 e 4, pode-se constatar que, diferentemente dos resultados alcançados nas séries iniciais, aqueles 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 se analisa o período 2005/2009 nas duas etapas do ensino fundamental em que são calculados o Ideb, se observa que os alunos de

4ª série, em 2005, encontram-se na 8ª série em 2009, o que torna possível observar a evolução destes sujeitos depois de 4 anos adicionais de escolaridade. Dos 10 municípios, 8 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.

#### 4. 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 esse indicador vem adquirindo ao longo da sua existência. Permite tam-

bém constatar que, no campo da melhoria do desempenho dos alunos, as intervenções apontadas pela literatura internacional como capazes de assegurar a evolução do sistema escolar veem sendo realizadas, em maior ou menor grau pelas SME, em estágios e com condições muito variáveis, associadas às contingências financeiras de cada uma.

Apesar disso, o descompasso dos resultados leva a indagar se a ênfase na capacitação dos professores e na gestão dos diretores apontados 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 — 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.

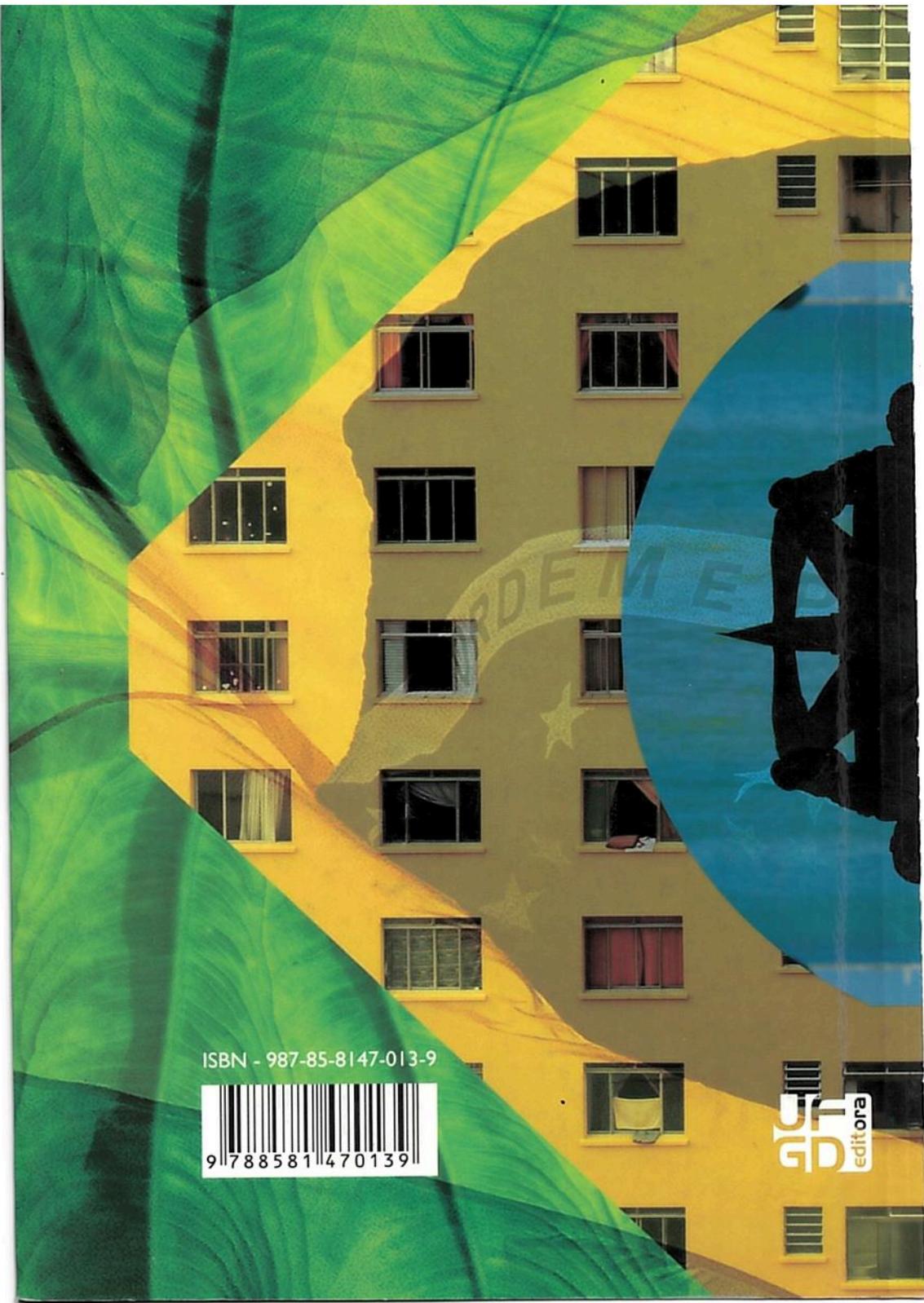
#### Referências

- BRASIL. (2010) *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>>. Acesso em: 29/07.
- BRASIL. (2010). *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 29/07.
- FERNANDES. R. (2007). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).
- BRASIL/Mec/UNICEF/UNDIME. (2008). *Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*.

BRASIL. (2008). *Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino* / Suhas D. Parandekar, Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira e P. Amorim (Organizadores). – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

MCKINSEY & COMPANY (2010). [http://www.mckinsey.com/clientservice/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/~media/Reports/SSO/Education\\_Intro\\_Standalone\\_Nov24\\_Portugeuse.ashx](http://www.mckinsey.com/clientservice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Reports/SSO/Education_Intro_Standalone_Nov24_Portugeuse.ashx)





ISBN - 987-85-8147-013-9



UFPA  
editora