

Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP/UENF)

ANA BEATRIZ SEVERO XAVIER

**INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO IDEB**

Campos dos Goytacazes-RJ
Março de 2022

ANA BEATRIZ SEVERO XAVIER

**INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO IDEB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), como requisito para a obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Orientação: Prof. Dr. Marlon Gomes Ney

Campos dos Goytacazes-RJ
Março de 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

X3

Xavier, Ana Beatriz Severo.

Investimento em Educação e Desempenho dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro no IDEB / Ana Beatriz Severo Xavier. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

103 f.

Bibliografia: 92 - 97.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2022.

Orientador: Marlon Gomes Ney.

1. IDEB. 2. Municípios. 3. Financiamento Educacional. 4. Desempenho Educacional. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

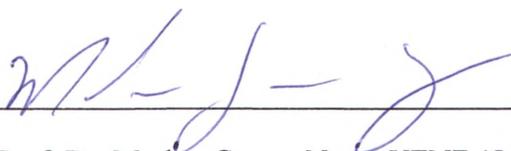
**INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO E DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO IDEB**

Ana Beatriz Severo Xavier

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), como requisito para a obtenção do título de mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 07 de Março de 2022

Comissão Examinadora:



Prof. Dr. Marlon Gomes Ney – UENF (Orientador)



Profa. Dra. Késia Silva Tosta - UFV



Prof. Dr. Ricardo André Avelar da Nóbrega – UENF



Prof. Dr. Mauro Macedo Campos – UENF

AGRADECIMENTOS

A Deus toda honra e glória, minha gratidão por seu infinito amor e sua misericórdia que se renova a cada manhã. Meu agradecimento aos meus pais, Darcom e Joelma, pelo constante incentivo para que eu continue a estudar e fazer o que amo. A minha avó, Maria, por sua disposição em me apoiar, e que sem ter tido acesso a uma escolarização formal, sempre fez o que estava ao seu alcance para auxiliar minha carreira acadêmica.

Agradeço aos meus amigos, em especial a Daniele Gomes e Ana Luísa Machado pela paciência e compreensão que tiveram com minhas longas ausências durante este período. Meu agradecimento especial a Petrus Pinheiro, por seu companheirismo e gentileza; e por seu constante cuidado. E jamais poderia deixar de ser grata pelo amor e carinho de seus pais, Charles e Valesca, e da sua irmã Julia Pinheiro.

Meu agradecimento ao Prof. Marlon Ney por aceitar o desafio de orientar um aluno por via remota em um cenário tão incerto. Sou muito grata pela prontidão em me aceitar como orientanda, e pela confiança depositada em mim e neste trabalho, que tornou o processo de mudança da orientação presencial para a remota bem mais leve. Agradeço pelas conversas, orientações, e modificações sugeridas, que deram forma a este texto.

Minha gratidão a Raquel Callegario e ao Ricardo Nóbrega, pelas sugestões no projeto que deu origem a esta dissertação, juntamente deixo meu agradecimento a Késia Tosta, Ricardo Nóbrega e ao Mauro Campos por aceitarem com tanta diligência participar da banca de avaliação deste trabalho. É uma honra ter no meu trabalho a contribuição de pesquisadores com tamanho conhecimento.

Não poderia deixar de agradecer a minha turma de mestrado, ingressantes no ano de 2020. Nos vimos presencialmente apenas por uma semana, e mesmo distantes conseguimos nos apoiar mutuamente por essa jornada conturbada que foi a pós-graduação durante o período de pandemia. Muito obrigada pelas risadas e brincadeiras, mas também pelos ouvidos atentos e disposição em ajudar, e pela união que mantemos apesar de todos os percalços. Um agradecimento especial as colegas Maria Clara dos Santos, Camila Berçot, Vitória Wermelinger e Elaine Siqueira, pelas conversas e o constante apoio

Agradeço também aos professores do programa que fizeram parte desse caminho e sua disposição em transmitir o conhecimento que adquiriram durante toda a sua experiência no ambiente universitário.

Como todo aluno que passou pelo PPGSP/UENF tenho um profundo sentimento de gratidão a Profa. Dra. Wania Mesquita. Em incontáveis ocasiões atuou como uma coordenadora humana, consciente de nossas limitações, mas também dos nossos potenciais. Jamais poderia agradecer pelas oportunidades ofertadas e pela confiança depositada em mim.

E por último, e não menos importante, meu agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por sua política de bolsas aos estudantes de mestrado, sem a qual eu não conseguiria dar prosseguimento aos estudos na pós-graduação.

Em suma, deixo neste espaço meu agradecimento a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram e continuam a contribuir para minha formação não apenas como pesquisadora, mas também como pessoa.

RESUMO

XAVIER, Ana Beatriz S. **Investimento em Educação e Desempenho no IDEB dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2022, 103 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Orientador: Prof. Dr. Marlon Gomes Ney.

Em um Estado moderno a educação especializada e formal adquire um papel especial em nossas vidas. Apesar dos múltiplos pontos de vista, parece existir um certo consenso em torno da noção de que o Brasil não alcançou padrões satisfatórios, tanto na oferta dos serviços educacionais, quanto na qualidade destes serviços. Assim, este trabalho tem como objetivo a construção de um panorama geral acerca da realidade da educação ofertada aos alunos de ensino fundamental da rede pública municipal do estado do Rio de Janeiro, a fim de servir de subsídio na construção de políticas voltadas à realidade escolar do estado. Para o desenvolvimento das análises foram utilizados procedimentos de metodologia quantitativa, para verificar as questões apresentadas anteriormente através da análise da relação entre indicador de gasto financeiro dos governos locais e indicadores de qualidade educacional. A análise do desempenho das escolas municipais nas últimas edições do IDEB demonstrou que o aumento da qualidade do ensino é um desafio significativo. Embora as escolas tenham avançado no indicador, através de um conjunto de maior aprovação e melhora no desempenho das provas, ainda encontram dificuldades consideráveis para cumprir as metas estabelecidas pelos órgãos públicos. No que diz respeito aos recursos, outras problemáticas se apresentam. A gestão dos volumes transferidos para a manutenção do ensino e a qualidade da educação ofertada vai, necessariamente, passar pela capacidade dos municípios de gerirem estes valores. Não basta apenas a disponibilização dos recursos, é preciso capacitar gestores para saberem administrar com eficiência os montantes recebidos. Ao correlacionar o volume de recursos destinados à educação por aluno e o desempenho no IDEB, observou-se uma relação linear fraca entre as variáveis, mas com significância estatística. O resultado não deve ser interpretado como ausência total de relação entre investimento público e melhora educacional, uma vez que devem existir outras questões não mensuradas que estejam interferindo na melhora da qualidade do ensino, algumas delas inclusive ligadas indiretamente aos recursos investidos.

Palavras-chave: IDEB; Municípios; Financiamento Educacional; Desempenho Educacional

ABSTRACT

In a modern state, the formal education takes a special role in our lives. Despite the multiple points of view, there seems to be a certain consensus around the notion that Brazil has not reached satisfactory standards, both in the provision of educational services and in the quality of these services. This work aims to build an overview of the reality of education offered to elementary school students in the municipal education system of the state of Rio de Janeiro, in order to serve as a subsidy in the construction of policies aimed at the school reality of the state. For the development of the analyses, quantitative methodology procedures were used to verify the issues presented above through the analysis of the relationship between the financial expenditure indicator of local governments and educational quality indicators. The analysis of the performance of municipal schools in the last editions of IDEB showed that increasing the quality of education is a significant challenge. Although schools have advanced in the indicator, through a set of greater approval and improvement in the performance of tests, they still face considerable difficulties in meeting the goals established by public as. With regard to resources, other problems arise. The management of the volumes transferred for the maintenance of education and the quality of the education offered will, necessarily, pass through the capacity of the municipalities to manage these values. It is not enough just to make resources available, it is necessary to train managers to know how to efficiently manage the amounts received. When correlating the volume of resources destined to education per student and the performance in IDEB, a weak linear relationship was observed between the variables, but with statistical significance. The result should not be interpreted as a total absence of a relationship between public investment and educational improvement, since there must be other unmeasured issues that are interfering with the improvement of the quality of education, some of which are even indirectly linked to the resources invested.

Keywords: IDEB; Municipalities; Educational finance; Educational performance

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 01: Total de Matrículas da Educação Básica da Rede Pública por Ente Federado e Total de Matrículas do Ensino Fundamental (1995-2005).....	28
Gráfico 02: Média de Recursos Totais Investidos pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro na Educação Destacados os Recursos Provenientes do FUNDEB. (2015-2019)	35
Gráfico 03: Média de Desempenho das Escolas Municipais no Indicador de Rendimento (P) do Estado do Rio de Janeiro (2017 e 2019).....	65
Gráfico 04: Média de Desempenho das Escolas Municipais na Avaliação Padronizada do Saeb (N) do Estado do Rio de Janeiro (2017 e 2019).....	67
Gráfico 05: Desempenho das Escolas Municipais e a Meta do IDEB no Ensino Fundamental nas últimas 3 edições (2015, 2017 e 2019)	68
Gráfico 06: Desempenho das Escolas Municipais de acordo com as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro nas últimas 3 edições do IDEB (2015, 2017 e 2019).....	72
Gráfico 07: Volume Total Investido na Educação pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro	78
Gráfico 08: Percentual de Recursos Investidos na Educação pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e a Análise do Cumprimento do Mínimo Estipulado na Constituição de 1988 (2014-2019)	81
Gráfico 09: Média de Investimento na Educação por Aluno pelos Municípios de acordo com as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro.....	82
Mapa 01: Cumprimento da Meta das Escolas Municipais no IDEB do Ensino Fundamental na última edição (2019)	70
Figura 01: Organização da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica dentro do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.....	50

Figura 02: Composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**51**

Figura 03: Composição das Metas Intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).....**53**

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 01: Grau de Escolaridade da População Ativa em 1980 e 1989.....	20
Tabela 02: Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda (1977-1999)	21
Tabela 03: Número de Matrículas da Educação Básica segundo Ente Federado e Nível de Ensino no ano de 2020.....	29
Tabela 04: Classificação do Coeficiente de Correlação de Pearson.....	64
Tabela 05: Municípios do Estado do Rio de Janeiro com as Maiores Médias no IDEB de 2019.....	73
Tabela 06: Municípios do Estado do Rio de Janeiro com as Menores Médias no IDEB de 2019.....	75
Tabela 07: Recursos Investidos na Educação pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro Separados por Função nos Últimos 3 Anos (2017, 2018 e 2019).....	80
Tabela 08: Correlação entre o Gasto com Educação por Aluno dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Desempenho no IDEB	85
Tabela 09: Correlação entre o Gasto com Educação por Aluno dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Desempenho na Avaliação Padronizada (Saeb).....	86
Tabela 10: Correlação entre o Gasto com Educação por Aluno dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Desempenho no Indicador de Rendimento (P).....	87

SUMÁRIO

Introdução	13
1. Constituição Federal de 1988: Descentralização e Reforma Educacional	17
1.2 O papel dos Municípios na Política Educacional pós-CF/88 e a Operacionalização do Direito a Educação.....	25
1.3 A reforma do estado e a busca por eficácia e eficiência no serviço público	36
2. Qualidade e Avaliação: O papel dos Indicadores Educacionais na Busca pela Qualidade da Educação Pública	41
2.1. Educação de Qualidade: É possível calcular?.....	41
2.2. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: A institucionalização da cultura de avaliação	46
2.3. IDEB: 14 anos de Avaliação da Educação Básica	51
3. Análise do Financiamento e da Qualidade da Educação dos Municípios do Rio de Janeiro	62
3.1. Aspectos Metodológicos	62
3.2. Análise do Desempenho das Escolas Municipais do Rio de Janeiro no IDEB.....	65
3.3. Análise dos Recursos Destinados ao Financiamento da Educação pelos Municípios do Rio de Janeiro.....	77
3.4. Análise da Relação entre Investimento em Educação e Qualidade da Educação.....	84
Considerações Finais	89
Referências Bibliográficas	92
Anexos	98

Introdução

Todos nós de alguma forma, em ambientes diversos e de diferentes maneiras, nos envolvemos ao longo de nossas vidas em espaços de contato com o tema educação. Quando pensamos em educação nos voltamos, de forma quase automática, aos conhecidos processos de educação formal, nossas mentes rapidamente associam a conceitos como escola, livros didáticos, docentes, ensino, alunado, etc. É preciso ao se tratar de temas que permeiam a matéria educativa sempre ter em mente que educação vai para além dos processos formais de ensino, e para além do espaço delimitado pelos muros escolares.

Embora não seja a única forma possível de educação, em um Estado moderno a educação especializada e formal adquire um papel especial em nossas vidas. Esta forma de educação adquire uma função fundamental na alteração das características individuais e na distribuição da posição que os indivíduos irão ocupar nas estruturas econômica, social e política da sociedade. Não são poucas as análises que buscam observar a educação e os diversos conflitos que a permeiam.

De acordo com Ribeiro (RIBEIRO, 2011), a educação se apresenta como um dos principais meios de acesso a posições, ocupações e de renda hierarquicamente superiores. Deste modo, a diminuição das desigualdades de acesso à educação seria uma das principais formas de combater a transmissão das desigualdades de oportunidades ao longo das gerações. O autor aponta que, para além dos recursos familiares (variável extensamente analisada nos estudos de estratificação), as próprias características institucionais dos sistemas educacionais podem influenciar nas chances de progressão dos alunos.

Os resultados obtidos pelo autor em sua pesquisa apontam que o tipo de escola importa. Uma vez que as diversas redes de ensino possuem qualidades distintas, o sistema educacional parece promover uma desigualdade a medida em que indivíduos que frequentam escolas privadas têm chances maiores de progredir no sistema, do que aqueles oriundos da rede pública de ensino, em especial a rede municipal e estadual. Em um estudo desenvolvido a respeito do processo de reprodução das desigualdades no país, Ribeiro (2011) vai indicar que as características institucionais são determinantes importantes nas desigualdades de oportunidades e resultados educacionais.

O estudo desenvolvido por Ribeiro se soma a diversos outros (ALVES, FÁTIMA, 2010; ALVES, MARIA TERESA GONZAGA; SOARES, 2013; CAMPOS, 2000; DAVOK, 2007; MONT'ALVÃO, 2011), que compõem uma espécie de consenso em torno da noção de

que o Brasil ainda não alcançou padrões satisfatórios na qualidade do serviço educacional ofertado aos alunos da rede pública.

Este trabalho tem como objetivo a construção de um panorama geral acerca da realidade da educação ofertada aos alunos de ensino fundamental da rede pública municipal do estado do Rio de Janeiro, a fim de servir de subsídio na construção de políticas voltadas à realidade escolar do estado.

O primeiro capítulo aborda a formação econômica do Brasil e o impacto do fator educacional na construção da desigualdade de renda presente no país, juntamente com o desenho do financiamento da educação após a Constituição Federal de 1988. A operacionalização do direito à educação prevista no texto constitucional passa pelo modelo de financiamento adotado pelo país. No caso do Brasil, a compreensão do papel da política de fundos para financiamento de serviços públicos é essencial para se entender a estrutura do financiamento educacional, em especial do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB).

A nova constituição trouxe aos governos locais e estados uma descentralização administrativa e fiscal, entretanto a capacidade de arrecadação de tributos desses entes se apresentava na época, e ainda se mantém, como significativamente desigual. (ARRETCHE, 1996, 2004). O estado brasileiro passa a enxergar nas transferências de recursos de outros entes para os municípios a possibilidade de equalizar as diferenças interestaduais e intermunicipais na capacidade de gastos, e viabilizar patamares mínimos de produção de serviços sociais.

A solução encontrada para esta questão na área educacional se apresentou na criação de uma política de fundos para o financiamento, manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 1998 surge o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O efeito imediato da política de fundos foi a ampliação do número de matrículas dos entes federados para o Ensino Fundamental. Embora o aumento de recursos para financiar essa etapa de ensino tivesse auxiliado no processo de ampliação das vagas escolares, alguns pontos de fragilidade da política começaram a aparecer, em especial, a ausência de recursos para outros níveis de ensino.

Como tentativa de resposta a estas demandas, no ano de 2007 passa a vigorar, em substituição ao FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A principal característica do fundo é a distribuição de recursos de forma automática. Ou seja, para que os governos estaduais e

municipais tenham acesso aos recursos do FUNDEB não é preciso qualquer tipo de autorização orçamentária, necessidade de formação de convênios ou adesões a qualquer tipo de política governamental. Após 14 anos em vigor, em dezembro de 2020 é promulgada a Lei 14.113 que institui o FUNDEB como um fundo de caráter permanente no financiamento da básica no Brasil.

A partir dos anos 90, juntamente com as reformas de financiamento, o Estado passa a ser orientado predominantemente por valores como eficiência e qualidade na prestação de serviços, tendo como base o desenvolvimento de uma cultura gerencialista. (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013). O segundo estágio da reforma do Estado pela qual o Brasil passa se constitui pela tentativa de reconstrução da capacidade administrativa e institucional do estado brasileiro e principalmente pela busca de uma administração pública mais eficiente e voltada para a universalização do acesso aos serviços básicos. (SOUZA; CARVALHO, 1999).

O segundo capítulo se destina a compreensão da noção de qualidade da educação e todos os elementos que a compõem, juntamente com o indicador mais conhecido de mensuração da qualidade do ensino público, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). No caso brasileiro, a discussão acerca da necessidade do desenvolvimento de indicadores de educação surge atrelada ao aumento dos recursos destinados para o financiamento da pasta da educação. Com a consolidação de uma política de avaliação educacional, diversos questionamentos são levantados acerca do impacto dos novos indicadores de qualidade da educação no contexto escolar. É consenso que os indicadores educacionais precisam ser constantemente aperfeiçoados a fim de que possam apreender de forma mais refinada a complexidade do cotidiano escolar, porém não se pode negar que estes atuam como instrumentos fundamentais no processo de formulação de políticas educacionais.

As avaliações externas têm possuído um papel de elemento auxiliar à fiscalização do desempenho do Estado na oferta do serviço educacional, tanto pelo próprio Estado, quanto pela opinião pública. Desde a década de 90, a regulação normativa e avaliadora da rede federal tem sido ampliada de forma extraordinária através do desenvolvimento de um sistema nacional de avaliação da educação no país. (FREITAS, 2004). Dentre os indicadores desenvolvidos pelo estado brasileiro, adquire papel de preponderância o IDEB como ferramenta de avaliação da qualidade educacional e orientador de decisão governamental.

Criado pelo Governo Federal no ano de 2007, o IDEB se apresenta como produto do rendimento escolar (ou fluxo escolar) e das médias de desempenho nas avaliações padronizadas

(atualmente Saeb). Juntamente com o desenvolvimento do indicador educacional, o governo federal implementou o ‘Plano de Metas - Compromisso Todos pela Educação’. Um dos seus objetivos consistia na busca coletiva dos entes federados para a melhoria da qualidade da educação básica. Neste compromisso foi estipulado que o Brasil chegasse a meta de 6,0, na aferição da qualidade da educação básica através do IDEB, em 2021. Para auxiliar o alcance da meta nacional foram estipuladas metas intermediárias e individuais do IDEB para cada rede de ensino, a partir do compartilhamento do esforço que cada rede teria que fazer para alcançar o mínimo definido.

O indicador, desde a sua criação, têm sido objeto de diversos estudos e análises acadêmicas (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013; ALVES; SOARES, 2013; CÂNDIDO, 2016; CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015; MELO, 2014; MONTEIRO, 2015; PAGNAN, 2016; PESSIN; DEPS, 2020). A construção de um indicador deste porte, naturalmente, promoveria um espaço de debates sobre os seus potenciais e limites.

O terceiro, e último capítulo, se destina à exposição dos resultados encontrados durante a pesquisa, e no detalhamento da metodologia utilizada neste trabalho. Foram analisados os 92 municípios que compõem o estado do Rio de Janeiro, e o desempenho que eles obtiveram no IDEB. Foram analisadas as médias no indicador, e nas variáveis que o compõem, o indicador de rendimento (P) e o desempenho na prova padronizada (Saeb). Em seguida, foi observado o cumprimento das escolas municipais da meta de desempenho estipulada pelo Governo Federal. E por fim, foram analisadas as questões regionais e de tamanho populacional e seu impacto no indicador de qualidade.

No que diz respeito aos recursos que estes governos locais destinaram para a manutenção e desenvolvimento do ensino, primeiro foi feita a análise dos valores totais investidos pelos municípios nos últimos anos, e logo após observou-se a sua separação por nível de ensino. Em seguida, foram investigados os percentuais da receita utilizados para financiar à educação, perpassando a discussão acerca do cumprimento do investimento mínimo previsto pela Constituição Federal de 1988. E após, foram observados os gastos por mesorregiões do estado.

Por último, foram feitas as análises de correlação entre os valores investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino e o desempenho dos municípios do estado do Rio de Janeiro no IDEB, e nas dimensões que o compõem, a fim de responder o questionamento norteador desta pesquisa.

1. Constituição Federal de 1988: Descentralização e Reforma Educacional

No capítulo serão discutidas as concepções e reflexões acerca do processo de transformação econômica sofrido pelo Brasil ao longo de sua construção como nação, assim como seu impacto na educação e influência na desigualdade de renda presente no país. Serão também apresentadas as principais mudanças provocadas pelo novo ordenamento social e jurídico com a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como o advento de novas políticas públicas com o intuito de operacionalizar o direito à educação e o papel dos entes federados neste novo arranjo, tendo como enfoque os governos locais. E por fim, será discutido a inserção dos princípios da eficiência e eficácia das políticas públicas, a partir da reforma do estado e a tentativa de reconstrução da capacidade administrativa e institucional do estado brasileiro.

1.1. Formação econômica, educação e desigualdade de renda no Brasil.

A formação econômica do Brasil passou por diversos marcos ao longo do tempo, dentre eles o processo de industrialização pesada. De acordo com Lacerda *et al* (2017), o processo de modernização e industrialização do país é bastante tardio, e durante uma parte considerável da história do Brasil a locomotiva da produção de riquezas internas era a agricultura. Esse processo começa a ser alterado, segundo o autor, principalmente a partir da década de 1950 com a tentativa de Getúlio Vargas de implantar as bases de uma indústria pesada.

Com um forte investimento estatal, através de políticas de incentivo a indústrias nacionais e restrições a possibilidades de financiamento externo, a industrialização brasileira se inicia a partir do aumento da produção de bens não duráveis. Embora a agricultura ainda tivesse papel preponderante, sendo o café o principal produto, aos poucos a configuração da produção interna do país se modifica e o Brasil deixa de ser primário exportador.

Para Lacerda *et al* (LACERDA et al., 2017) embora o aumento da industrialização tenha relação direta com o aumento do lucro e da massa salarial, esse recurso não permanecia no país, sendo grande parte dele transferido para o exterior através da importação de bens de

consumo duráveis. A exportação de bens de baixo valor agregado e a importação de bens de consumo duráveis levou o país a uma desvalorização cambial e escassez de divisas.

Segundo o autor essa realidade só é alterada anos depois com o governo de Juscelino Kubitschek e o desenvolvimento de uma indústria de bens duráveis através do investimento de capital estrangeiro no país. O plano de metas desenvolvido pelo ministério da economia brasileiro era a tentativa de evitar a importação dos bens intermediários e de capital, e continuar a fomentar a produção nacional de bens duráveis. Em resumo, uma replicação do que Vargas já havia tentado desenvolver, desta vez em uma escala muito maior; uma tentativa de recuperar o atraso econômico do país.

Se a produção de bens de capital e de bens intermediários cresceu de forma significativa, ainda assim não foi possível a criação de uma indústria interna autônoma. O país ainda continuava importando os bens de produção mais pesados e especializados, consequentemente os mais custosos financeiramente. Para o autor essa situação se refletia em um claro desequilíbrio na balança de pagamentos do país, o que em conjunto com o aumento das taxas de inflação levou a uma queda no ritmo de crescimento industrial a partir de 1962 e a uma crise econômica.

O processo de industrialização sofrido pelo país e as medidas desenvolvidas para tentar recuperar o atraso econômico e industrial, em comparação aos demais países desenvolvidos, teve um impacto expressivo nas configurações sociais que o país tomou e na construção de um cenário de alta desigualdade de renda. Segundo Santagada (SANTAGADA, 1990), a estratificação social no Brasil se torna mais complexa a partir dos anos 70. A classe média (composta por gerentes, profissionais liberais, médios empresários, etc) é a principal privilegiada do 'milagre econômico' advindo das políticas do regime militar. Essa classe se torna o canal natural para a absorção do aumento da produção industrial de bens de consumo duráveis produzido pelo incentivo da política econômica adotada pelo país.

Em contrapartida, o autor aponta que a maioria dos trabalhadores assalariados foram duramente prejudicados pela política de arrocho salarial, a fim de possibilitar mão-de-obra baratas e reduzir o custo de instalação das indústrias. Um dos principais efeitos das políticas econômicas e sociais da ditadura militar é a concentração da riqueza produzida pela curta melhora econômica.

A intensidade do desenvolvimento da economia, tendo como carro chefe a industrialização e a produção de bens de consumo duráveis durante o período, permitiu a

criação de oportunidades (mesmo que precárias) de inserção dos indivíduos em ocupações não vinculadas a atividades agrícolas. O processo de inserção de novas tecnologias na produção agrícola, uma tentativa de modernização do campo, leva a um grande movimento de êxodo rural em busca de oportunidades de trabalhos em áreas urbanas.

Os resultados preliminares do Censo Demográfico dos anos 70 (IBGE, 1971) demonstram bem esta realidade. Os dados apontam que pela primeira vez o recenseamento acusou uma população urbana significativamente superior a rural, cerca de 53 milhões de pessoas residiam em áreas urbanas, o equivalente a 56% da população do país. O Sudeste foi uma das regiões que sofreu um rápido processo de urbanização, ainda de acordo com os dados do censo, no ano de 1960 cerca de 57% da população da região era urbana, 10 anos depois esse percentual dispara para mais de 70%, e apenas 27% da população se concentrava em áreas rurais. (anexo 01, pág. 97)

O Brasil entra nos anos 80 submerso em uma crise econômica e social sem precedentes. Em seu livro dedicado ao estudo do processo de formação da economia brasileira, Lacerda *et al* (LACERDA et al., 2017) indicam que o efeito da recessão foi uma queda de 4,3% do PIB no ano de 1981, a produção industrial caiu 10% com uma retração de cerca de 26% no segmento de bens de consumo duráveis. Com a escalada da dívida externa e a retração econômica, os postos de trabalho diminuem de forma significativa e os índices de desempregos disparam, juntamente com as condições precárias dos trabalhadores.

Baltar (DE ANDRADE BALTAR, 1996) vai indicar que refletindo o atraso socioeconômico que o país se encontrava a população ativa tem um grau de instrução muito baixo. Analisando os dados retirados do RAIS, conforme apresentado na tabela 01, Baltar observa que cerca de 38% dos assalariados no ano de 1980 não tinham completado metade da escolaridade elementar obrigatória (ginásio), e muitos sequer tinham sido escolarizados.

Segundo o autor isso está atrelado aos postos pouco qualificados de trabalho que foram abertos, e a prevalência de uma elevada rotatividade e baixa remuneração. As empresas adaptavam o quadro de pessoal ao ritmo da produção e das vendas, que devido ao período de instabilidade econômica levava a uma constante deslocação de trabalhadores de um emprego a outro sem qualquer especialização.

Tabela 01: Grau de Escolaridade da População Ativa em 1980 e 1989.

Grau de Escolaridade	1980	1989
Analfabeto	4,2%	3,1%
Primeiro Incompleto	18,0%	11,9%
Primeiro Completo/Ginásio Incompleto	38,0%	34,9%
Ginásio Completo/Colegial Incompleto	16,9%	21,0%
Colegial Completo/Superior Incompleto	15,7%	19,8%
Superior Completo	7,2%	9,3%
Total de Empregados	100%	100%

Fonte: Elaborada pela autora com base em Baltar (1996). Dados retirados pelos autores do RAIS 1980 e 1989.

De acordo com Barros et al (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2002) o processo de desenvolvimento visto durante os anos 70 e 80 reforçou a heterogeneidade educacional no país. A acelerada expansão tecnológica observada no período não foi acompanhada de uma expansão educacional, muito pelo contrário, os autores vão apontar que o progresso tecnológico ultrapassou em muito a ampliação do sistema educacional. Assim, as defasagens na escolaridade da população se tornam um dos fatores explicativos para a intensa concentração e desigualdade de renda no país.

Para os autores (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2002) o resultado demonstra uma desigualdade no mercado de trabalho anterior a entrada dos trabalhadores no campo da negociação. A heterogeneidade na escolaridade da força de trabalho seria, deste modo, uma das principais determinantes do nível geral da desigualdade salarial, e também explicaria de forma significativa o excesso da desigualdade do Brasil perante outros países industrializados.

Outro estudo feito por Barros et al (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001) com informações do Relatório de Desenvolvimento Humano acerca da renda média do Brasil em comparação a outros países, aponta que na década de 70 o Brasil se localizava entre os países com maior concentração de renda do mundo. A pobreza observada no Brasil não deve ser associada, de acordo com os autores, a ausência e/ou escassez de recursos. O Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de indivíduos abaixo da linha da pobreza, não poderia ser considerado um país pobre; a origem da pobreza, deste modo, se encontra fortemente relacionada a distribuição desigual destes recursos.

É na elevada desigualdade de renda, para os autores, que se situa o centro da explicação do elevado grau de pobreza do Brasil frente a outros países com renda *per capita* similar. De acordo com o estudo de Barros et al (2001), no ano de 1977 os 20% mais ricos do Brasil concentravam cerca de 66% da renda do país. Os dados apontam para uma assustadora assimetria na distribuição dos recursos disponíveis no país, conforme a tabela 02 ilustra:

Tabela 02: Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda (1977-1999).

Ano	Coefficiente de Gini	Índice de Theil	Razão entre a Renda Média dos 20% mais Ricos e a dos 20% mais Pobres	Razão entre a Renda Média dos 10% mais Ricos e a dos 40% mais Pobres
1977	0,62	0,91	27,5	26,8
1978	0,60	0,74	31,3	25,0
1979	0,60	0,74	32,9	25,2
1981	0,59	0,69	24,0	21,8
1982	0,59	0,71	25,6	23,0
1983	0,60	0,73	25,7	23,5
1984	0,59	0,71	23,6	22,4
1985	0,60	0,76	25,5	23,6
1986	0,59	0,72	24,0	22,1
1987	0,60	0,75	27,6	24,4
1988	0,62	0,78	30,9	27,2
1989	0,64	0,89	34,3	30,4
1990	0,62	0,78	31,2	26,9
1992	0,58	0,70	26,7	21,8
1993	0,60	0,77	28,8	24,5
1995	0,60	0,73	28,0	24,1
1996	0,60	0,73	29,8	24,6
1997	0,60	0,74	29,2	24,5
1998	0,60	0,74	28,6	24,2
1999	0,60	0,72	27,2	23,3

Fonte: Barros et al (2001). Dados retirados pelos autores da PNAD.

Ao longo do período observado pelos pesquisadores o grau de desigualdade é surpreendentemente estável, com pequenas flutuações no final da década de 80. Flutuação esta que coincide com o auge da instabilidade econômica de 1989, onde os indicadores apresentam a realidade de que os 10% mais ricos recebem em média quase 30 vezes mais do que os 40% mais pobres. A recente retomada do regime democrático parece ter tido, na última década do século 20, pouco impacto na redução imediata da desigualdade, uma vez que o coeficiente de Gini se mantém estável em 0,60, com pequenas alterações.

Um estudo desenvolvido por Ramos e Vieira (RAMOS; VIEIRA, 2001) para compreender a desigualdade de renda no Brasil nas décadas de 80 e 90 indica que a educação assume papel de destaque, sendo uma das principais variáveis responsável pela desigualdade social observada. Para os autores, a mensagem é clara: a tarefa de melhorar a distribuição dos

rendimentos no Brasil passa, necessariamente, pela concepção e implementação de políticas educacionais efetivas no que diz respeito a redução das desigualdades. Seja em termos de fomentar uma maior igualdade de oportunidades de acesso, ou em uma busca pela redução das taxas de evasão.

Com a perda de apoio popular e a nítida incapacidade de controlar a crise econômica que tinha se estabelecido, o regime militar se torna insustentável e a abertura democrática do Brasil se estabelece como agenda política. O processo de abertura democrática e reforma do Estado a fim de se adequar a lógica democrática se constrói como um movimento lento e gradual.

Diniz (1996) vai apontar que o agravamento do processo inflacionário, e a consciência da deterioração do antigo modelo de Estado se transformou em um desafio aos militares. O governo de Sarney assistiu a configuração de um consenso em torno da rejeição do formato estatista-concentrador; entretanto, persistiam divergências acerca do tipo de Estado a ser construído, envolvendo visões distintas, e em alguns pontos contraditórias, acerca das metas e critérios que deveriam nortear a proposta da reforma. Para o autor, o objetivo de reformar o Estado era parte intrínseca de um processo maior e mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática.

Kinzo (KINZO, 2001) pontua que não é apenas o regime militar instituído no Brasil que possui suas peculiaridades, mas o processo de abertura democrática também apresenta suas singularidades frente a outros observados. Para a autora o caso é um dos processos de democratização mais lentos e graduais observados, levando cerca de 11 anos, divididos em três fases, para que os civis retomassem o poder. O governo civil se estabelece em um país que enfrentava uma crise econômica e social, um contexto bastante intempestivo para uma nascente democracia.

Isso pôde ser observado na série de disputas que envolveu a construção do que viria a ser a Constituição Federal de 1988. (KINZO, 2001). O processo de construção do texto constitucional envolveu embates variados, onde cada grupo buscava maximizar seus ganhos e/ou diminuir suas perdas com o novo arranjo político, econômico e social. Para a autora a reestruturação do estado era pressionada em duas direções: De um lado, os grupos que apoiaram o regime militar buscavam assegurar um espaço satisfatório no novo acordo; e de outro, setores progressistas, embora minoritários, buscavam adquirir espaços de atuação no novo regime. A alta fragmentação das forças políticas levou a uma constituição bastante permeável às pressões

e interesses de diversos grupos, sendo uma das experiências mais democráticas da história constitucional brasileira.

A tendência observada é clara: É preciso reformar o Estado para remover o viés autoritário e centralizador no qual a constituição anterior havia se baseado afim de que este novo Estado se adeque a democracia nascente. Segundo Arretche (ARRETCHE, 1996) parece se estabelecer no imaginário social uma positiva relação entre descentralização e democracia, mais especificamente que quanto maior for a descentralização mais virtuoso e democrático o governo seria.

Para a autora pareceu-se supor, por definição, que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam, em essência, não apenas mais democráticas, como também fortaleceriam e consolidariam a democracia brasileira no processo. E para além, melhorariam a eficiência dos serviços públicos, e portanto, elevariam o bem-estar da população. Logo, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis e viabilizariam uma maior equidade e justiça social na sociedade brasileira.

Lobo (LOBO, 1990) vai alertar para o perigo advindo da confusão entre descentralização e desconcentração e até mesmo a problemática de compreender no processo de descentralização a única alternativa de organização após a saída de um governo autoritário, quase como uma solução mágica que resolveria todos os problemas advindos de um longo histórico de má estruturação do Estado. A autora reforça a perspectiva da descentralização como:

Descentralização envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. [...] Apresentar a descentralização de forma mítica só serve para entravar ainda mais o processo de mudança. [...] Neste caso, também é supervalorizado o poder da descentralização para resolver os males estruturais do Estado. A utilização política, em tais circunstâncias, serve para encobrir responsabilidades de determinadas agências governamentais que, ao não cumpri-las, culpam a centralização pelo mau desempenho de suas obrigações. (LOBO, 1990).

A partir dos anos 90 o Estado brasileiro passa por uma revisão de seu papel através de uma série de reformas que alteram sua estrutura. Para Souza e Carvalho (SOUZA, CELINA; CARVALHO, 1999), estas reformas se fundamentaram em dois pontos principais: primeiro, de que existe uma crise do Estado que afeta todas as instâncias do governo, e não apenas o desenvolvimento do país em questão, mas também afeta a própria retomada do

desenvolvimento global; segundo, que esta crise precisa ser enfrentada com um novo modelo de Estado e através da implementação de mecanismos e instrumentos de gestão que se mostraram eficazes em países desenvolvidos, a chamada concepção gerencialista.

Ainda segundo as autoras, o primeiro estágio dessa reforma se dá no processo voltado a abertura dos mercados, desregulamentação e privatização de diversos setores. Apesar dessas ações terem sido realizadas prioritariamente pelo governo federal, uma vez que a organização do poder construída durante a ditadura militar havia centralizado diversas demandas na União, esse processo também pode ser observado em alguns Governos Estaduais. O segundo estágio, ou segunda geração da reforma, se constitui pela tentativa de reconstrução da capacidade administrativa e institucional do estado brasileiro, buscando a eficiência dos serviços públicos a ser alcançada através da otimização dos recursos humanos e financeiros.

Souza e Carvalho (SOUZA, CELINA; CARVALHO, 1999) apontam que embora a descentralização seja normalmente classificada como uma política do primeiro estágio da reforma, esta adquire papel fundamental na segunda geração por ser considerada parte do objetivo de reestruturação administrativa e institucional do Estado. De acordo com as autoras a reforma do Estado com viés descentralizador parece se orientar através da percepção de que os governos subnacionais seriam os mais próximos da população, e logo, seriam mais adequados para executar ações que visem o combate a desigualdade, pobreza e melhoria do acesso da população aos serviços básicos. Entretanto, a reforma não parece se deter sobre a realidade onde a mesma será implementada e nem parece levar em conta as limitações dos estados e municípios, elementos que podem se colocar como obstáculos ao avanço do processo em discussão.

Celina Souza (SOUZA, CELINA, 2001) vai apontar em seu artigo a respeito do papel da descentralização na construção da nova Constituição, que a CF/88 foi desenhada para formar as bases da nova ordem e legitimar o processo de redemocratização. Segundo a autora, as mudanças de regime político, em especial aquelas que envolvem a dissolução de regimes autoritários em busca de uma transição para o regime democrático, quase sempre são permeadas por disputas. E apesar disto, em nome da restauração do federalismo e da defesa da compreensão da descentralização frente a centralização do regime anterior, diversas medidas foram tomadas para dar força e poder as esferas subnacionais.

De acordo com Tomio (TOMIO, 2005) embora os municípios chegassem a ser mencionados como organizações políticas autônoma em praticamente todas as cartas

constitucionais¹, antes da Constituição Federal de 1988 estes atuavam apenas como divisão administrativa. O autor vai mostrar que os governos locais eram dotados de uma irrisória autonomia política e baixa capacidade financeira. A reorientação da estrutura federativa brasileira favoreceu as unidades subnacionais ao construir novos mecanismos de autonomia política e financeira.

Para o Tomio a radicalidade dessa transformação gerou não só um novo ordenamento federativo, através do estabelecimento das bases para um Estado democrático, mas como também construíram um novo ‘pacto federativo’. A descentralização política e fiscal promovida pela nova constituição deu ao município autonomia plena e o elevando ao *status* de ente federado, sendo esta situação bastante peculiar e identificada em poucos países com organização federativa. Para o autor a nova posição dos governos locais frente aos outros entes federados é bem visível ao se observar a explosão de emancipações de distritos e a criação de novos municípios a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A literatura aponta para um fenômeno em comum produzido pela reforma do estado com caráter descentralizador: a mudança no papel exercido pelos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os governos locais passam a serem encarados não mais como apenas uma divisão administrativa, mas como entes federados. Estes são dotados, a partir da publicação do texto constitucional, de autonomia política, administrativa e financeira, bem como de responsabilidades no que tange a oferta e financiamento dos serviços públicos.

1.2. O papel dos Municípios na Política Educacional pós-CF/88 e a Operacionalização do Direito a Educação

De acordo com Vieira (VIEIRA, 2007), a Constituição Federal de 1988 é a mais extensa em matéria educativa de todos as cartas constitucionais que já vigoraram no país. O texto constitucional trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os conteúdos mais diversos. São destinados dez artigos para tratar sobre o tema, seu conteúdo varia desde a definição da estrutura do Sistema Nacional de Educação (SNE) deve seguir, quanto ao volume de recursos que cada ente federado deve utilizar para financiar a oferta do serviço educacional.

¹ Com exceção da Constituição Federal de 1937

Segundo a autora embora outras constituições tenham estabelecido os deveres do aparato estatal no que diz respeito a área educacional, nenhum avançaria tanto quanto a CF/88. A abordagem da educação como ‘direito de todos e dever do Estado’, a ‘progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio’, o ‘atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência a saúde’, etc., são para a autora exemplos de avanços alcançados na área educacional a partir da promulgação da Carta Constitucional.

Em 1996 é sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tendo como intuito normatizar, detalhar e organizar a forma como o sistema educacional brasileiro irá funcionar após as mudanças previstas na Constituição Federal de 1988. Esse arcabouço jurídico, composto principalmente pela CF/88 e a LDB, é o responsável pela determinação do escopo de atuação de cada ente federado na oferta e manutenção do serviço educacional.

Sobre a atuação municipal na educação pública a LDB normatiza:

Art. 11 Os municípios incumbir-se-ão de:

V – Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Para Santos Filho (DOS SANTOS FILHO, 1992) os efeitos positivos ou negativos das inovações de caráter descentralizador e democráticas nas escolas introduzidas pela Constituição Federal e pela LDB só poderiam ser vistos com o passar dos anos e com a execução das políticas educacionais voltadas ao fortalecimento da presença municipal na oferta da educação. Ainda de acordo com o autor, a descentralização do sistema educacional e a própria autonomia dos municípios e das escolas seriam uma falsa conquista se não viessem acompanhadas da aplicação do princípio da gestão democrática. De acordo com o autor, o regime de repartição de responsabilidades não foi desenhado para transferir pura e simplesmente o ensino fundamental para a alçada do município, mas para estabelecer um regime de colaboração entre os entes, que implicaria na transferência de uma certa responsabilidade referente a alguns níveis de ensino, dentre eles o ensino fundamental.

Castro e Duarte (ABRAHÃO DE CASTRO; DUARTE, 2008) vão apontar que tanto a LDB quanto a CF/88 reconhecem uma autonomia dos governos locais como entes federados e lhes atribuem importantes responsabilidades na área educacional, mas a execução desta nova

forma de organização requer atenção. Ainda de acordo com os autores uma questão central na descentralização da política educacional é assegurar que os prefeitos, secretários de educação e demais funcionários municipais se preparassem para o aumento das responsabilidades advindo da nova organização do Estado.

No início dos anos 90, o acesso e permanência na escola se caracterizavam como um dos maiores desafios educacionais do país. Segundo Santos (SANTOS, 2010) o programa de descentralização previsto na Constituição Federal de 1988 não havia avançado muito, os índices de reprovação e evasão de alunos das escolas eram altos, e havia uma clara cobertura insuficiente da rede de ensino pública. O número de alunos era significativamente superior ao volume de matrículas disponibilizadas pela rede pública de ensino, e o abandono escolar uma realidade cotidiana.

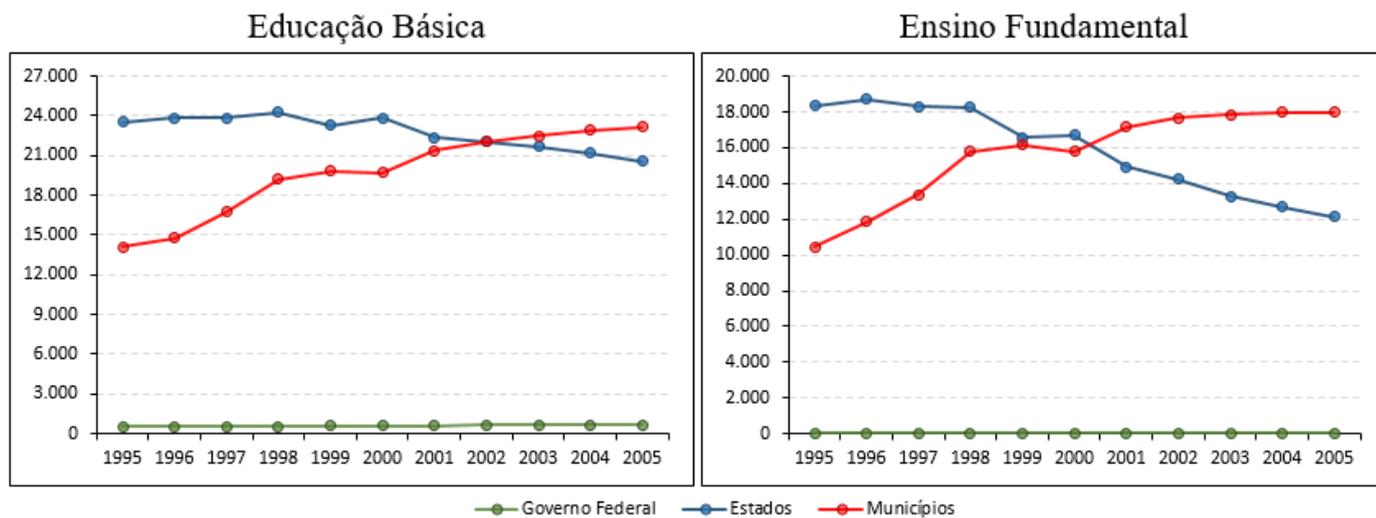
Segundo dados divulgados pelo INEP (INEP, 2003) referentes ao ano de 1991, apenas 62% dos adolescentes entre os 15 e 17 anos frequentavam a escola, e cerca de 30% dos jovens entre 25 e 34 anos, tinham como escolaridade o ensino fundamental incompleto. Era baixíssimo o percentual dos jovens que possuíam o ensino médio completo, apenas 19% dos jovens brasileiros tinham completado a educação básica. A situação se agravava ainda mais ao olhar os indicadores por regiões geográficas, na região Nordeste cerca de 26% dos jovens não possuíam nenhum tipo de escolaridade

Com a transferência de competências aos governos locais, descentralização trazida pela Carta Magna de 1988, a partir dos anos 90 inicia-se o fenômeno chamado de prefeiturização ou municipalização do ensino. Castro e Duarte (ABRAHÃO DE CASTRO; DUARTE, 2008) fazem em seu artigo a análise da participação dos entes federados no total das matrículas ofertadas na educação pública e constatam que a partir dos anos 90 os municípios passam a ser uma forte presença na oferta da educação básica, ao mesmo tempo em que observa uma recua da presença dos Estado e DF com o passar dos anos.

Segundo os dados dos autores, no ano de 1995, os municípios eram responsáveis apenas por 38% das matrículas totais da rede pública, já no ano de 2005 os governos locais eram responsáveis por mais de 51% da oferta de vagas da rede pública. Um acréscimo de cerca de 9,1 milhões de novas matrículas na rede municipal em 10 anos. O gráfico 01, demonstra o claro recuo da rede estadual na oferta de matrículas no ensino fundamental, em contraposição a expansão da oferta da rede municipal.

Ao mesmo tempo em que os autores observam o crescimento da presença municipal na oferta educacional, também é claro o recuo dos governos estaduais e do Distrito Federal, em especial no Ensino Fundamental. No mesmo período observado os estados tiveram um decréscimo de 13% da oferta, para Castro e Duarte essas evidências apontam o forte processo de municipalização do ensino sofrido pelo país.

Gráfico 01: Total de Matrículas da Educação Básica da Rede Pública por Ente Federado e Total de Matrículas do Ensino Fundamental (1995-2005).



Fonte: Elaborada pela autora com base em Castro e Duarte (2008). Dados retirados pelos autores do IPEA, IBGE e INEP.

A realidade atual da distribuição das matrículas da educação básica reforça a percepção de que o governo local é atualmente o principal ente federado responsável pela oferta de matrículas na rede pública. A tabela 03 apresenta informações retiradas do Censo da educação de 2020 a respeito da distribuição das matrículas da rede pública na educação básica no ano de 2020. Os dados encontrados demonstram que os municípios são responsáveis pela oferta de mais de 60% das vagas na educação básica, seguido pelos governos estaduais, 37,6%, e governo federal, menos de 1%.

Na educação infantil a rede municipal é majoritariamente responsável pelas vagas, ofertando no ano de 2020, são 6 milhões de matrículas, o equivalente a 99% das vagas públicas disponíveis. E no ensino fundamental a realidade apresentada não é muito diferente, onde encontramos uma forte atuação municipal na oferta do serviço educacional. Embora a LDB e a Constituição tenham trazido um regime de cooperação entre os entes federados neste nível de ensino, os municípios são responsáveis por cerca de 68% das matrículas.

Tabela 03: Número de Matrículas da Educação Básica segundo Ente Federado e Nível de Ensino no ano de 2020.

Distribuição das Matrículas da Educação Básica Pública por Nível e Rede de Ensino								
Rede de ensino	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Educação Básica	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Federal	2.345	0,04%	22.772	0,10%	233.330	3,52%	258.447	0,73%
Estadual	58.748	0,90%	6.836.438	30,98%	6.351.444	95,87%	13.246.630	37,64%
Municipal	6.439.785	99,06%	15.210.213	68,92%	40.030	0,60%	21.690.028	61,63%
Total Rede Pública	6.500.878	100,00%	22.069.423	100,00%	6.624.804	100,00%	35.195.105	100,00%

Fonte: Tabela elaborada pela autora com os dados do Censo Escolar de 2020 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O ensino médio é o único nível de ensino da educação básica que o Estado está intensamente presente, sendo responsável por mais de 90% das vagas ofertadas. Segundo a CF/88 e a LDB, a última etapa da educação básica é área prioritária dos governos estaduais. Os resultados do Censo Escolar corroboram o observado na literatura: a proeminente presença dos governos locais na oferta de matrículas na educação pública.

Souza e Faria (SOUZA, DONALDO BELLO DE; FARIA, 2004) vão apontar que não obstante o reconhecimento do processo de municipalização do ensino ser marcada por uma inspiração neoliberal, é possível notar também que se evidencia a existência de uma divisão interna na gestão e financiamento da educação básica. De acordo com os autores, o processo foi marcado pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o dizer e o fazer. Em muitos casos, a realidade estava dissociada do espírito de solidariedade e colaboração entre os entes que havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na LDB.

Para os autores é importante reiterar que existe um grande desafio na implementação da educação municipal: superar as tensões postas na relação entre os entes federados. A partir da superação dessas tensões pode-se pensar em uma redistribuição efetiva do poder decisório, e não unicamente em uma relação na qual os municípios se tornem meros executores da política desenhada pelos outros entes federados.

A partir do aumento do escopo de atuação dos municípios trazido pela nova Constituição, surge um novo dilema: Como executar essa nova política educacional com uma forte presença dos governos locais? Ou, em outras palavras, como garantir a operacionalização do direito a educação previsto na Constituição e manter a estrutura desenhada na nova política educacional?

Para Vieira (VIEIRA, 2007) a preocupação pela educação pode ser observada no espaço destinado nas constituições a discussão sobre a matéria educativa e no percentual destinado ao financiamento de cada nível de ensino e o papel de cada ente federado na manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 212 da CF/88 trata acerca do percentual que cada ente federado deve destinar ao financiamento do ensino público e determina:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

A previsão de um percentual de recursos para o investimento na educação não é em si uma novidade. Vieira (VIEIRA, 2007) vai apontar que a primeira constituição a trazer uma reserva percentual para financiar as atividades educacionais é a Constituição de 1934. Porém é na descentralização financeira dos recursos da educação e no aumento do valor percentual que reside a novidade presente na CF/88. Entretanto, a previsão de um percentual de recursos para o investimento na matéria educativa não implica em uma imediata aplicação dos recursos investidos. O desafio que se impõem após a promulgação do texto constitucional é o de tirar a descentralização do plano do discurso e viabilizar a efetiva universalização do atendimento escolar.

A nova constituição trouxe aos Governos Locais e Estados uma descentralização administrativa e fiscal, entretanto a capacidade de arrecadação de tributos desses entes se apresentava na época, e ainda se mantém, como significativamente desigual. Arretche (ARRETCHE, 2004) aponta em seu estudo que a arrecadação tributária é bastante concentrada, cerca de 5 impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, e 4 deles são arrecadados pela União. Segundo a autora a arrecadação não é só extremamente desigual quando observados os entes federados, mas também no plano horizontal, entre os governos subnacionais. No interior de cada Estado, os governos locais apresentam uma diversidade significativa de arrecadação, em algumas localidades as capitais chegam a arrecadar até dez vezes mais que o restante dos municípios do seu próprio Estado.

A autora ainda reforça que na prática as desigualdades financeiras limitam a possibilidade do estabelecimento de competências exclusivas na área social. As transferências de recursos de outros entes (Governo Federal e dos Estados) para os governos locais têm, deste modo, um efeito de equalizar as diferenças interestaduais e intermunicipais na capacidade de gastos, e viabilizar patamares mínimos de produção de serviços sociais.

A solução encontrada para esta questão na área educacional se apresentou na criação de uma política de fundos para o financiamento, manutenção e desenvolvimento do ensino. Rolim (ROLIM, 2021) vai indicar que o conceito de políticas de fundo para o financiamento dos serviços públicos, não apenas educacionais, foi desenvolvido a partir dos anos 90, um período marcado por crises econômicas. No caso da educação, a prática foi utilizada como mecanismo de redistribuição de recursos dos governos estaduais, em participação com a União, para os municípios, e em sua maioria tem como base o quantitativo de matrículas de determinado nível de ensino.

Em 1998 é sancionada a lei de criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), com o objetivo de reduzir a desigualdade, redistribuir recursos e universalizar o atendimento ao ensino fundamental. O principal intuito do fundo consistia na construção de um piso de financiamento da educação pública com o objetivo de remover as distorções no que dizia respeito aos recursos investidos no ensino fundamental. Uma vez que os municípios eram os principais beneficiários do fundo, o cálculo para a distribuição dos recursos era baseado no número de matrículas do ensino fundamental.

Rodrigues (RODRIGUEZ, 2001) vai apontar que o fundo introduz uma repartição inovadora do financiamento, principalmente ao estipular um valor mínimo por aluno em uma tentativa de equalizar a média de investimento por aluno na educação pública. Os municípios e estados não apenas recebiam recursos de acordo com o quantitativo de alunos que tivessem, mas também passaram a contar com um valor mínimo por aluno para financiar a oferta do serviço educacional.

O efeito imediato da política de fundos foi a ampliação do número de matrículas dos entes federados para o Ensino Fundamental. Castro e Duarte (ABRAHÃO DE CASTRO; DUARTE, 2008) vão observar que, durante o período em que o FUNDEF vigorou, houve uma ampliação de cerca de 15% da oferta de matrículas na rede pública de ensino, a maior parte das vagas se concentravam na rede municipal. Embora o aumento de recursos para financiar essa etapa de ensino tivesse auxiliado no processo de ampliação das vagas escolares, alguns pontos de fragilidade da política começaram a aparecer, em especial, a ausência de recursos para outros níveis de ensino.

De acordo com a literatura diversas críticas foram feitas à nova política de distribuição de recursos, mas o principal ponto levantado residia na total exclusão de outros níveis de ensino

(DAVIES, 2007; PINTO; ALVES, 2011; RODRIGUEZ, 2001). Os municípios não recebiam recursos do fundo para aplicar na educação infantil (creches e pré-escolas), porém eram obrigados por lei a garantir a oferta de matrículas nesse nível de ensino. Como garantir a abertura de novas vagas e a manutenção das atividades escolares sem os recursos necessários para o financiamento?

Como tentativa de resposta a estas demandas, no ano de 2007 passa a vigorar, em substituição ao FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). De acordo com Davies (DAVIES, 2007), o FUNDEB, inicialmente previsto para durar 14 anos, surge como uma tentativa de mitigar as falhas apontadas no fundo anterior; principalmente o problema da exclusão de financiamento dos diversos níveis de ensino (educação infantil, ensino médio e EJA). O fundo se constitui atualmente como a principal fonte de recursos para a educação brasileira.

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela última vez através da Lei 14.113/2020, sendo um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual² que tem como objetivo o financiamento da educação básica. Ele é formado, quase em sua totalidade por recursos provenientes de impostos e transferências estaduais, contando com uma complementação da União em caso de não alcance do valor mínimo por aluno determinado nacionalmente³.

A principal característica do fundo é a distribuição de recursos de forma automática. (DO BRASIL, 2008). Ou seja, para que os governos estaduais e municipais tenham acesso aos recursos do FUNDEB não é preciso qualquer tipo de autorização orçamentária, necessidade de formação de convênios ou adesões a qualquer tipo de política governamental. O FUNDEB garantiu, desta forma, que os Estados e Municípios recebam valores para investir na educação independente da adesão ou alinhamento à política de educação federal. Os recursos são transferidos periodicamente através de crédito na conta de cada respectivo ente federado, sendo a distribuição realizada com base no número de alunos da educação básica declarados no último censo escolar. No anexo deste trabalho está a listagem das fontes que compõem o fundo (anexo 02, pág. 97).

² Cada estado do Brasil possui um fundo, e juntamente com o Distrito Federal totalizam 27 fundos.

³ O Governo Federal calcula anualmente para cada estado e o Distrito Federal um valor por aluno que deve ser disponibilizado e utilizado no cálculo dos recursos do fundo. Este valor varia de acordo com a etapa de ensino (educação infantil, ensino fundamental. etc), o quantitativo de alunos por localidade (perímetro urbano e rural) e até mesmo pelo tempo médio que o alunado permanece nas atividades escolares (ensino integral ou parcial)

A utilização dos valores deve responder a alguns critérios:

1. Mínimo de 60% dos recursos deve ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério;
2. O restante pode ser utilizado para manutenção e desenvolvimento de outras áreas da educação. A utilização dos recursos deve levar os respectivos âmbitos de atuação prioritária definidos pelo artigo 212 da Constituição Federal de 1988. (DO BRASIL, 2008).

Davies (DAVIES, 2007) vai apontar em seu livro que o FUNDEB é apresentado quase como um elemento de redenção da educação básica no que tange aos recursos. Entretanto, o fundo não traz praticamente nenhum tipo de recurso novo, promovendo apenas uma redistribuição dos impostos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. E não traz nenhum tipo de dispositivo que possa oferecer garantias de que os valores serão aplicados nos fins devidos, ou mesmo algum tipo de mecanismo legal que facilite a fiscalização da aplicação dos valores pelos respectivos tribunais de conta.

Outra fragilidade do fundo apontada pelo autor reside na suposta valorização dos profissionais da educação que deveria ocorrer com a aprovação do FUNDEB. Para o autor os 60% não asseguram a valorização, quando compreendida no sentido de melhoria salarial, pelo fato de não serem calculados sobre a totalidade dos recursos vinculados à educação, sobretudo nos governos com receita própria significativa.

No caso do estado do Rio de Janeiro, o FUNDEB teve papel elementar durante o período mais grave da crise financeira sofrida nos últimos anos. Em 2016 o governo estadual do Rio de Janeiro declarou estado de calamidade financeira e iniciou negociações com o governo federal em vista de um plano de recuperação fiscal. Autores apontam que o estado sofreu uma significativa queda na arrecadação de tributos, o ICMS do setor industrial chegou a apresentar no período analisado uma retração de cerca de 15%. (MERCÊS; FREIRE, 2017).

Em vista dessa situação vivida pela administração pública, o fundo passou a ser o principal responsável pelos recursos empregados na manutenção dos serviços educacionais, o que garantiu durante o período de crise financeira que o pagamento de servidores da educação básica não sofresse longos atrasos, e também a manutenção dos benefícios da categoria (gratificações, triênios, etc). O fundo teve um papel extremamente importante para permitir que, apesar da situação calamitosa vivida pelo estado, o serviço educacional não fosse interrompido e/ou sofresse ainda mais com a brusca redução dos recursos financeiros aplicados nas áreas sociais.

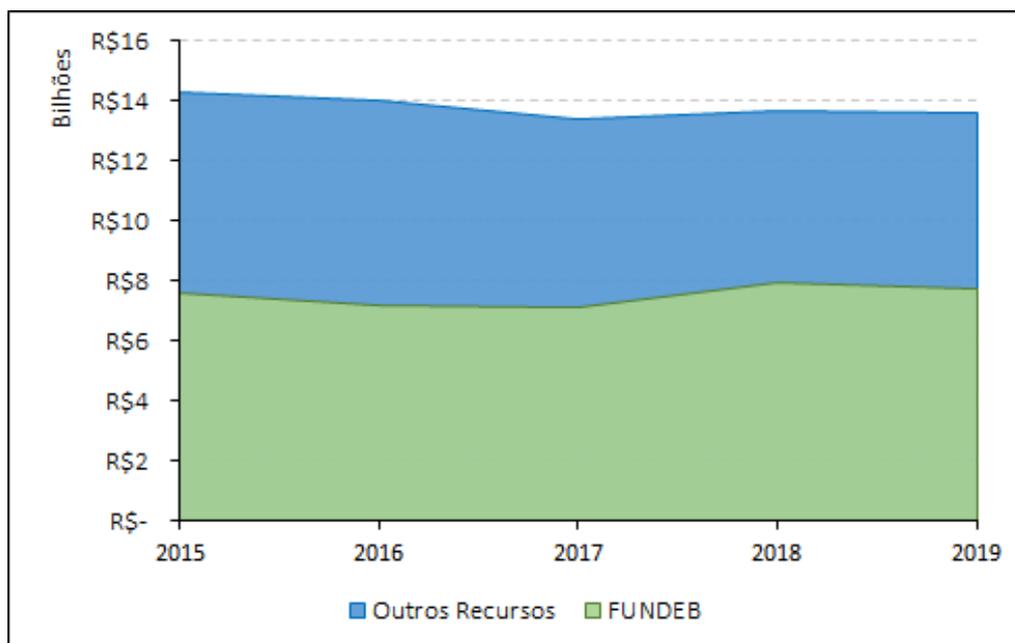
A lei de criação do fundo previa que a política fosse temporária e tivesse duração de 14 anos, e em 2020, no ano de encerramento previsto na legislação de criação, o fundo foi colocado em discussão pela câmara de deputados. O fundo foi criado para operacionalizar, de forma provisória, a nova descentralização financeira até que os estados e municípios se adaptassem a nova realidade pós-reforma do Estado. Em agosto de 2020 a Emenda Constitucional nº 108/20 que discute acerca da nova formulação do fundo é aprovada, e em dezembro do mesmo ano promulgada a Lei 14.113/2020 que institui o FUNDEB como um fundo de caráter permanente no financiamento da básica no Brasil.

Embora a notícia seja positiva do ponto de garantia da manutenção dos recursos para a educação, uma vez dada a importância que o fundo adquiriu ao longo dos anos, é significativamente preocupante a dependência que o setor desenvolveu das políticas de fundo de transferência. O FUNDEB apresenta poucos valores novos, mesmo com a modificação feita em 2020 que garante o aumento percentual da participação dos recursos federais. Embora garanta a distribuição de recursos mínimos, a política de fundos apenas ignora uma problemática maior: a dependência dos municípios das transferências constitucionais para garantir a manutenção da oferta dos serviços educacionais.

Quando analisados os recursos do fundo sob o total de recursos investidos na educação pública pelos governos locais do Rio de Janeiro, conforme o gráfico 02 apresenta, baseado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, uma alarmante constatação pode ser observada: mais de 50% dos recursos para a manutenção e financiamento do ensino advém do fundo. Alguns municípios, no ano de 2019, chegaram a ter mais de 70% dos recursos utilizados para o financiamento educacional atrelados ao FUNDEB.

Nos municípios de Itaboraí, Guapimirim, Belford Roxo e Valença, por exemplo, o valor do fundo representava 70% dos valores investidos na educação. No caso do município de Japeri, os recursos do FUNDEB eram 90% do total investido na área educacional. Em outras palavras, apenas 30% do que estes municípios investiram na educação no referido ano veio por meio de algum tipo de esforço próprio, seja através da utilização de valores advindos de arrecadação (tributos, royalties, etc) não condicionada a área educacional, ou até mesmo a mobilização política na busca por participação em outros fundos educacional ou fontes de transferências que necessitam do cumprimento de contrapartidas municipais (não sendo automático, como o caso do FUNDEB).

Gráfico 02: Média de Recursos Totais Investidos pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro na Educação Destacados os Recursos Provenientes do FUNDEB. (2015-2019)



Fonte: Gráfico elaborado pela autora com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os valores apresentados foram corrigidos de acordo com o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) tendo como referência o mês de novembro de 2021.

A problemática da dependência das transferências governamentais afeta não apenas a área educacional, mas diversos outros serviços sociais. Os municípios, especialmente os pequenos, não possuem arrecadação própria suficiente para garantir a manutenção de seus serviços sociais. (ARRETCHE, 2004; PINTO, 2007; RODRIGUEZ, 2001; ROLIM, 2021). A política de fundos foi instituída na década de 90 para viabilizar o financiamento, entretanto, não se propunha, especialmente no caso do FUNDEB, a ser uma política permanente. Diversos municípios passaram, ao longo dos anos, a se tornarem dependentes dos recursos transferidos pelo governo federal e pelos estados, que deveriam ser colocados em caso de complementação. E isso se torna extremamente perigoso em situações econômicas desfavoráveis, onde os cortes afetam duramente estes municípios que não possuem uma arrecadação própria significativa para conseguirem cobrir a ausência e/ou redução dos recursos advindos de outros entes federados.

Além disso, mesmo a garantia dos recursos financeiros não significaria necessariamente sua boa aplicação. Ainda que fossem assegurados recursos suficientes para a manutenção adequada da oferta do serviço educacional, como o poder público e a sociedade em geral pode avaliar a competência no uso destes recursos ou mesmo a qualidade do serviço ofertado pelos municípios? Conforme poderá se observar na próxima seção, os conceitos de

eficiência e eficácia se tornaram instrumentos importantes para a análise das políticas públicas, particularmente na educação

1.3. A reforma do estado e a busca por eficácia e eficiência no serviço público

De acordo com Souza e Carvalho (SOUZA, CELINA; CARVALHO, 1999) o segundo estágio da reforma do Estado se constitui pela tentativa de reconstrução da capacidade administrativa e institucional do estado brasileiro e principalmente pela busca de uma administração pública mais eficiente e voltada para a universalização do acesso aos serviços básicos. Para os autores, as propostas de reforma no Brasil, e nos demais países que as adotaram, se adaptam a visão da busca por maior eficiência e enfatizam a importância da criação de capacidade do Estado e de instituições voltadas a adoção de práticas relacionadas com o "bom governo" (*governance*).

Camargo e Guimarães (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013) também reforçam que a reforma do aparelho do Estado, a partir dos anos 90, passa a ser orientada predominantemente por valores como eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Segundo as autoras, a administração pública passa a ser regida por vários princípios, que estão elencados no art. 37 da Constituição Federal, que, por sua vez, têm gerado reflexos no padrão cultural que molda a administração pública brasileira.

Para as autoras, é neste contexto de mudança que se destaca o conceito de eficiência a ser aplicado na gestão pública. O conceito de eficiência passa a adquirir tamanha importância na gestão pública que é elevado a um nível de princípio constitucional, mesmo que nunca tenha sido expresso dentro do artigo que detalha sobre os princípios que devem reger a administração pública brasileira. O dever da eficiência estabelece o modo como os fins da administração pública devem ser atingidos, assim como a intensidade e a relação entre as medidas que adota e os fins que ela almeja. É fundamental, portanto, o entendimento acerca do que consiste a eficiência no âmbito da gestão pública, para que, deste modo, seja possível o cumprimento do princípio.

Acerca da definição do princípio da eficiência, Moraes (MORAES, 2003) vai apresentar a seguinte definição:

Aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O autor traz a perspectiva do princípio da eficiência, não como algo isolado, mas como um elemento a ser considerado dentro de um conjunto, juntamente com os outros princípios gerem a atuação pública, adotados no texto constitucional. E principalmente, a relação da eficiência com a busca da qualidade e a busca pela melhor utilização dos recursos públicos tendo como objetivo o aumento do ganho social das ações estatais.

Gomes (GOMES, 2009) vai sintetizar o conceito de eficiência aplicado à administração pública como *"aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados"*. Segundo o autor, a literatura corrente da administração pública vai definir eficiência como o balanço entre objetivos atingidos e os recursos utilizados para tal. O conceito de eficiência pode ser assim observado em contrapartida a outro conceito comumente aplicado às ações estatais, o conceito de eficácia. Gomes vai definir eficácia como a constatação de que os objetivos pretendidos foram alcançados. Ainda de acordo com o autor, a diferenciação conceitual entre os termos (eficiência e eficácia) depende dos objetivos considerados.

Como exemplo da aplicação dos conceitos podemos tomar uma política visando aumentar a quantidade de escolas de uma determinada localidade. Esta política tem como objetivo simplesmente “construir mais escolas” visando atender a maior demanda de matrículas daquela rede. A eficácia da política pode ser mensurada pelo cumprimento do objetivo: a construção de mais escolas. Se a política cumpriu seu objetivo, o aumento da quantidade de escolas, poderíamos afirmar que tal política foi eficaz, uma vez que o objetivo final foi alcançado. Entretanto, isto não significa que a política foi de forma alguma eficiente.

A eficiência desta política pode ser analisada pelo cálculo da relação entre os recursos investidos e o produto executado: os recursos destinados a construção da escola foram bem utilizados? Para se mensurar a eficiência de uma determinada ação estatal é preciso observar o modo pelo qual os objetivos foram alcançados, e se os recursos (financeiros ou humanos) foram empregados do melhor modo possível. Em caso afirmativo, poderíamos considerar a política eficiente.

Cabe lembrar que eficiência não pode ser tomada como simplesmente um sinônimo para redução de custos, e que a perspectiva de recursos a serem calculados não diz respeito a elementos exclusivamente econômicos. Se tomarmos o mesmo exemplo anterior, uma política de construção de escolas, a redução e/ou troca dos materiais utilizados na construção para materiais de menor qualidade, em vista de reduzir o custo da construção, pode acarretar em uma série de problemas e custos posteriores.

Dentre estes problemas pode-se citar a construção de uma estrutura escolar precária que terá que ser reformada em pouco tempo, acarretando maiores custos a longo prazo a administração pública. Ou até mesmo um acidente de trabalho, em vista dos materiais frágeis utilizados. Todos os exemplos de problemas apresentados anteriormente acarretariam um aumento significativo dos custos econômicos, políticos e sociais da ação para a administração pública. Empregando a perspectiva de Gomes, a relação custo-benefício da política teria sido desbalanceada, onde o custo a longo prazo seria muito maior que o seu benefício temporário, e a política em questão não poderia ser considerada de forma alguma como eficiente.

A busca pela eficiência no uso dos recursos públicos se torna fundamental em um contexto de aumento do escopo de atuação municipal e baixa capacidade arrecadatória. A Constituição Federal de 1988 trouxe aos entes federados um novo arranjo, que prioriza a atuação do governo local como principal executor das políticas públicas (MELO, MARCUS ANDRÉ, 2005; SOUZA, CELINA; CARVALHO, 1999; SOUZA, DONALDO BELLO DE; FARIA, 2004), e em uma conjuntura de baixa capacidade orçamentária (ARRETCHE, 2004; TOMIO, 2005b). Embora a segunda questão, baixa capacidade orçamentária, tenha sido em alguma medida ‘solucionada’ com as políticas de fundos para o financiamento e as transferências constitucionais, nas mais diversas áreas sociais, a maioria dos municípios ainda conta com um orçamento bastante limitado. Esse contexto demanda dos governos locais que continuem a expandir sua atuação, no que tange a oferta de serviços públicos, a fim de manter uma cobertura satisfatória, com uma quantidade de recursos significativamente limitados.

Cabe lembrar que a área educacional se apresenta como apenas mais uma das diversas áreas que a CF/88 colocou a cargo dos municípios brasileiros. Dentre elas pode-se citar a saúde, assistência social, saneamento básico, etc. Deste modo, mesmo que os ganhos orçamentários com os respectivos fundos de financiamento tenham sido importantes, no caso da área educacional pode-se citar o FUNDEB, o desafio da gestão destes recursos ainda permanece. A oferta dos mais diversos serviços sociais pelos municípios se apresenta como algo desafiador.

É importante ressaltar que garantir a oferta de um serviço público e garantir sua qualidade são coisas distintas e, conseqüentemente, desafios distintos. Tomando como exemplo a área educacional, pode-se ofertar um quantitativo de matrículas suficiente, entretanto, um serviço educacional de péssima qualidade. Do mesmo modo, é possível oferecer um serviço educacional de alta qualidade, mas cujo acesso seja fortemente limitado e restrito. Aos municípios cabe o desafio de garantir o pleno acesso ao sistema escolar, em conjunto com um ensino de qualidade, gerenciando os recursos disponíveis de forma eficiente.

Para Camargo e Guimarães (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013), o desejável é que a eficiência e eficácia caminhem juntas, mas é preciso admitir que podem existir condutas administrativas que podem ser eficazes, porém pouco ou nada eficientes. Apesar do princípio da eficiência ser de grande importância, e se encontrar em equivalência aos demais princípios constitucionais, as autoras ressaltam que ele não pode ser aplicado de forma absoluta, uma vez que devem respeitar os demais princípios, não podendo se sobrepor a nenhum deles. Assim como reforçado por Moraes (2003), as autoras pontuam que os princípios constitucionais devem se relacionar de forma sadia e equilibrada, não podendo um princípio sobrepujar outro de forma a causar um desequilíbrio, uma vez que todos são importantes para a boa prática administrativa.

O processo de avaliação de uma política pública se constitui como um dos momentos mais adequados para verificar a implementação de uma determinada política e constatar a distância entre os resultados obtidos e os objetivos almejados. Segundo Castro (CASTRO, 1989), a avaliação de processos busca examinar as políticas governamentais tomando como base os critérios de eficiência e eficácia, para mensurar a disparidade entre as metas atingidas e as propostas, assim como o grau de adequação entre os meios que foram utilizados durante o processo de implementação e os objetivos definidos originalmente, no processo de formulação da política.

Diversos estudos buscam mensurar a eficiência, eficácia e/ou efetividade de políticas públicas, entre eles o estudo desenvolvido por Stolarski e Castro (STOLARSKI; CASTRO, 2007) a respeito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A pesquisa utilizou dados do Censo Escolar de 2004 e questionários enviados aos coordenadores estaduais e das capitais, visando avaliar a eficácia, eficiência e efetividade dos objetivos estabelecidos na política. Os autores enfatizam que mensurar critérios como estes não são simples, pois majoritariamente as políticas sociais buscam alcançar objetivos complexos e que apresentam um grande número de variáveis que interferem, direta ou indiretamente. E por isto reforçam

que os objetivos da política de merenda escolar jamais serão atingidos se observarmos unicamente o atendimento da alimentação escolar, uma que existe a presença constante de outros fatores.

É preciso ter em mente que políticas públicas são compreendidas como instrumentos do estado para enfrentamento de questões sociais complexas e que, não raras vezes, tem origens múltiplas. Deste modo, as políticas públicas se propõem ao enfrentamento de problemas sociais que, para serem mitigados de forma eficiente, necessitariam de um enfrentamento em diversas frentes. Souza (SOUZA, CELINA, 2007) vai dizer que independente da definição de políticas públicas adotada, devido a ampla conceituação, analisá-las é analisar a ação (ou não ação) do Estado, e se constitui como uma área de debates em torno de interesses, preferências e ideias de como se desenvolvem os governos.

2. Qualidade e Avaliação: O papel dos Indicadores Educacionais na Busca pela Qualidade da Educação Pública

Neste capítulo serão discutidos conceitos, proposições e reflexões acerca das perspectivas de qualidade da educação vigentes no Brasil, tendo como marco e principal enfoque o processo de reforma educacional dos anos 90. Será analisado como o sistema nacional de avaliação da educação é organizado a partir da Constituição Federal de 1988. E por fim, será discutido e analisado o processo de criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e seu papel na atual política de avaliação da educação básica.

2.1. Educação de Qualidade: É possível calcular?

O termo qualidade tem adquirido cada vez mais centralidade na fala e no imaginário coletivo, sendo utilizado usualmente como uma forma de agregar um atributo positivo a algo. A expressão, comumente tomada como um elemento de distinção entre serviços e bens, adquire um novo significado ao ser aplicada no processo educacional. Não raras vezes encontra-se disseminado no discurso o conceito de qualidade associado à educação.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da ONU cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento social e a busca pela erradicação da pobreza no mundo, tem como um de seus objetivos secundários a busca por uma educação de qualidade⁴. Diversas organizações da sociedade civil voltadas para a área educacional, dentre elas pode-se citar a ‘Todos pela Educação’, também tem dentre seus objetivos a busca por uma educação de qualidade⁵. Em síntese, não são poucas as iniciativas (governamentais, da sociedade civil, etc) que afirmam ter como um dos seus objetivos a busca por uma educação de qualidade, o que suscita o questionamento sobre o que seria uma educação de qualidade? Ou em outras palavras, qual o significado que a palavra qualidade adquire ao ser aplicada a matéria educativa?

Davok (DAVOK, 2007) vai indicar que a expressão ‘qualidade em educação’ admite uma variedade de interpretações, que dependerão da concepção que se tenha sobre o que o sistema

⁴ Informação retirada da lista de objetivos para o desenvolvimento sustentável. Acesso em 01 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>

⁵ Informação retirada artigo de posicionamento construído pela ONG em 2018. Acesso em 01 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/educacao-ja-a-urgencia-de-uma-educacao-de-qualidade/>

educacional deve proporcionar à sociedade em que ele está inserido. Ainda de acordo com a autora, uma educação de qualidade pode significar tanto o domínio eficaz dos conteúdos previstos em um plano curricular, como a promoção de um espírito crítico que busca fortalecer o compromisso de transformação da realidade social, ou mesmo o desenvolvimento máximo de uma capacidade técnica para auxiliar o sistema produtivo.

Segundo Libâneo (LIBÂNEO, 2001), a prática escolar está sujeita as diferentes concepções de homem e de sociedade construídas, o que conseqüentemente supõem diferentes percepções sobre o papel da escola e da aprendizagem. Dentre estas diferenças podem-se destacar as tendências pedagógicas tradicionais que sustentam a compreensão de que a escola deve preparar os indivíduos para o desempenho de papéis sociais de acordo com aptidões individuais, onde os indivíduos devem se adaptar aos valores e normas da sociedade. Deste modo, a percepção de uma educação de qualidade seria uma educação conteudista que tem por ênfase exercícios mecânicos e repetitivos, cujos indivíduos consigam se adaptar aos seus papéis sociais e reproduzir os valores e normas da sociedade vigente.

Em contrapartida, para Libâneo as tendências progressistas partem de uma análise crítica da realidade social, e compreendem que a educação tem uma finalidade sociopolítica. Deste modo a escola se organiza de forma a desenvolver uma consciência crítica nos estudantes, a fim de buscar uma transformação social através do ensino. A aprendizagem volta-se para uma relação de diálogo com o educando a partir de suas distintas realidades. Nesta corrente pedagógica, uma educação de qualidade se constrói como aquela que desenvolve nos indivíduos a capacidade reflexiva sobre a sociedade, assim como incentive a atuação em prol da transformação da realidade social.

Em suma, são múltiplas as possibilidades de interpretação e aplicação do conceito de qualidade atrelado ao ensino. Para Davok (DAVOK, 2007) o termo qualidade não possui delimitação semântica precisa, mas sim depende da compreensão do contexto em que ele está inserido para sua conceituação. A autora reforça que é fundamental um entendimento mais preciso do que é 'qualidade em educação' para que a partir disso seja possível orientar estudos sobre os processos de avaliação da qualidade de objetos educacionais.

O movimento de reforma que o Brasil passa nos anos 80 e 90 introduz mudanças não apenas no escopo de atuação dos entes federados no que diz respeito a estrutura da oferta das matrículas educacionais e/ou financiamento, mas também na área de avaliação educacional. De acordo com Campos (CAMPOS, 2000), a questão da qualidade na educação básica passa a ser

mais presente na agenda pública brasileira a partir da década de 80. Embora a literatura nacional já discutisse problemas relativos à qualidade do ensino, é a partir dos anos 80 que diversos grupos da área começam a tentar colocar em prática programas educacionais que buscassem responder aos problemas revelados pelos estudos existentes acerca do ensino público.

Para a autora os principais problemas apontados são: falta de acesso à educação (quantidade de vagas insuficiente para as diversas faixas etárias e níveis de ensino), e também sérios problemas de permanência dos alunos na escola (altos índices de repetência, altos índices de trabalho infantil, evasão escolar, etc). Ainda segundo a autora pode-se perceber que ao mesmo tempo em que os processos gerais de reforma ocorriam, desencadeadas pela abertura democrática e a promulgação da CF/88, os problemas da educação passaram cada vez mais a serem vistos e apresentados como problemas de qualidade.

Campos (CAMPOS, 2000) vai reforçar que tradicionalmente a literatura educacional da época apontava as questões como problemas de ‘quantidade’, os quais, segundo a visão coletiva, se oporiam às questões relativas a ‘qualidade’. É no início da década de 90, que a preocupação com a qualidade na área educacional ganha novos contornos e as concepções de qualidade passam a ser alteradas. Para o autor, isto é expresso no Encontro sobre a Qualidade da Educação promovido pelo Ministério da Educação (MEC) em novembro de 1990. A pauta, segundo Campos, exibiu claro enfoque na modernização do setor educacional e as questões apontadas eram ilustrações das preocupações que ganhariam cada vez maior destaque na formulação das políticas educacionais brasileiras ao longo da década:

Em novembro de 1990, realizou-se o Encontro sobre Qualidade da Educação, promovido pelo MEC – Ministério da Educação [...] procurando responder a quatro questões: O que é qualidade da educação? Como medir a qualidade da educação? Como operacionalizar o conceito de qualidade da educação? E como integrar, consistentemente, a qualidade da educação nos planos governamentais? (CAMPOS, 2000).

Segundo Cury (CURY, 2010) o reconhecimento da qualidade na educação como um princípio ou meta foi tão largo e consensual que gerou uma positivação no ordenamento da Constituição Federal de 1988. Para o autor, desde 1934 sempre constou nas constituições brasileiras ao menos um capítulo referente à educação, entretanto em nenhuma delas se cobrava qualidade do ensino como algo a ser almejado. O artigo 206 da CF/88 (BRASIL, 1988) inova ao apontar como norma que a educação deve ser ministrada tendo como base a *garantia de padrão de qualidade*.

Para Cury (CURY, 2010), esse padrão de qualidade apresentado na CF/88, e replicado mais tarde na LDB (1996), embora não seja no texto constitucional mais detalhado, supõe uma certa quantidade capaz de ser mensurada; algum padrão ou parâmetro de referência para que seja possível a verificação dos resultados. Deste modo, embora a palavra qualidade possa parecer inicialmente algo abstrato, e até mesmo filosófico, a busca do Estado pela construção de políticas públicas voltadas à avaliação da qualidade do ensino no país constrói um quadro de referência, que tem como base uma forma empírica para definir e alcançar este padrão, tendo a avaliação como mediador.

De acordo com Faria (FARIA, 2005), é no final da década de 80 e início dos anos 90 no Brasil que a avaliação de políticas pública passa a ser posta a serviço da reforma do Estado. Para o autor esse efeito é um tanto tardio no país, se comparado a outros, como o caso norte-americano. Nos Estados Unidos, o início da massificação das avaliações externas remonta ao final da década de 60, onde o uso de indicadores de qualidade amparados por avaliações externas quantitativas é fortemente influenciado pelo Relatório Coleman (1966), o primeiro grande estudo educacional.

Ainda segundo o autor, no caso brasileiro, a mediação, avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas se tornam parte integrante da agenda de reformas da década de 90. Em um contexto de contenção dos gastos públicos, o monitoramento e a avaliação de políticas ocupam lugar de destaque na busca por melhoria da eficiência da produtividade e ampliação da capacidade de respostas dos governos.

As reformas na área da educação ocorrem sobre um forte impacto da lógica de diagnóstico, relatórios, receituários, com um forte incentivo ao uso das avaliações de larga escala. Tosta et al (TOSTA; NEY; SILVA, 2020) vão apontar que se trata de um movimento de reforma complexa que introduz mudanças em diversos setores da área da educação, mas principalmente na avaliação educacional, e coloca na pauta de prioridades atores como o Banco Mundial (BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e diversos setores empresariais.

Para os autores, as instituições financeiras passam a ditar normas e regras para a educação de países periféricos, com o discurso de que a partir da intervenção destas instituições e do investimento em educação os países alcançariam o tão sonhado status de ‘desenvolvido’. Estes órgãos não atuam apenas com a disponibilização de recursos financeiros, mas também através de diretrizes padronizadas, estabelecendo a forma como as habilidades dos alunos deveriam ser

avaliadas e reguladas pelos Estados nacionais. É neste contexto de instalação de critérios e modelos de gestão quantificáveis, que nasce o modelo de avaliação brasileiro, fortemente influenciado pela perspectiva neoliberal e gerencialista.

Acerca da implementação desta nova lógica avaliativa Tosta et al vão apontar:

Sob essa nova ótica, de ditames de organismos internacionais e gestão neoliberal, um dos instrumentos que mais vem ganhando centralidade são as avaliações em larga escala, que por meio de testes padronizados medem a qualidade e ranqueiam alunos, escolas, municípios, estados e países em busca das metas numéricas que se traduzem em qualidade educacional.(TOSTA; NEY; SILVA, 2020).

As avaliações externas têm possuído um papel de elemento auxiliar a fiscalização do desempenho do Estado na oferta do serviço educacional, tanto pelo próprio Estado, quanto pela opinião pública. Segundo Minhoto (2008), as avaliações funcionam como instrumentos estratégicos do governo sobre todos os níveis de ensino, e exigem mais do que apenas competência técnica, requer, sobretudo, uma mudança cultural, para que a comunidade escolar internalize as práticas avaliativas.

Através da análise do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a autora aponta que com o objetivo de expandir a cultura de avaliação são tomadas diversas iniciativas pelos órgãos governamentais, agências internacionais, empresas privadas que atuam na área, e outros., a fim de qualificar pessoal na área de avaliação de larga escala. Todas estas ações demonstram a busca por institucionalizar a política de avaliação educacional.

De acordo com Pagnan (PAGNAN, 2016), as avaliações compreendidas como externas são aquelas realizadas por institutos oficiais, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). São chamadas de externas na medida em que são preparadas e realizadas por indivíduos e grupos externos à sala de aula, não propostas pelo regente de uma determinada turma.

Ainda segundo o autor, diversas críticas foram feitas à ideia da realização de uma avaliação abrangente (nacional) e externa. De acordo Pagnan (2016), alguns autores já alertavam para a possibilidade desse modelo de avaliação colocar sob os docentes uma pressão externa por um resultado satisfatório do alunado, sobretudo quando a opinião pública começa a utilizar amplamente os indicadores educacionais divulgados.

De acordo com o autor, é preciso considerar o objetivo das avaliações nesta discussão:

O objetivo das avaliações externas é mais o de traçar um diagnóstico sobre determinado momento do processo para saber que competências o alunado adquiriu, e não propriamente promover os alunos a uma série mais elevada, como ocorre na avaliação interna e local [...] Nesse sentido, a avaliação por ela própria, sem uma análise, sem uma mudança efetiva, não contribui para o desenvolvimento da educação.(PAGNAN, 2016)

Nota-se que não é desejável pensar na avaliação como tendo um fim em si mesma, pois se não estiver diretamente relacionada ao processo de reflexão e tomada de decisão se torna inútil. A avaliação educacional se constitui como uma ferramenta de mapeamento e diagnóstico da educação pública, a fim de proporcionar subsídios para a tomada de decisão governamental, esta sim, com o intuito de interferir diretamente na realidade educacional do país através do desenvolvimento de políticas de enfrentamento aos problemas/fragilidades mapeadas pelas avaliações em larga escala.

Vianna (2003) em seu estudo sobre a avaliação educacional vai pontuar:

A avaliação não é um valor em si e não deve ficar restrita a um simples rito da burocracia educacional, necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos. (VIANNA, 2003)

É dentro dessa conjuntura de produção de diagnósticos e panoramas acerca do estado da educação pública brasileira, e na busca pela construção de modelos avaliativos da qualidade da oferta dos serviços públicos por parte do Estado, que em 1990 é desenhado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

2.2. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: A institucionalização da cultura de avaliação

Bonamino e Franco (BONAMINO; FRANCO, 1999) vão relacionar a origem do sistema com as demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação no âmbito de um acordo feito pelo MEC com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Entretanto, dificuldades financeiras impediram o desenvolvimento do projeto, que só em 1990 viabiliza a construção de um sistema nacional de

avaliação. Para os autores, a demanda se alia ao interesse já existente no Ministério da Educação de implementar um sistema mais amplo de avaliação educacional.

Embora a implementação de alguns sistemas pilotos⁶, com o intuito de testar a adequação dos procedimentos e instrumentos de avaliação, já houvesse ocorrido, dificuldades financeiras tinham impedido o prosseguimento do projeto. Segundo Bonamino e Franco (1999), a avaliação das escolas e redes de ensino é uma característica presente no conjunto das reformas educacionais. Entretanto, os objetivos e papéis desempenhados pela avaliação no contexto destas reformas têm variado significativamente. E é essa variação dos objetivos que apresentam as diferenças de perfis dos sistemas de avaliação. Para os autores, os primeiros ciclos de avaliações do Saeb foram desenhados como tentativa de entender essa realidade escolar, tendo como ênfase a avaliação sobre as condições que interferem no desempenho dos alunos, em especial os fatores associados à evasão.

Cotta (COTTA, 2001) vai ressaltar que a implantação de um sistema de informações educacionais abrangendo diferentes níveis de escolaridade foi um acontecimento marcante no cenário da educação brasileira. Havia, para a autora, escassos dados acerca da educação no país, uma vez que o principal levantamento estatístico da área, o Censo Escolar, havia tido sua última edição no ano de 1986. A maior parte dos dados da área educacional provinha do Censo Populacional produzido anualmente pelo IBGE, que não tinha como finalidade específica o recolhimento de informações estatísticas educacionais e deixava muitas lacunas a este respeito.

De acordo com a autora, o quadro era ainda mais crítico no que dizia respeito à avaliação. Para Cotta (2001), durante décadas no Brasil a avaliação foi encarada com significativa desconfiança pela comunidade acadêmica. Pedagogos e educadores não acreditavam na legitimidade e validade da avaliação em larga escala, que era frequentemente encarada como uma tentativa de controle por parte do estado da prática educativa.

Tão preocupante quanto à reação da comunidade acadêmica sobre a questão das avaliações na área educacional era, para a autora, o pouco interesse do governo no tema. Esse cenário só é modificado a partir dos anos 80, com a crescente preocupação dos organismos internacionais com a questão da qualidade do ensino, influenciados por discussões que já ocorriam em outros países, que criam as condições necessárias para que o tema adquirisse uma maior visibilidade no Brasil.

⁶ No final da década de 80 foi implementado o Sistema de Avaliação do Ensino Público (SAEP), nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul

De acordo com Cotta, a conjuntura econômica e política também favoreceu a área de avaliação. Com o aumento da crise fiscal, também aumentou a pressão social por mais eficiência e transparência no uso dos recursos públicos. A retomada do sistema republicano no país a partir da redemocratização fomentou o espaço de liberdade e discussão para que a sociedade passasse a demandar informações sobre o que e quanto os alunos estavam aprendendo. Isso, aliado à descentralização promovida pelas reformas educacionais por meio da transferência de competências e recursos para os outros entes federados, levou o governo federal a adotar mecanismos de controle, voltando-se para o sistema educacional como um todo.

Freitas (FREITAS, 2004) vai indicar que a instância federal passa a ampliar sua ação avaliativa no interior dos programas escolares. Segundo o autor, é nesse cenário, de construção de um sistema que centralizasse as medidas de avaliação da educação no país, que o conjunto de estatísticas educacionais passa a ser reestruturado e modernizado. Embora houvesse alguns pequenos levantamentos estatísticos promovidos pelo governo com o intuito de observar o estado da educação, esses eram dispersos e tinham pouca comunicação entre si. Com o advento de um sistema de avaliação nacional, os meios operacionais são ampliados, afinal, para se manter um sistema de avaliação é preciso ter em conjunto um sistema de coleta e análise de informações que ofereça dados para servir de subsídio às avaliações.

Para o autor esse momento se constitui como um marco, devido à iniciativa do governo federal na busca pela construção e padronização de um sistema de avaliação de âmbito nacional. São estabelecidas normas legais que propiciam a criação dos sistemas de ensino e escolas, assim como mecanismos de avaliação da aprendizagem, regulação de fluxo e escolar, etc. Todos estes mecanismos aparecem associados à nova regulação da educação básica (ciclos, períodos de estudos, etc), e à obrigatoriedade do ensino e políticas de combate ao atraso escolar.

Segundo Freitas a extensão da regulação normativa federal sofreu uma ampliação extraordinária desde sua criação na década de 90. Os meios e os instrumentos de aferição da qualidade do ensino foram expandidos, principalmente através da centralização no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) como o órgão avaliador e mensurador da educação no país. O sistema se constitui como um conjunto de avaliações externas em larga escala construídas para formular um diagnóstico da educação brasileira e de fatores que possam interferir no desempenho dos estudantes e profissionais da educação.

Desde sua criação, na década de 90, o SAEB passou por diversas mudanças e reorganizações, principalmente no que diz respeito à estrutura da sua política nacional de

avaliação. De acordo com o INEP (INEP, 2020), em sua primeira aplicação, no ano de 1990, o exame tinha como público alvo os alunos da 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental, e as disciplinas avaliadas eram a Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação, sendo que todas as provas eram aplicadas de forma amostral nas escolas públicas.

A primeira grande modificação do indicador ocorre 5 anos após, em 1995, com a reformulação da metodologia de construção do teste e as disciplinas abarcadas. O Saeb passa a ter como base a Teoria de Resposta ao Item (TRI), e as disciplinas avaliadas são Língua Portuguesa e Matemática. Inicia-se a aplicação de um questionário em conjunto com a avaliação externa, e ocorre a inserção das escolas particulares no público-alvo da avaliação.. A partir daí, diversas disciplinas passam a ser colocadas e retiradas a cada nova aplicação do teste, dentre elas as seguintes: Ciências Naturais (Física, Química e Biologia), História e Geografia. Entretanto, no ano de 2001 a avaliação passa a ter foco exclusivo na aplicação de testes de Língua Portuguesa e Matemática.

No ano de 2005, a avaliação passa pela sua segunda grande reestruturação. Por meio da Portaria nº 931/2005, o Saeb passa a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANAEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), que fica popularmente conhecida mais tarde como Prova Brasil. A ANAEB mantém os procedimentos de avaliação amostral nas escolas públicas e privadas, com enfoque a gestão do último ano da educação básica (3º ano do Ensino Médio). Já a ANRESC passa a avaliar de forma censitária alunos dos anos iniciais (4ª série/5º ano) e finais (8ª série/9º ano) do ensino fundamental. Em 2007 o Sistema passa a fornecer dados para a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Em 2013, o sistema passa a avaliar a qualidade do letramento do país através da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aprovado pela Portaria nº 482/2013. Outra novidade é a inclusão, em caráter experimental, da avaliação de Ciências para os estudantes do 9º ano do ensino fundamental. A avaliação do Ensino Médio só ocorre e já de forma censitária para as escolas públicas em 2017. O IDEB passa a ser calculado, no caso da última etapa da educação básica, não apenas para as escolas públicas, mas também para as privadas que decidirem aderir ao índice e se submeter a avaliação governamental.

Dois anos depois ocorre a terceira grande reestruturação do sistema, que conta atualmente com a seguinte configuração: Através das portarias nº 271/2019 e nº 366/2019, o sistema passa por novas modificações a fim de se adequar a nova Base Nacional Curricular Comum

(BNCC/2018). Chamado pelo governo federal de novo Saeb, o sistema retirou as siglas que diferenciavam os testes que eram aplicados para os públicos diversos e passou a identificá-los apenas como Saeb. O público-alvo dos exames também passa a ser expandido, e uma avaliação de alfabetização passa a ser aplicada nas creches e pré-escolas, de forma amostral e em caráter de estudo-piloto. A figura 01 apresenta a atual estrutura da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Figura 01: Organização da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica dentro do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (2020).



Fonte: Elaborado pela autora.
Informações retiradas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Outra modificação desenvolvida pela nova portaria é a avaliação dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental em caráter amostral. A Avaliação Padronizada, anteriormente conhecida como Prova Brasil, era aplicada apenas aos alunos do 5º e 9º ano desta etapa de ensino, sendo avaliado desta forma o conhecimento dos alunos ao saírem desta etapa de ensino. Com a nova estrutura a prova também será aplicada aos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental, com o intuito de observar o nível do conhecimento dos alunos ao entrarem nesta etapa de ensino.

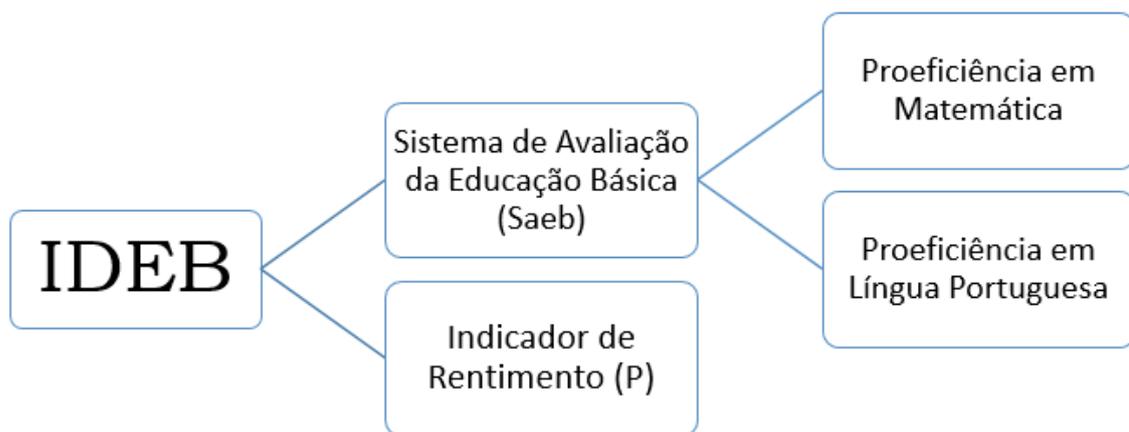
Dentre os indicadores desenvolvidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) nos últimos anos, adquire papel de preponderância o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como ferramenta de avaliação da qualidade da educação básica e orientador da tomada de decisão governamental.

2.3. IDEB: 14 anos de Avaliação da Educação Básica

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador criado pelo Governo Federal no ano de 2007 com o intuito de mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro em avaliações externas de larga escala, juntamente com a avaliação da eficiência do fluxo escolar. (BRASIL, 2017). O indicador é produto de duas variáveis, igualmente importantes para a qualidade de um sistema educacional: o rendimento escolar (ou taxa de aprovação) e o desempenho em avaliações padronizadas (ou Saeb).

O cálculo do indicador é dado pela seguinte fórmula: as notas da avaliação padronizada (Saeb), que são adequadas a uma escala de 0 a 10, multiplicada pelo o indicador de rendimento escolar (P). A média dessas notas é multiplicada pelo indicador de rendimento (P) das séries da etapa, que varia de 0 a 1, e o resultado do cálculo é o valor do IDEB. A figura 1, a seguir, ilustra a organização do indicador, assim como sua fórmula de cálculo:

Figura 02: Composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)



$$IDEB_{ji} = N_{ji} \cdot P_{ji}$$

Onde:

$$0 \leq N_{ji} \leq 10 ; 0 \leq P_{ji} \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$$

Legenda:

i = ano do exame (Saeb) e do Censo Escolar;

j = unidade escolar

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador com valores entre 0 e 10, dos alunos da unidade j, obtida em determinada edição do exame (i) realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j em determinado ano (i) do Censo Escolar.

Fonte: Elaborado pela autora.

Informações retiradas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Assim, a média no Saeb (N) de uma determinada unidade escolar (j) no ano do exame (i) é multiplicada pelo indicador de rendimento (P) da mesma unidade escolar (j) no mesmo ano (i), o valor resultante deste cálculo é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O indicador expressa valores entre 0 e 10.

O rendimento escolar, ou taxa de aprovação, é o fluxo de aprovação dos alunos de uma determinada etapa de ensino, a qual expressa a progressão dos estudantes entre as etapas/anos escolares. Os dados para compor esta variável são retiradas das informações do Censo Escolar que as unidades escolares preenchem todos os anos e enviam ao INEP.

Já a avaliação padronizada, atualmente conhecida como Saeb⁷, é uma prova aplicada aos estudantes do 5º e 9º ano do ensino fundamental, bem como os do 3º e 4º ano (caso exista) do ensino médio. A prova leva em consideração a competência dos alunos em Matemática e Língua Portuguesa. Recentemente o governo tem estudado a possibilidade da inclusão de outras disciplinas no exame⁸. Todas as instituições públicas de ensino (Municipais, Estaduais e Federais) tem seus alunos submetidos à prova padronizada; no caso das escolas privadas, a decisão é facultativa a cada estabelecimento, cabendo a eles a escolha de se submeter ou não à avaliação do indicador.

Em 2007, juntamente com o desenvolvimento do indicador educacional, o governo federal implementou o ‘Plano de Metas - Compromisso Todos pela Educação’. Um dos objetivos consistia na busca coletiva dos entes federados para a melhoria da qualidade da educação básica. Neste compromisso foi estipulado que o Brasil chegue a meta de 6,0, na aferição da qualidade da educação básica através do IDEB, em 2021. Para auxiliar o alcance da meta nacional foram estipuladas metas intermediárias e individuais do IDEB para cada rede de ensino, a partir do compartilhamento do esforço que cada rede teria que fazer para alcançar o

⁷ A avaliação padronizada que integrava o IDEB era conhecida anteriormente como Prova Brasil, porém no ano de 2019 o Ministério da Educação modificou a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC ou Prova Brasil), os exames passaram a ser identificados apenas como Saeb.

⁸ No ano de 2021 através da Portaria nº 250/2021, o exame passou a contar com uma aplicação em formato amostral de testes de ciências humanas e ciências da natureza para alunos do 9º ano do ensino fundamental

mínimo definido. Desta forma, juntamente com o indicador passaram a ser divulgadas as metas que cada rede deveria alcançar.

O indicador teve sua série iniciada a partir de 2005, juntamente com a fixação das metas para todas as edições que se seguiram, para cada unidade e/ou rede educacional (Escola, UF, Município, etc). De acordo com uma Nota Técnica liberada pelo Ministério da Educação (INEP, 2012), o cálculo das metas intermediárias ocorre segundo a fórmula apresentada pela figura 03:

Figura 03: Composição das Metas Intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

$$ideb_{it} = \frac{1}{1 + e^{-\left(\ln\left(\frac{ideb_{i0}}{10-ideb_{i0}}\right) + \gamma_i \cdot t\right)}}$$

Legenda:

$IDEB_{it}$ = Meta calculada do IDEB da escola para um período de tempo t

t = Período ou tempo da edição;

$IDEB_{i0}$ = O valor estimado do indicador inicialmente da escola/rede de ensino (IDEB de 2005);

i = unidade e/ou rede escolar;

γ_i = Coeficiente de crescimento temporal das metas da escola/rede i .

Fonte: Elaborado pela autora.

Informações retiradas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A construção de uma meta nacional e metas intermediárias remonta as reflexões de Camargo e Guimarães (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013) acerca da reforma do aparelho estatal ocorrida a partir dos anos 90 e sua orientação em torno da perspectiva de eficiência e busca por um ‘controle de qualidade’ da prestação dos serviços, assim como o advento de uma cultura gerencialista.

A busca por um alcance coletivo de um patamar mínimo de 6,0 no indicador demonstra um objetivo bem definido na formulação da política e aponta para a busca de que as escolas apresentem um sistema eficaz perante o IDEB. Ou seja, uma escola/rede eficaz na área educacional seria aquela que conseguisse, dentro do tempo previsto (2021 e/ou a previsão apontada individualmente) alcançar o valor de 6,0 no IDEB. Entretanto, é sempre preciso ter em mente de que políticas públicas buscam alcançar objetivos complexos e que, naturalmente, não podem ser atingidos unicamente através de um indicador.

Para além das questões já conhecidas acerca das dificuldades no enfrentamento de questões sociais de alta complexidade, alguns autores apontam inconsistências e problemas consideráveis na fórmula de cálculo do sistema de metas desenvolvida pelo Ministério da Educação. Pontes e Soares (PONTES, LUÍS A F; SOARES, 2017), em seu artigo sobre o IDEB, manifestam uma preocupação considerável com o fato do sistema de metas levar em consideração para o cálculo dos objetivos apenas o valor inicial, mais especificamente o desempenho de 2005, tanto para as escolas como para as redes de ensino (municipais e estaduais). E também parecer sempre compreender um sistema linear de progresso constante por parte das escolas/redes de ensino.

Nessa lógica as metas traçadas correm o risco de terem seu cálculo baseado em valores anômalos. Para os autores, esse efeito pode se dar pela metodologia da meta intermediária não levar em consideração que as redes/escolas estão sujeitas a flutuações, ou até mesmo algumas instabilidades, ao longo dos períodos analisados. Não parece razoável, deste modo, estimar que a trajetória das instituições de ensino no indicador seria linear. Para os autores menos razoável ainda é medir o desempenho tomando como base um período muito longo, a distribuição das médias reais de proficiência das escolas e as metas seria grande o suficiente para permitir a ocorrência frequente de grandes desvios em relação aos valores previstos.

Em outro artigo (PONTES, LUÍS ANTÔNIO FAJARDO; SOARES, 2016) os autores vão defender uma nova metodologia de cálculo que leve em consideração as questões apontadas e que as metas sejam reajustadas com uma determinada frequência. Onde o IDEB inicial analisado (no cálculo atual o da edição de 2005) seja reajustado para se referir ao desempenho mais recente da escola, os autores propõem um novo cálculo que leve em consideração as flutuações de desempenho e sejam reajustados periodicamente para abarcar de forma mais realista a população considerada.

O indicador, desde a sua criação, têm sido objeto de diversos estudos e análises acadêmicas (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013; ALVES; SOARES, 2013; CÂNDIDO, 2016; CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015; MELO, 2014; MONTEIRO, 2015; PAGNAN, 2016; PESSIN; DEPS, 2020). Ao recorrer a bibliografia produzida pelo assunto até então, é possível estruturar as discussões e organizá-las nos seguintes grupos: 1. Análises relativas à metodologia empregada pelo indicador; 2. Análises do impacto do indicador na prática cotidiana do ambiente escolar; 3. Críticas acerca da utilização dos dados do indicador pela comunidade escolar e opinião pública através da construção de rankings educacionais.

As críticas que compõem o primeiro conjunto têm como enfoque as reflexões acerca da metodologia desenvolvida pelo indicador, seus avanços e suas limitações. (FIGUEIREDO et al., 2018; MACHADO, 2012; PONTES; SOARES, 2017). A literatura compreende, de forma quase unânime, que a construção do IDEB se constituiu como um significativo avanço da parte do Estado no que diz respeito à avaliação do serviço público educacional, entretanto é preciso reconhecer também suas limitações, especialmente no papel que a taxa de aprovação tem na composição da nota final do indicador, e as possibilidades de uso do índice de aprovação para mascarar desempenhos inferiores na avaliação padronizada.

As reflexões que compõem o segundo conjunto têm como enfoque o impacto do indicador no ambiente escolar e a sua relação com a comunidade escolar (docentes, estudantes, gestores, etc). (BERGAMIN; MONTERO, 2014; CASTRO, 2009; MESQUITA, 2012; PESSIN; DEPS, 2020). A principal preocupação dos estudos diz respeito à reorientação da prática pedagógica com intuito de maximizar resultados no indicador, onde a prática dos docentes e discentes ficariam reduzidas a números.

As análises relativas ao terceiro grupo se situam na reflexão acerca da utilização do indicador pela comunidade escolar e opinião pública para a construção de rankings educacionais sem levar em consideração o contexto socioeconômico (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013; CÂNDIDO, 2016; CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015; FARIA, 2005; VIDAL; VIEIRA, 2011). Com a politização da matéria educativa o indicador tem sido utilizado em diversos programas governamentais e em marketing eleitoral, uma vez que as avaliações dos serviços públicos também podem ser elemento central na disputa eleitoral.

O primeiro conjunto consiste principalmente no questionamento acerca do impacto da aprovação em massa nos resultados obtidos pelas escolas. Uma vez que o indicador é composto do Indicador de Rendimento (P), que visa mensurar a aprovação dos alunos nos respectivos anos, questiona-se o uso da taxa de aprovação como instrumento para maquiar baixo desempenho escolar nas avaliações padronizadas. De acordo com esta lógica, escolas passariam a aprovar alunos indiscriminadamente com o intuito de subir o índice de aprovação, e assim, inflar o resultado final, minimizando o impacto de baixas notas na avaliação padronizada (Saeb).

Dentre os estudos disponíveis encontra-se o de Figueiredo et al (FIGUEIREDO et al., 2018). Os autores apontam para a necessidade de revisão nos parâmetros metodológicos estabelecidos pelo indicador. Em um mundo ideal, onde não houvesse reprovações, o valor do

fluxo escolar (indicador de aprovação) seria 1, entretanto na vida real, não raras vezes, existem reprovações e abandono escolar. Altos níveis de aprovação estariam, teoricamente, associados a elevados níveis de aprendizado, uma vez que estudantes sistematicamente aprovados deveriam ter obtido ao longo de sua formação o mínimo necessário do conteúdo programático.

Entretanto, ao relacionar as duas variáveis que compõem o indicador educacional (IDEB), Figueiredo et al observaram inconsistências. Quando consideraram os dados agregados por unidade de federação (UF) os autores observaram que não houve relação linear entre o desempenho escolar dos estudantes e a taxa de aprovação. Em outras palavras: estados com alto grau de aprovação não apresentaram necessariamente elevados níveis de desempenho na avaliação padronizada (N). Estes resultados encontrados apontaram para falsos efeitos de qualidade em determinadas localidades.

Desta forma, para os autores o uso do IDEB de forma isolada pelo poder público como elemento exclusivo de verificação da qualidade das escolas em uma determinada localidade seria um movimento perigoso. Uma vez que isto levaria os gestores a buscarem elevar ao máximo o desempenho neste índice em detrimento de outras questões. Para Figueiredo et al (2018), é preciso observar as variáveis que compõem o indicador, já que os resultados apresentaram que a elevada taxa de aprovação das escolas infla artificialmente a magnitude do indicador.

Em contraposição, outros estudos demonstram que a melhoria da qualidade não tem ocorrido apenas na taxa de aprovação. Segundo Machado (MACHADO, 2012), ao fragmentar as dimensões que compõem o indicador é possível observar uma evolução substancial das escolas na avaliação padronizada. A autora, ao analisar o desempenho de duas escolas distintas no indicador vai apontar que a utilização dos resultados das avaliações externas implica na compreensão de que elas não são um fim em si mesmas, mas sim instrumentos de fortalecimento da escola pública democrática e de garantia da aprendizagem para todos.

Um sistema educacional onde os alunos reprovem com frequência não é, de forma alguma, desejável; porém, ainda menos desejável, é um sistema educacional onde os alunos sejam aprovados indiscriminadamente, sem que estes tenham adquirido durante o processo escolar as habilidades e competências necessárias. A reprovação é um assunto constante dentro do ambiente escolar, pois traz ao aluno e à comunidade educacional diversos problemas de consequências a curto e longo prazo.

Diversos estudos (ANGELUCI et al., 2004; JACOMINI, 2009; LEON; MENEZES-FILHO, 2002) apontam que não é possível definir uma forma única de se atingir a reprovação e evasão escolar, uma vez que estas perpassam fatores diversos; ao se estudar casos de insucesso escolar é preciso levar em consideração a história pessoal de cada aluno, suas relações familiares, professores, organização do sistema escolar, etc. Entretanto para que seja possível se pensar em estratégias e políticas educacionais que contemplem estes aspectos é necessária a produção de informações a esse respeito.

O segundo conjunto de análises críticas consiste na discussão acerca do impacto do indicador no ambiente escolar e da reorientação da prática pedagógica com intuito de maximizar os resultados do índice. Sobre o impacto dos novos indicadores de qualidade da educação no contexto escolar, Bergamin e Monteiro vão dizer:

As escolas, então, são inundadas por dados; e a prática do professor e dos alunos fica reduzida a números; aquelas apenas sendo valorizadas se tiverem um impacto positivo nestes dados. A prática educativa é cada vez mais guiada por indicadores de performatividade, os quais são externos à escola, impostos de fora para dentro. (BERGAMIN; MONTERO, 2014).

A preocupação dos autores se dá em torno da construção de uma ideologia de escolas eficazes com uma predominância de uma chamada cultura de performatividade competitiva, na qual se reforce nas escolas uma interpretação sistema sobre a qualidade de suas práticas e resultados através de um critério mercadológico do ensino. Em suma, uma falsa percepção de busca pela qualidade, mas que na verdade estaria marcada pelo discurso neoliberal e a busca por adequação do sistema educativo às demandas de um mercado global.

Para Bergamin e Monteiro o alerta a esta questão se torna fundamental, pois nesse tipo de 'modelo' avaliativo a escola é representada quase exclusivamente como um instrumento técnico-racional, onde as práticas pedagógicas se tornam apenas um empreendimento. A instituição escolar perderia, deste modo, seu papel de organização cultural com vínculos sociocomunitários.

Embora não sejam poucas as críticas ao modelo de avaliação externa empregado para a educação, é preciso compreender que, dentro de um estado moderno, a avaliação adquire local de predominância. Castro (2009) vai defender que a consolidação da política de avaliação educacional no Brasil é um instrumento fundamental no processo de prestação de contas à sociedade e enriquecimento do debate público sobre os desafios da educação no contexto brasileiro.

Diversos estudos vão apontar que, diferente do que se poderia concluir inicialmente, o ambiente escolar não se encontra alheio às políticas de avaliação externas. Estudos qualitativos, como o de Mesquita (MESQUITA, 2012), demonstram o uso de indicadores educacionais pela gestão escolar como elemento para reorientação de ação e estratégias; no cotidiano da escola, os dados levantados fazem um quadro que possibilita aos gestores compreenderem melhor suas próprias realidades, e a partir deles reorientar sua tomada de decisão. As avaliações externas têm assim possuído um papel de elemento auxiliar a fiscalização do desempenho do Estado na oferta do serviço educacional, tanto pelo próprio Estado, quanto pela opinião pública.

Outro exemplo pode ser encontrado no estudo desenvolvido por Melo (MELO, D V, 2014) com o intuito de observar a perspectiva da equipe gestora sobre o indicador. De acordo com o conteúdo das entrevistas, a autora pode perceber que o indicador atua como auxiliar no processo de construção de um espaço de discussão no ambiente escolar. As discussões promovidas têm como foco a reflexão sobre o que constitui uma educação de qualidade e qual o papel da instituição escolar no alcance deste objetivo. Parece ser um consenso para a equipe gestora que o processo avaliativo se faz necessário tanto para conhecer a instituição escolar como para melhorá-la. Para Melo, a gestão parece reconhecer os dados do indicador como um elemento fundamental no entendimento da realidade das instituições de ensino.

Outro estudo é o desenvolvido por Pessin e Deps (PESSIN; DEPS, 2020), acerca da relação dos docentes com o indicador. Segundo os autores a relação das instituições escolares com os indicadores educacionais pode ser bem positiva, mas é preciso um processo de reflexão acerca dos objetivos do indicador. Em um estudo sobre a percepção docente acerca do IDEB, os autores vão apontar que embora o indicador apresente um panorama da situação da escola, o que é algo altamente positivo, é preciso ter cuidado. Um feedback exclusivamente representado por um valor numérico, como se este por si só fosse suficiente, não pode ocorrer. As instituições de ensino precisam, de acordo com os autores, se voltarem para os resultados do IDEB de forma reflexiva e crítica, e interpretar o desempenho no indicador a partir de sua própria realidade particular, compreendendo os limites e alcances da avaliação.

O terceiro conjunto de críticas ao IDEB consiste na utilização dos dados pela comunidade escolar, em especial pelas mídias sociais para a construção de um ranqueamento entre as escolas/municípios/estados, o chamado ranking IDEB. Sobre esse assunto, Cândido (CÂNDIDO, 2016) vai observar que a mídia regional e nacional tende a conferir status positivo às escolas e municípios que apresentam melhoras nos indicadores educacionais.

De acordo com a autora é interessante notar que o indicador se tornou um termômetro político, sendo utilizados em diversos programas governamentais e em marketing eleitoral. Porém a maior parte da opinião pública emitida pelo indicador parece se utilizar quase exclusivamente dos resultados isolados do indicador, não se utilizando dos questionários socioeconômicos ou mesmo contextualizando os resultados. Outra preocupação apontada pela autora é que as escolas e/ou municípios que não alcançam melhora no indicador, ou por algum motivo tem seu desempenho afetado, são classificadas com um status negativo.

Faria (FARIA, 2005) também alerta para o fato de que as políticas de avaliação de políticas públicas está longe de se restringir a questões e disputas relativas ao escopo do Estado. As avaliações dos serviços públicos também podem ser elemento central na disputa eleitoral, controle das interações governamentais, e até mesmo na busca de acomodações de forças e interesses no âmbito intraburocrático.

Para Almeida et al (2013) a forma como o indicador é apresentado e utilizado precisa ser revisto. Para os autores a utilização dos resultados das avaliações em larga escala e dos índices criados por elas como fonte exclusiva de análise do trabalho desenvolvido pelas escolas, pode não traduzir um retrato fiel da qualidade das instituições de ensino. Outra preocupação apontada pelos autores é que o indicador ignora o nível socioeconômico dos estudantes na sua metodologia, onde o fator desempenho está associado exclusivamente ao aproveitamento cognitivo dos alunos, em especial a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.

Os autores reforçam que suas reflexões não pretendem, em hipótese alguma, fazer oposição às avaliações, mas discutir que os resultados dos indicadores educacionais podem ajudar de forma mais efetiva na melhoria da qualidade educacional. De acordo com Almeida et al (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013) as avaliações são instrumentos importantes, porém não é possível assumir seus resultados como retrato exclusivo do trabalho das instituições de ensino e isolar o nível de aprendizado anterior ao início da escolarização. Entretanto, na sua divulgação para a população, a escola aparece como única responsável pelo desempenho de seus alunos, sem qualquer vinculação ao entorno social, rede de ensino, e/ou políticas públicas às quais estas instituições estão diretas ou indiretamente submetidas.

A construção de um ranking entre as instituições de ensino e/ou entes federados, mesmo que de forma informal, promove uma hierarquização e competição entre esses grupos. Chirinéia e Brandão (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015) argumentam que a qualidade da educação escolar deve considerar insumos internos e externos, assim como processos no interior das unidades

escolares. Não deve ser, deste modo, reduzida somente ao desempenho escolar e para a construção de uma competição entre escolas de uma mesma localidade.

As avaliações são necessárias como instrumento de compreensão das instituições de ensino e dos entes federados sobre as suas fragilidades. Vidal e Vieira (VIDAL; VIEIRA, 2011) vão apontar que municípios do estado do Ceará passaram a utilizar os índices divulgados como elemento norteador das políticas municipais de ensino. Depoimentos tomados pelos autores durante a pesquisa confirmam a importância que os indicadores veem adquirindo ao longo de sua existência, e as secretarias de educação passaram a estabelecer mecanismos de monitoramento do desempenho das escolas a partir dos resultados divulgados.

Uma vez que IDEB passa a ser elemento de orientação da tomada de decisão das políticas públicas educacionais, se torna cada vez mais imperativo a constante melhora da ferramenta. É indiscutível a necessidade de um maior refinamento do indicador, a fim de evitar problemas já conhecidos e melhorar a sua credibilidade, porém é preciso sempre ter em mente de que os indicadores quantitativos deveriam compor um conjunto de avaliação.

A utilização de informações estatísticas para a análise da realidade escolar não elimina a necessidade, por parte do estado, de desenvolver estratégias que consigam observar mais atentamente as realidades particulares de cada localidade. Uma vez que cada localidade tem suas próprias demandas e questões, é imprescindível a compreensão de que os indicadores estatísticos educacionais servem de orientador geral, isto por si só, não elimina a utilidade da contextualização dos índices e de um olhar mais atento as realidades específicas de cada região/localidade/escola. A análise da qualidade da educação não deve se dar em uma perspectiva única, e sim, em uma visão polissêmica, por ser uma categoria de múltiplas significações. (DOURADO, 2007).

O IDEB, desde a sua criação, tem sido objeto de diversos estudos e análises acadêmicas. A construção de um indicador deste porte, naturalmente, promoveria um espaço de debates. As críticas ao modelo de avaliação externa empregados na educação, em especial a partir dos anos 90 no caso brasileiro, já são conhecidas, assim como o papel elementar delas como auxiliar na fiscalização do desempenho estatal na oferta de serviços públicos. Já é um consenso que os indicadores educacionais precisam passar constantemente por refinamentos a fim de traduzirem com maior qualidade um panorama da educação brasileira. Não se deve, portanto, pensar em uma lógica de eliminação, uma vez que sem estes perde-se o principal orientador para a tomada de decisões políticas. É preciso refletir acerca dos avanços alcançados

até o momento, aprender com as experiências resultante dos modelos de avaliações construídos, e desenvolver melhorias futuras que atendam às necessidades atuais.

3. Análise do Financiamento e Desempenho dos Municípios do Rio de Janeiro no IDEB

3.1. Aspectos Metodológicos

Para o desenvolvimento das análises foram utilizados procedimentos de metodologia quantitativa, tendo como objetivo principal analisar a relação existente entre indicador de investimento financeiro dos governos locais e indicadores de qualidade educacional. Para uma melhor operacionalização, os municípios foram separados em suas respectivas mesorregiões de acordo com os critérios desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados sobre os recursos despendidos pelos governos locais para financiar a educação foram retirados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os valores foram retirados das despesas liquidadas, que são compostas por serviços ou trabalhos já executados que terão de ser pagos. A justificativa da escolha se dá no fato de que ao utilizar os valores de despesas liquidadas é possível abarcar valores pagos que não foram inicialmente orçados. Uma vez que as despesas orçadas, em qualquer área das finanças públicas, se trata de uma estimativa, não raras vezes o valor liquidado ultrapassa o orçado.

Os valores financeiros apresentados neste trabalho foram atualizados a fim de compensar as perdas de poder aquisitivo por conta do aumento geral no nível de preços da economia. Para minimizar as distorções dos diferentes anos analisados todos os valores monetários foram corrigidos de acordo com o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), tendo como referência o mês de novembro de 2021.

Os dados de financiamento foram divididos pelo número de matrículas que cada município do estado possui no ensino fundamental, a fim de dar origem ao indicador ‘gasto por aluno’. As matrículas utilizadas foram retiradas do Censo Escolar, um levantamento anual feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que é atualmente o principal instrumento de coleta de informações da educação básica. O volume de matrículas foi filtrado de acordo com a responsabilidade de atuação dos municípios no sistema educacional brasileiro. Uma vez que a taxa de atendimento escolar é alta em todos os municípios do estado do Rio de Janeiro, o investimento dos governos locais dividido pelo número

de matrículas se faz um indicador mais elaborado do que apenas o gasto bruto ou o gasto dividido pelo tamanho populacional. Nos anexos deste trabalho (anexo 03, pág 98), se encontra a tabela com a média da taxa de atendimento escolar do estado do Rio de Janeiro, para fins de consulta.

No que diz respeito ao indicador educacional, IDEB, optou-se por incluir uma análise dos dois componentes que fazem parte do indicador: Índice de Aprovação (P) e a Nota na Avaliação Padronizada do Saeb (N). Os resultados são computados a cada dois anos, assim como o IDEB. O Índice de Aprovação (P), mensura o rendimento dos alunos baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino da unidade escolar avaliada. Em outras palavras, o Índice de Aprovação visa observar se o conjunto do alunado está conseguindo avançar para a próxima etapa do ensino. Já a Nota do Saeb (N) busca observar o desempenho dos alunos por meio de uma avaliação elaborada pelo Governo Federal aplicada a cada 2 anos, com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de Educação. Nesta prova os alunos são avaliados quanto a sua capacidade de leitura e interpretação de textos (Português) e a capacidade de solucionar problemas (Matemática).

Por fim, para correlacionar os valores despendidos pelos municípios para a educação com o desempenho das escolas municipais no IDEB foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson (ρ). Com o auxílio do coeficiente de correlação é possível determinar a intensidade e direção da correlação entre as variáveis. Conforme a tabela 04 apresenta, os valores expressos pelo coeficiente variam de 0 a 1, sendo positivos ou negativos, quanto mais próximo ao 1 for o valor estabelecido mais forte será a relação entre as duas variáveis analisadas.

Optou-se por utilizar a classificação elaborada pelos autores Dancey e Reidy (DANCEY; REIDY, 2006), cuja categorização dos valores foi pensada para aplicação em estudos das ciências humanas. A escolha se deu em razão da compreensão da dificuldade de se encontrar correlações perfeitas ou próximas a 1 em estudos sociais, devido à alta interferência de fatores externos dos mais variados e nem sempre mensuráveis. Deste modo, as classificações normalmente utilizadas para o coeficiente de correlação, que se baseiam em estudos das áreas das ciências naturais, não se aplicariam adequadamente.

Tabela 04: Classificação do Coeficiente de Correlação de Pearson.

Classificação	Magnitude do Coeficiente
Nula	0,000
Fraca	0,001 + 0,399
Moderada	0,400 + 0,699
Forte	0,700 + 0,999
Perfeita	1,000

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base na classificação desenvolvida por Dancey e Reidy (2006) para aplicação nas ciências humanas.

A classificação da magnitude do coeficiente se dá da seguinte forma: correlação nula (0), fraca (valores de 0,001 a 0,399), moderada (valores de 0,400 a 0,699), forte (valores de 0,700 a 0,999) e perfeita (valor 1).

Para fins de uma compreensão mais didática os resultados desta pesquisa serão apresentados na seguinte ordem: Primeiro, a discussão do indicador educacional (IDEB). Logo após, a exposição do financiamento educacional dos municípios, juntamente com a reflexão acerca do tema. E por fim, a apresentação dos resultados da correlação entre os indicadores analisados pelo trabalho.

Optou-se por apresentar primeiro as duas variáveis que compõem o indicador educacional (Avaliação Padronizada e Índice de Rendimento), e após as suas respectivas discussões expor os resultados no IDEB. Isto se deu pela compreensão que, ao fazer o caminho de se observar separadamente e de forma detalhada os componentes do indicador educacional, é possível analisar o impacto de cada elemento no produto final, o IDEB. Assim como após isto discutir o papel das metas intermediárias colocadas pelo governo federal, bem como as dinâmicas regionais (diferenças de desempenho das mesorregiões do estado) e o impacto da dimensão tamanho populacional no indicador educacional.

É preciso ter em mente que os resultados analisados aqui são prévios a pandemia de COVID-19. Esta alterou de forma drástica a dinâmica educacional dos estudantes nos mais diversos níveis de ensino, o que irá impactar nos indicadores educacionais a serem divulgados posteriormente. Medidas de combate a pandemia foram instaurados no Brasil a partir de março de 2020, o último resultado disponível do desempenho dos municípios no indicador educacional (IDEB) foi o referente ao ano de 2019. O impacto da pandemia na área educacional necessita

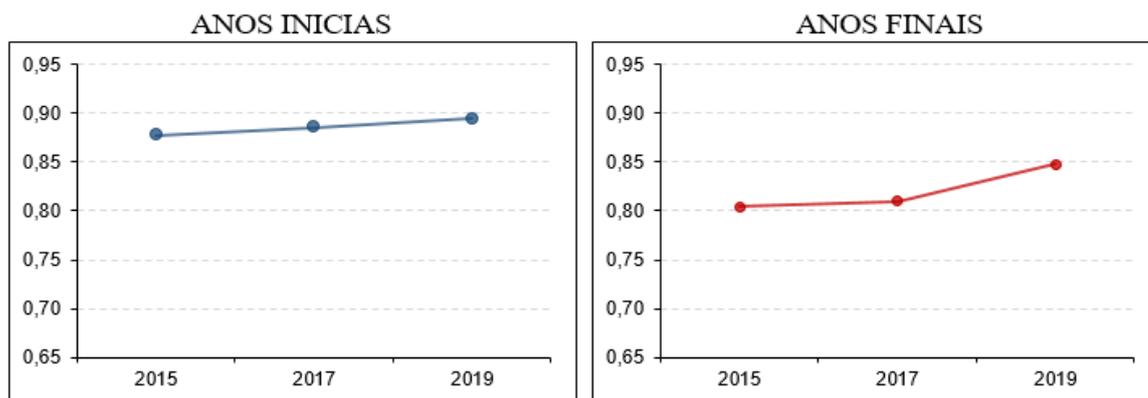
um estudo a parte, a partir da análise da repercussão deste período nos indicadores educacionais, que não estavam disponíveis durante a construção deste trabalho.

3.2. Análise do Desempenho das Escolas Municipais do Rio de Janeiro no IDEB

Nesta subseção serão apresentadas as análises do desempenho das escolas municipais do Estado do Rio de Janeiro no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Ensino Fundamental, com enfoque no desempenho das últimas edições do indicador (2017 e 2019). Para uma melhor compreensão os resultados serão subdivididos nos elementos que compõem o indicador, bem como a apresentação dos melhores e piores desempenhos do estado. E por fim, serão analisadas as questões regionais e de tamanho populacional e seu impacto no indicador de qualidade.

No que diz respeito a análise do Indicador de Rendimento (P), a chamada taxa de aprovação, foi possível observar dois movimentos distintos: nos anos iniciais o índice apresenta estabilização com pouquíssimo crescimento, enquanto nos anos finais do ensino fundamental apresenta um aumento bem mais expressivo de 2017 a 2019 (ver gráfico 03).

Gráfico 03: Média de Desempenho das Escolas Municipais no Indicador de Rendimento (P) do Estado do Rio de Janeiro (2017 e 2019).



Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Ao observar o desempenho das escolas nos anos iniciais do ensino no ano de 2015 a média de aprovação foi de cerca de 0,87, e no ano de 2019 de 0,89. Um aumento na aprovação de 0,02 em 3 edições. Já no que diz respeito aos anos finais no ano de 2015 a média de aprovação foi de 0,80 e passa para cerca de 0,84 no ano de 2019. Um aumento de 0,04 em 3 edições. Esse aumento se dá em especial do ano de 2017 para 2019 onde, de forma mais geral, parece haver um aumento mais significativo nas aprovações.

Cabe lembrar que os melhores desempenhos no indicador vêm dos anos iniciais, e uma vez atingido um valor alto na taxa de aprovação é inevitável a estabilização do indicador. Isso se dá devido aos municípios baterem em uma espécie de “teto invisível” da aprovação. Não é possível aprovar para além do número de matriculados que as escolas possuem, se esses alunos são majoritariamente aprovados, então não resta possibilidade de evolução neste índice, apenas manter o mesmo nível, levando assim em direção a uma estabilização do indicador após conseguir valores altos de aprovação.

Para melhorar a compreensão pode-se tomar como exemplo uma instituição de ensino hipotética que atende a cerca de 400 alunos do ensino fundamental. Se esta escola aprovar 390 estudantes no devido tempo escolar (sem distorção série/idade), atingiria um índice de aprovação de cerca de 0,97. Não existiria uma grande margem de aumento do indicador, uma vez que mais de 90% dos alunos daquela unidade de ensino estão sendo aprovados. A não ser que esta escola consiga atingir a marca de 100% de aprovação, um feito praticamente impossível, não seria possível alterar o índice de rendimento para além disso. Ele chegaria ao seu ‘limite máximo’ de ampliação, ou seja, seu ‘teto invisível’.

Uma vez que uma determinada escola e/ou rede de ensino atinja uma aprovação superior a 90%, se torna praticamente impossível uma alteração neste índice. E a partir disto, seu impacto no cálculo do IDEB (para subir a nota) cessa. Pois não é mais possível subir a aprovação para mascarar resultados negativos na avaliação padronizada, inevitavelmente o IDEB desta escola/rede estagnaria. A não ser que houvesse uma melhora no desempenho dos estudantes na prova do Saeb, a rede estará fadada a manter o mesmo desempenho, e na pior das hipóteses, diminuir sua nota no indicador.

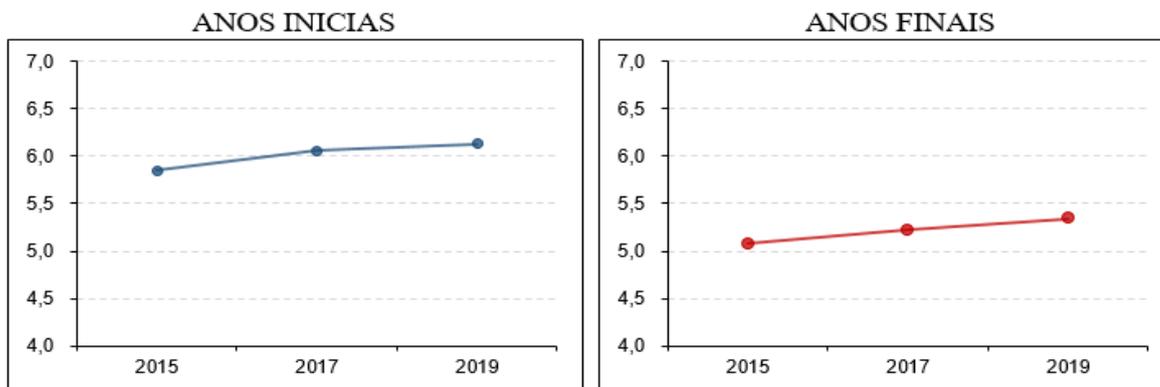
Um sistema educacional que reprova os alunos com frequência não é desejável, menos ainda um que aprove indiscriminadamente. Deste modo, o resultado da aprovação deve ser visto em conjunto ao desempenho na avaliação padronizada, a fim de compreender melhor os efeitos disto no IDEB.

De acordo com os dados da Avaliação Padronizada, também há um aumento do desempenho obtido pelos municípios no Saeb (antiga Prova Brasil), tanto nos anos iniciais do ensino fundamental, quanto dos anos finais. Conforme apresentado pelo gráfico 04, as escolas municipais estão obtendo uma melhora na prova do Saeb ao longo das edições do indicador.

As escolas municipais têm obtido, com o passar das edições, notas cada vez mais melhores; pode-se observar que esta melhora se dá de forma lenta e gradual. Nos anos iniciais

do ensino fundamental o valor médio obtido no ano de 2015 foi de 5,8, indo para cerca de 6,1 no ano de 2019. Já no que diz respeito aos anos finais do ensino fundamental, no ano de 2015 a média de desempenho foi de cerca de 5,1, já no ano de 2019 de 5,4.

Gráfico 04: Média de Desempenho das Escolas Municipais na Avaliação Padronizada do Saeb (N) do Estado do Rio de Janeiro (2017 e 2019).



Fonte: Elaboração da autora.
Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

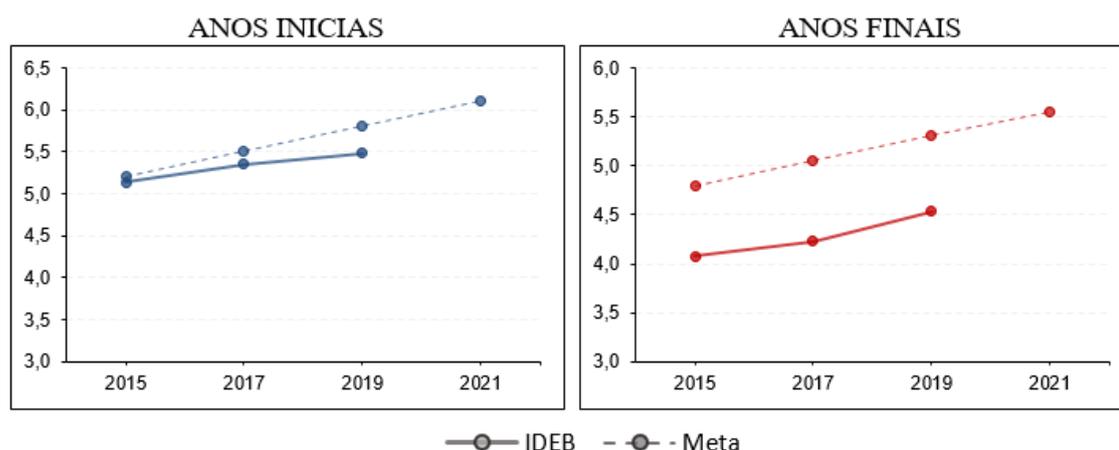
É possível concluir, assim, que argumentos que embasam a melhora do indicador como reflexo exclusivo do aumento da aprovação dos estudantes, ou seja, do índice de rendimento, não encontram sustentação quando analisado o desempenho das escolas municipais do estado do Rio de Janeiro no Saeb. Tomando como exemplo os anos iniciais do ensino fundamental, desde 2015 as escolas municipais atingiram, em média, um resultado de aprovação superior a 85%; e mesmo assim continuam obtendo melhoras no que diz respeito a avaliação em larga escala.

Ao longo dos anos observados as escolas têm demonstrado uma melhora também no que diz respeito a avaliações em larga escala. Deste modo, é mais provável que os alunos têm sido aprovados com mais frequência, aumento apontado no índice de rendimento (p), por terem obtido melhor desempenho. Esse avanço se expressaria também através de um melhor resultado na avaliação padronizada.

Isto não significa, de forma alguma, dizer que não seja possível utilizar o indicador de rendimento (P) para aumentar o IDEB. Mas sim afirmar que ao longo dos anos e das edições, o impacto deste índice na ampliação e falsificação de um IDEB ‘inchado’ diminui, especialmente quando este atinge seu ‘teto’. E esta premissa se confirma ao analisarmos o desempenho dos municípios na avaliação de larga escala, onde estes, a cada edição tem apresentado constante evolução. Entretanto, também é perceptível que o avanço se dá de forma lenta, indicando que apesar do esforço, as escolas ainda encontram dificuldades na melhora do desempenho da avaliação padronizada.

Ao analisar o desempenho das escolas da rede municipal do estado do Rio de Janeiro nas últimas aplicações do IDEB, foi possível observar uma melhora no desempenho no indicador, tanto para os anos iniciais do ensino fundamental, quanto para os anos finais. O gráfico 5 apresenta o IDEB alcançado pelas escolas municipais do estado do Rio de Janeiro. No que diz respeito aos anos iniciais, a média de desempenho no indicador do ano de 2015 foi de 5,1, e no ano de 2019 de 5,4. No que diz respeito aos anos finais do ensino fundamental em 2015 a média de desempenho foi de cerca 4,1 e no ano de 2019 de 4,5. Deste modo, a média dos municípios apresentou uma melhora de cerca 0,4 pontos no indicador nos últimos anos.

Gráfico 05: Desempenho das Escolas Municipais e a Meta do IDEB no Ensino Fundamental nas últimas 3 edições (2015, 2017 e 2019).



Fonte: Elaboração da autora.
Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Cabe lembrar que devido a metodologia empregada na construção do indicador parte-se do princípio de que as trajetórias têm um comportamento de uma função logística. Ou seja, para um dado esforço, obtém-se ao longo do tempo uma redução gradativa no ritmo e amplitude de melhora no índice; ou em outras palavras quanto mais tempo passa e determinada rede de ensino consegue uma média maior, mais difícil será continuar a obter uma melhora constante no indicador. Isto se dá devido a tendência a estabilização em valores médios e ao custo de melhoria se tornar cada vez maior uma vez obtido uma média mais significativa, o que explicaria, pelo menos em parte, o gráfico nos anos finais ser mais ascendente do que o dos anos iniciais, uma vez que a média de pontos no indicador educacional dos anos finais é menor do que nos anos iniciais. Quanto maiores resultados obtidos no IDEB por uma determinada rede de ensino mais difícil será avançar para valores ainda mais altos, e isso se expressa também nas metas estabelecidas.

Juntamente com a divulgação dos resultados obtidos pelas escolas no IDEB o Governo Federal lança uma meta, que se constitui como uma projeção a ser alcançada por aquela determinada escola no próximo cálculo do indicador. As metas deveriam servir como instrumentos para mensurar a eficácia das políticas públicas educacionais no indicador do IDEB.

Se as redes de ensino conseguissem alcançar as metas estipulados pelo Governo Federal, seriam, então eficazes, uma vez que o objetivo principal pretendido (melhora no indicador até determinado patamar) teria sido alcançado. Os resultados encontrados pela pesquisa apontaram que apesar da evolução as metas intermediárias não são alcançadas, e a cada ano que passa o desempenho obtido pela rede de ensino parece se distanciar do desempenho esperado pelo governo federal.

Uma das possíveis explicações para o claro distanciamento dos municípios da meta estipulada se dá na forma como o cálculo desta é feita. O cálculo da projeção feita pelo governo federal leva em consideração sempre uma trajetória ascendente no indicador. O procedimento do cálculo dos esforços e médias intermediárias leva em consideração o IDEB inicial observado em 2005, e a partir disso quais as metas necessárias para cada edição a fim de se alcançar a meta nacional (6,0).

Entretanto, não raras vezes ao longo das edições pode-se observar o seguinte cenário: um município obtém um desempenho X em uma edição T_1 e por motivos diversos no próximo cálculo do indicador T_2 possuem um desempenho inferior a média X. Mesmo que este município se esforce para se recuperar da queda, e até chegue a melhorar o indicador, a projeção da meta não levou em consideração esta variação, e continuará a construir 'objetivos' inatingíveis onde a cada edição que se passa mais distante a projeção se torna da situação real daquela escola/rede.

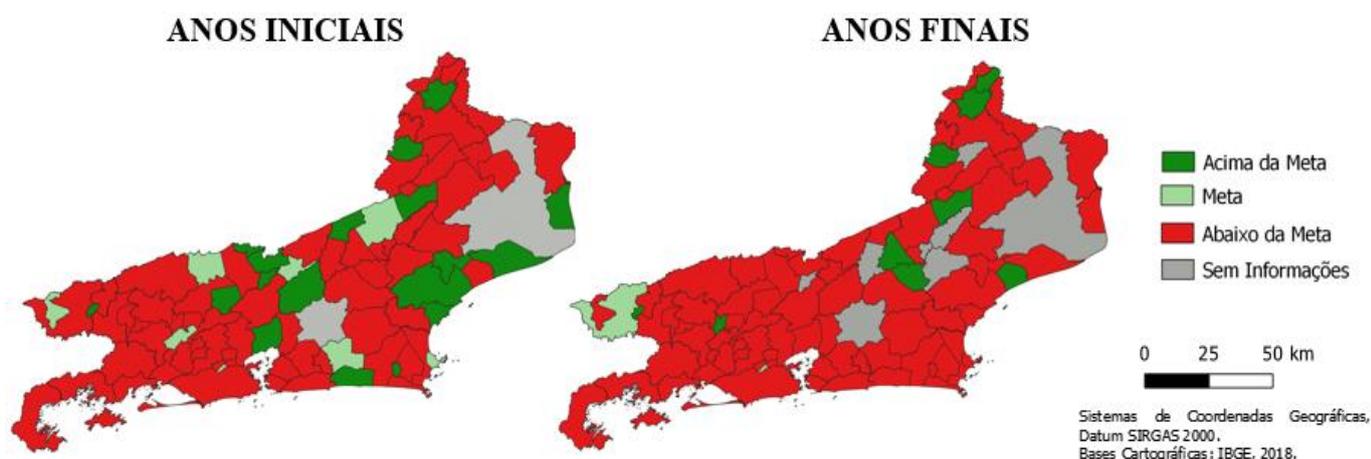
O mesmo acontece caso algum município tenha estagnado em alguns dos anos, e obtido o mesmo desempenho por duas edições seguidas (T_1 e T_2). A meta não leva em consideração que este município não conseguiu melhorar, apenas manteve a mesma qualidade. A projeção para a próxima edição (T_3) será ainda maior que a da anterior (T_2), que não foi atingida devido a estagnação do desempenho da rede. Se o município não conseguiu atingir o valor da meta X da T_2 , como seria possível alcançar na edição T_3 uma meta ainda maior?

Os resultados corroboram com outros estudos observados, como o de Pontes e Soares (PONTES, LUÍS A F; SOARES, 2017; PONTES, LUÍS ANTÔNIO FAJARDO; SOARES,

2016), que já apontavam para inconsistências no que diz respeito à fórmula de cálculo do sistema de metas desenvolvido pelo MEC. Para os autores é bastante preocupante que o sistema pareça sempre considerar um movimento de progresso linear constante das escolas/redes de ensino. Dentro desta perspectiva as metas traçadas correm um alto risco de terem seu cálculo baseado em valores anômalos, pois a fórmula não leva em consideração que as redes e instituições de ensino estão sujeitas a flutuações de desempenho ao longo do período analisado. Não parece razoável, para os autores, que a meta sempre parta da premissa de uma progressão linear ascendente.

O mapa de cumprimento da meta das escolas municipais no IDEB de 2019 demonstra quão clara é a dificuldade dos municípios em conseguir sequer chegar a meta estabelecida para o ano de 2019.

Mapa 01: Cumprimento da Meta das Escolas Municipais no IDEB do Ensino Fundamental na última edição (2019).



Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Do total de municípios analisados, em cerca de 71% dos municípios fluminenses as escolas municipais obtiveram, em média, desempenho inferior ao valor estabelecido pelas metas nos anos iniciais; e cerca de 86% nos finais. Em contrapartida, nos anos iniciais, 20% conseguiram alcançar desempenho acima da meta, e aqueles que conseguiram alcançar exatamente o valor estipulado contabilizam 9% dos casos. Já nos anos finais, cerca de 11% dos municípios conseguiram desempenho superior a meta, e 2% alcançaram o valor exato da média.

Dos 92 municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro, 7 não tiveram seus dados de evolução em relação a média computados por motivos técnicos⁹.

Apesar das escolas evoluírem, o que dá a entender que estas são eficazes no indicador, pois a cada ano têm conseguido, em média, obter um desempenho cada vez melhor, quando comparada as metas estipuladas pelo governo federal existe uma clara desconexão entre o resultado do indicador (IDEB) e a expectativa expressa nas metas. Devido a forma de cálculo da meta inflar o valor sem considerar a realidade atual dos municípios, estes estão continuamente distantes da projeção estipulada pelo INEP. O que levanta o questionamento sobre a progressão constante da meta estar criando objetivos cada vez mais inalcançáveis; onde mesmo com o esforço do município e dos avanços deste no indicador, a meta continua impondo um desempenho irreal e inacessível para aquela localidade.

Como seria possível, deste modo medir a eficácia do desempenho das redes de ensino através da meta, se o próprio cálculo do indicador não parece levar em consideração as questões particulares e as trajetórias das respectivas redes de ensino? E isto não se apresenta apenas como um empecilho a análise da eficácia de determinada rede de ensino, mas até mesmo no controle a respeito do alcance da meta nacional estipulada pelo Plano de Metas para a Educação do Governo Federal.

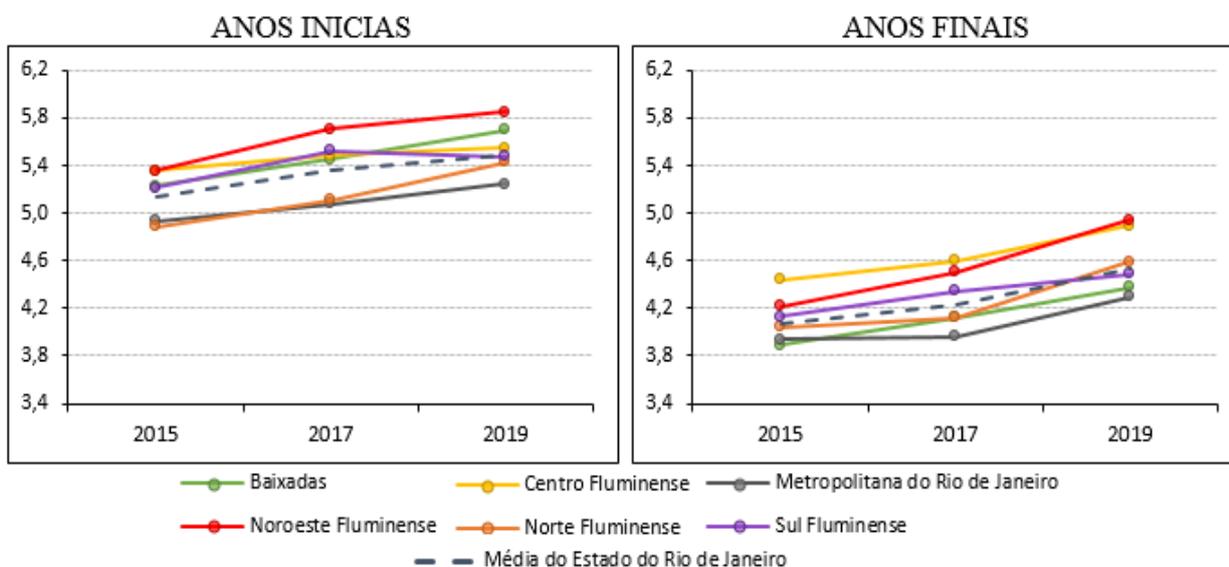
Para além da questão individual de cada município foi possível observar o comportamento da média de desempenho das escolas municipais de acordo com as mesorregiões do estado do Rio de Janeiro. De acordo com o gráfico 06 foi possível notar que as melhores médias de desempenho no IDEB vêm das regiões Centro Fluminense e Noroeste Fluminense, tanto nos anos iniciais do ensino fundamental quanto nos anos finais.

Nos anos iniciais, a mesorregião Noroeste Fluminense obteve média de 5,4 no ano de 2015, valor que passa a 5,8 no ano de 2019. Logo após se encontra a mesorregião Centro Fluminense que obtém média de desempenho de 5,2 no ano de 2015, e 5,7 no ano de 2019. Em seguida está a mesorregião Baixadas, com desempenho de 5,2 no ano de 2015 e 5,7 no ano de 2019. A região Sul Fluminense apresenta média de 5,2 no ano de 2015, e de 5,5 no ano de 2019. Essas mesorregiões obtiveram desempenho acima da média do estado do Rio de Janeiro. Logo

⁹ Os municípios de Campos dos Goytacazes, Cachoeiro e Areal não tiveram seus resultados de IDEB do ano de 2019 calculados, logo, não é possível saber se estes alcançaram ou não a meta. Já o município de Macuco não possui matrículas na rede municipal nos anos finais do ensino fundamental, o que impede o cálculo do indicador. E os municípios de São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes não obtiveram alunado suficiente para que a escola seja avaliada.

após, se concentram as mesorregiões Norte Fluminense e Metropolitana do Rio de Janeiro, com média de 4,9 no ano de 2015, e no ano de 2019 média de 5,4 e 5,2, respectivamente.

Gráfico 06: Desempenho das Escolas Municipais de acordo com as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro nas últimas 3 edições do IDEB (2015, 2017 e 2019).



Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nos anos finais do ensino fundamental, os desempenhos são, em média, inferiores. A mesorregião Centro Fluminense apresenta desempenho de 4,4 no ano de 2015, valor que passa a 4,9 no ano de 2019. Em seguida está a mesorregião Noroeste Fluminense com 4,2 no ano de 2015, e de 4,9 no ano de 2019. Em seguida vê a região das Baixadas com média de 3,9 no ano de 2015, valor que passa a 4,4 no ano de 2019. As três mesorregiões são as únicas que conseguem se manter acima da média do estado nos anos finais do ensino fundamental. Logo após vêm a mesorregião Norte Fluminense com desempenho de 4,0 no ano de 2015, e de 4,6 em 2019. Com o penúltimo desempenho vêm a mesorregião Baixadas com média de 3,9 em 2015, e de 4,4 em 2019. E por fim, a mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro com média de 3,9 no ano de 2015, valor que passa a 4,3 no último ano da análise.

O resultado encontrado aponta para o que seria uma espécie de ‘padrão regional’, no qual os municípios das mesorregiões Noroeste e Centro Fluminense teriam os melhores desempenhos, entretanto, ao analisar os 10 maiores IDEBs dos anos iniciais e finais do ensino fundamental no ano de 2019, outra característica chamou atenção: além da mesorregião, o tamanho populacional do município se apresentou como uma questão relevante. As mesorregiões Noroeste e Centro Fluminense possuem uma grande expressividade nos maiores resultados, em contraponto a mesorregião metropolitana do Rio de Janeiro possui alta presença

nos piores desempenhos. Porém, a explicação do desempenho pode não estar necessariamente ligada a características regionais, e sim, ao porte populacional do município como as tabelas 04 e 05 apresentam.

Tabela 05: Municípios do Estado do Rio de Janeiro com as Maiores Médias no IDEB de 2019.¹⁰

Município	Maiores Médias no IDEB 2019				
	Anos Iniciais	Meta	Anos Finais	Meta	Tam. Município
Miracema	6,90	6,60	6,10	5,70	20 mil até 50 mil
Rio das Ostras	6,60	6,00	5,30	5,70	100 mil até 500 mil
Miguel Pereira	6,40	6,60	5,40	6,60	20 mil até 50 mil
São José de Ubá	6,40	7,00	*	*	5 mil até 10 mil
Itaocara	6,30	5,60	5,30	5,20	20 mil até 50 mil
Iraperuna	6,30	6,40	5,40	6,20	50 mil até 100 mil
Macaé	6,30	6,20	*	*	100 mil até 500 mil
Paty dos Alferes	6,30	4,90	*	*	20 mil até 50 mil
Comendador Levy Gasparian	6,20	6,00	*	*	5 mil até 10 mil
Iguaba Grande	6,20	5,70	*	*	20 mil até 50 mil
Bom Jardim	*	*	5,90	5,90	20 mil até 50 mil
Natividade	*	*	6,10	4,90	10 mil até 20 mil
Duas Barras	*	*	5,20	5,10	10 mil até 20 mil
Quissamã	*	*	5,20	5,30	20 mil até 50 mil
Porciúncula	*	*	5,60	6,20	10 mil até 20 mil

* Município não esteve entre os 10 maiores resultados no indicador neste nível de ensino

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No que diz respeito aos municípios, foram selecionados os municípios que obtiveram as 10 maiores notas, tanto nos anos iniciais como nos anos finais. Observou-se uma repetição natural em alguns casos: municípios que obtinham as maiores notas nos anos iniciais tendem a ficar entre os melhores também nos anos finais. A partir da compreensão de que a educação é um processo de construção contínuo de conhecimento, uma rede de ensino que consiga que os alunos obtenham um bom desempenho nos anos iniciais tem uma tendência a manter o bom desempenho nos anos finais do ensino fundamental, uma vez que eles são uma continuação do nível de ensino anterior. Por consequência, observa-se uma repetição ‘natural’ do bom desempenho dos alunos nos anos finais do ensino fundamental. Dos 10 municípios que

¹⁰ O município de São José de Ubá não oferta matrícula nos anos finais do ensino fundamental pela rede municipal de ensino. Logo, não é possível o cálculo do indicador do 5º ao 9º ano do ensino fundamental (Anos finais).

obtiveram os maiores IDEBs nos anos iniciais, 5 também compunham o grupo com os melhores IDEBs dos anos finais.

É notável a predominância das mesorregiões Noroeste e Centro Fluminense, padrão já observado no gráfico anterior. Dos 15 governos locais que tiveram um desempenho destacado no indicador, 6 pertencem a mesorregião Noroeste fluminense, 3 a Centro Fluminense, 2 municípios pertencem a mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, 2 ao Norte Fluminense e 2 a mesorregião Baixadas.

Cabe destacar também que dos municípios que apresentaram ótimos desempenho, apenas 2 são governos locais de grande porte (com faixa populacional entre 100 e 500 mil habitantes). A maior parte são municípios com baixo contingente populacional (até 25 mil habitantes) e médio contingente (até 100 mil habitantes), e os que se enquadram na última categoria não ultrapassam a faixa média de 50 mil habitantes. Um dos fatores explicativos para este fenômeno é o de que grandes cidades apresentam um ambiente de alta complexidade social e isto se relaciona justamente com o serviço educacional.

Nos grandes centros urbanos, diversas problemáticas atuam diretamente no acesso e/ou qualidade dos serviços públicos, sendo elas: violência, crescimento desordenado, ausência de moradias e/ou moradias inadequadas, exclusão social, desemprego, etc. (ALVES; FRANCO; RIBEIRO, 2008; DA GAMA TORRES et al., 2008). As questões apresentadas constantemente perpassam as escolas e a prática educativa de docentes que atuam nestas localidades. Naturalmente estes problemas também podem se apresentar em municípios de pequeno porte, entretanto, é conhecido que sua escala é bastante reduzida em comparação às grandes capitais, que apresentam dinâmicas sociais próprias bastante complexas.

Diversos trabalhos buscam analisar a relação entre as grandes cidades e questões educacionais, dentre os quais se destaca o estudo desenvolvido por Alves et al. (ALVES, FÁTIMA; FRANCO; RIBEIRO, 2008). Os autores, ao analisarem os dados do Censo e indicadores educacionais, observaram a relação entre maior risco de defasagem série/idade e evasão escolar para moradores de favelas localizadas em bairros afastados. Cabe lembrar também que quanto maior o alunado atendido por determinada rede de ensino mais desafios se impõem a respeito de garantir uma educação de qualidade de maneira universal a todos os estudantes, e os grandes centros urbanos são conhecidos por sua alta densidade domiciliar.

Ao analisar os municípios com os piores desempenhos no indicador, o resultado observado é bastante semelhante, conforme apresentado na tabela 05. Ao serem selecionados

os municípios que obtiveram as 10 menores notas no indicador, tanto nos anos iniciais como nos anos finais a maior parte destes não obteve uma continuação do mal desempenho nos dois níveis de ensino. Dos 16 municípios analisados, apenas 4 obtiveram uma média de desempenho ruim nos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Tabela 06: Municípios do Estado do Rio de Janeiro com as Menores Médias no IDEB de 2019.

Município	Menores Médias no IDEB				Tam. Município
	Anos Iniciais	Meta	Anos Finais	Meta	
Cardoso Moreira	4,50	5,40	*	*	10 mil até 20 mil
Japeri	4,50	5,10	3,90	4,90	100 mil até 500 mil
Nova Iguaçu	4,60	5,60	3,80	5,20	mais de 500 mil
São Gonçalo	4,60	5,70	3,70	4,70	mais de 500 mil
Belford Roxo	4,70	5,70	*	*	100 mil até 500 mil
Duque de Caxias	4,70	5,40	*	*	mais de 500 mil
Duas Barras	4,80	5,30	*	*	10 mil até 20 mil
Mesquita	4,80	5,80	*	*	100 mil até 500 mil
Porciúncula	4,80	5,60	*	*	10 mil até 20 mil
Guapirim	4,90	6,10	3,70	4,70	50 mil até 100 mil
Laje do Muriaé	*	*	3,70	5,90	5 mil até 10 mil
Vassouras	*	*	3,70	4,50	20 mil até 50 mil
Angra dos Reis	*	*	3,80	5,10	100 mil até 500 mil
Silva Jardim	*	*	3,80	5,70	20 mil até 50 mil
Conceição de Macabu	*	*	3,90	5,10	20 mil até 50 mil
Itaboraí	*	*	3,90	5,30	100 mil até 500 mil

* Município não esteve entre os 10 menores resultados no indicador neste nível de ensino

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

É notável a predominância da mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro, padrão já observado no gráfico 06 e na tabela 05. Dos 16 governos locais que tiveram um desempenho ruim no indicador, 9 pertencem a mesorregião Metropolitana, 2 a mesorregião Noroeste Fluminense, 2 a Norte Fluminense, 1 ao Centro Fluminense, 1 a Baixadas, 1 a Sul Fluminense.

Cabe destacar também que dos municípios que apresentaram desempenho inferior, 4 são governos locais de pequeno porte (com faixa populacional de até 25.000 habitantes), enquanto 8 governos locais possuem ao menos 100 mil habitantes (equivalente a 50% do total analisado). Assim como notado anteriormente, os municípios com maior quantitativo de habitantes, conseqüentemente maior número de alunos, se apresentam como um ambiente de alta complexidade e fatores externos interferem de forma ainda mais acentuada no ambiente

escolar. Se confirmando a hipótese de que os grandes centros urbanos passam por diversas questões que afetam direta e/ou indiretamente na prestação do serviço educacional.

Os dados analisados demonstram que os municípios a cada edição têm obtido, em média, resultados cada vez melhores no IDEB. E diferente do que se poderia supor, no caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro, esta evolução não vem atrelada a uma falsa percepção de qualidade. Conforme observado, o indicador de rendimento (P), principal instrumento apontado pela literatura para se maquiar desempenhos no indicador, tem apresentado estabilidade (com exceção do ano de 2019, para os anos finais que apresentou crescimento de 0,04). Os estudantes da rede municipal têm logrado êxito na avaliação padronizada, obtendo desempenhos melhores a cada nova edição. Desta forma, os municípios não apenas conseguiram ao longo das últimas edições um desempenho melhor no indicador educacional, como também a melhoria pode ser creditada a uma evolução na avaliação padronizada do Saeb, e não como fruto de um ‘inchaço’ promovido por alguma suposta política de aprovação indiscriminada.

Do ponto de vista da eficácia em relação a uma melhora constante do próprio indicador, grande parte dos municípios do Estado do Rio de Janeiro tem sido bem-sucedido. A cada edição os governos locais tem superado seus desempenhos anteriores, e se mantido em evolução no indicador educacional. Esta evolução se dá de forma ‘saudável’ como prevista pelo indicador para ocorrer, através de um crescimento do índice de aprovação em conjunto com notas melhoras na avaliação padronizada do Saeb. Entretanto, quando comparados os desempenhos com as metas intermediárias construídas pelo Governo Federal, o cenário é distinto.

Já no que diz respeito ao desempenho no IDEB e as metas estipuladas, os municípios têm estado cada vez mais distantes delas. Mesmo com os problemas de estimativas apontados pelos dados e pela literatura, é altamente preocupante a distância que o desempenho médio dos governos locais está das metas intermediárias. A melhora na qualidade da educação mensurada através do indicador é real, entretanto, esta ocorre de uma forma mais lenta, o que prejudica diretamente o objetivo de se chegar a patamar mínimo de 6,0 na qualidade da educação básica no ano de 2021. Embora a meta não tenha sido pensada para que todas as unidades escolares e/ou redes de ensino alcançassem simultaneamente o resultado no prazo estabelecido, é preocupante que uma quantidade significativa dos municípios do estado do Rio de Janeiro não esteja sequer perto do valor, especialmente nos anos finais. No ano de 2019, 80% dos

municípios alcançaram uma nota superior a 5,0 nos anos iniciais, sendo necessário subir 1,0 pontos no indicador para chegar a meta estipulada nacionalmente, entretanto as médias dos anos finais do ensino fundamental são altamente preocupantes, apenas 20% conseguiram um desempenho superior a 5,0 na última edição.

3.3. Análise dos Recursos Destinados ao Financiamento da Educação pelos Municípios do Rio de Janeiro

Nesta subseção serão discutidas as análises acerca do investimento em educação pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos, incluídas as funções orçamentárias para as quais estes recursos foram destinados. Em seguida, será observado se os municípios têm se mantido dentro do piso determinado constitucionalmente, logo após a separação dos valores de acordo com as mesorregiões. E, por fim, os municípios com os maiores e menores gastos do estado.

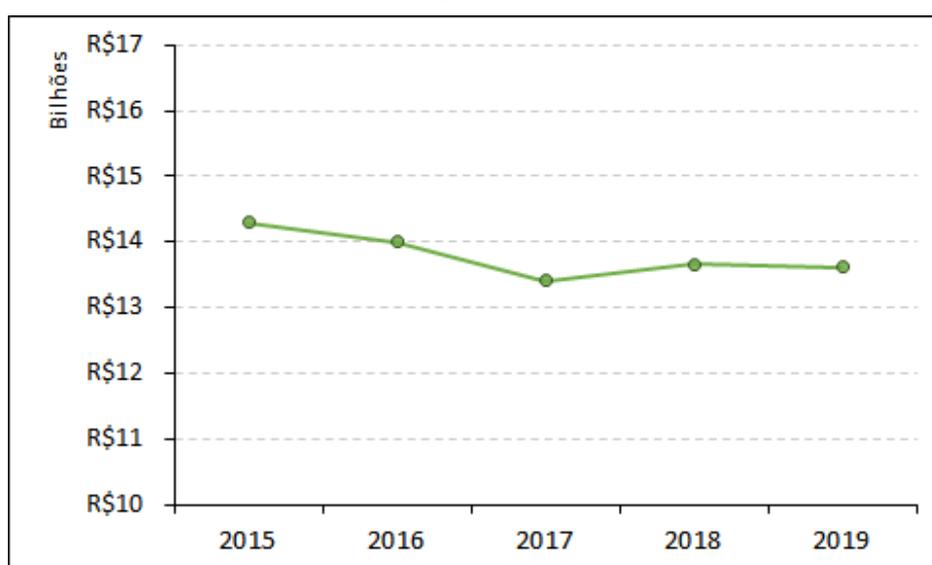
Ao observar o volume total de recursos despendidos pelos municípios para financiar a educação é possível notar o decréscimo do montante a partir do ano de 2015, e a consequente estabilização dos valores. Os dados apresentados no gráfico 07 expressam uma queda dos recursos investidos pelos governos locais na área educacional no período de 2015 a 2017, e depois uma pequena recuperação a partir do ano de 2018. Entretanto, mesmo com esta pequena recuperação depois do ano de 2018, a média investida no último ano de análise (2019) é inferior à média de recursos aplicados no primeiro ano da análise (2015).

No ano de 2015 cerca de R\$14,3 bilhões de reais foram utilizados pelos 92 municípios do Rio de Janeiro para investir na educação, esse montante cai para quase R\$13,9 bilhões no ano seguinte, uma redução de cerca de R\$0,4 bilhões. Cabe lembrar que o ano de 2016 foi um ano de eleições municipais no Brasil, uma disputa eleitoral acirrada que já refletia a crise política do país e o impacto das investigações da Operação Lava Jato no sistema econômico e político. O valor total despendido para a educação começa a ser reduzido gradativamente até atingir o valor de R\$13,4 bilhões no ano de 2017, e se estabiliza em torno de R\$13,6 bilhões para financiar a educação.

Os gastos com educação não costumam sofrer variações significativas ao longo do tempo, salvo por algumas exceções. E isto se dá devido à própria estabilidade da pasta educacional,

mantido constante fatores como evasão escolar, distorção idade-série¹¹, taxa de natalidade e mortalidade, etc; o volume de alunos que perpassa determinado sistema educacional se torna previsível e constante. Isso propicia uma tendência a estabilização dos recursos destinados anualmente para a manutenção do sistema educacional. Fatores de dinâmica interna (reestruturação da forma de organização, criação de políticas e/ou programas educacionais novos, etc) e fatores externos ao sistema educacional (crises econômicas e/ou políticas, desastres naturais, etc) podem interferir e alterar esta estabilidade, levando ao aumento ou diminuição abrupta dos recursos.

Gráfico 07: Volume Total Investido na Educação pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Novembro de 2021.

Cabe lembrar que analisar o total de recursos investidos pelos municípios não significa analisar recursos de origem exclusivamente municipal. Como apontado no capítulo 01, a principal forma de aporte de recursos para a educação pública brasileira se dá através da política de fundo, em especial o FUNDEB. Diversos fundos¹² foram criados pelo governo federal com o intuito de auxiliar na manutenção e desenvolvimento de ensino, e estes recebem significativos recursos da União. E em um momento de crise financeira no país e no Estado do Rio de Janeiro, os recursos advindos do Governo Federal adquirem um alto grau de importância.

¹¹ O termo distorção ou defasagem idade-série é utilizado para indicar a diferença entre a idade real do alunado e a idade prevista para que este estudante esteja em determinado ano do sistema educacional. Uma taxa de distorção idade-série alta é um indicativo de excesso de reprovação em um determinado nível educacional, o que aponta a dificuldade do alunado em progredir no sistema. Suas causas são diversas, e podem ser conectadas a fatores educacionais, como dificuldade em letramento/escrita e operações matemáticas simples, e a questões sociais com à situação socioeconômica do alunado.

¹² Para além do FUNDEB, pode-se citar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

A pasta educativa vem sofrendo ao longo dos anos sucessivas reduções no seu financiamento, em especial cortes advindos do governo federal. Dentre as reduções pode-se citar a Emenda Constitucional nº 95, a chamada PEC do Teto de Gastos, aprovada no ano de 2016 que limitou os gastos públicos nas áreas sociais, dentre elas a educação, pelos próximos 20 anos. Uma vez que a principal forma de financiamento da educação pública brasileira vem por intermédio da política de fundos, que recebem recursos da União, o impacto da redução de gastos do Governo Federal é sentida pelos governos locais. E pode ser observada com a tendência a diminuição do investimento ao longo dos últimos anos.

Para além de analisar o total de recursos investidos pelos municípios, cabe a reflexão para onde estes recursos estão sendo investidos. Ou, em outras palavras, os municípios estão alocando estes recursos nos níveis de ensino delimitados na legislação como seu escopo de atuação prioritária? Ao observar as despesas orçamentárias que os municípios declaram despende para a educação na tabela 06, é possível notar a clara concentração dos recursos da pasta educacional no ensino fundamental.

Para facilitar a exposição dos dados, apenas os últimos 3 anos da análise foram representados na tabela, e eles expressam a tendência de centralização de recursos no ensino fundamental observada em todos os outros anos.

A canalização dos recursos no ensino fundamental (mais de 78% do valor total investido) se dá, dentro outros fatores, pela própria concentração de matrículas nesta série em comparação ao restante do sistema. No último censo da educação divulgado do ano de 2019, o ensino fundamental centraliza sozinho 56% das matrículas de toda a educação básica do Brasil (anexo 04, pág 98), e no caso do estado do Rio de Janeiro corresponde a cerca de 55% das matrículas (anexo 05, pág 99). Do montante geral de vagas ofertadas para o ensino fundamental por todas as redes de ensino (federal, estadual, municipal e privada), a rede municipal concentra 60% da oferta de matrículas neste nível de ensino (anexo 06, pág 99).

Para além da natural concentração de recursos dado pelo volume de matrículas, cabe lembrar que os municípios são orientados por lei a atender prioritariamente os anos iniciais deste nível de ensino, e em complementação com os estados os anos finais. O artigo 11º da Lei 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, conhecida como LDB, estabelece que os municípios devem ofertar a *educação infantil, compreendidas a creches e pré-escolas, e prioritariamente o ensino fundamental*. Sua participação em qualquer outro nível de ensino só é permitida uma vez que tiverem atendido plenamente as necessidades dos níveis

apontados anteriormente. Logo, a partir da atuação no ensino fundamental definida por lei, e o alto volume de matrículas, naturalmente se expressa na concentração de recursos nesta etapa do ensino.

Tabela 07: Recursos Investidos na Educação pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro Separados por Função nos últimos 3 anos (2017, 2018 e 2019).

Recursos Investidos na Educação Separados por Função de Despesas Orçamentárias						
	2017		2018		2019	
	R\$	% do Total	R\$	% do Total	R\$	% do Total
Educação Infantil	R\$ 1.694.954.443,64	12,6%	R\$ 1.902.923.044,38	13,9%	R\$ 1.748.534.699,63	12,8%
Ensino Fundamental	R\$ 10.551.071.007,05	78,7%	R\$ 10.611.872.558,41	77,7%	R\$ 10.626.844.058,59	78,1%
Ensino Médio	R\$ 36.113.034,13	0,3%	R\$ 20.049.173,66	0,1%	R\$ 17.705.742,05	0,1%
EJA	R\$ 60.189.466,75	0,4%	R\$ 96.874.370,91	0,7%	R\$ 100.614.614,12	0,7%
Ensino Profissionalizante	R\$ 17.490.692,45	0,1%	R\$ 21.962.906,60	0,2%	R\$ 24.335.892,20	0,2%
Educação Especial	R\$ 79.447.582,29	0,6%	R\$ 111.534.636,88	0,8%	R\$ 138.080.390,61	1,0%
Ensino Superior	R\$ 52.186.051,92	0,4%	R\$ 36.523.227,36	0,3%	R\$ 30.899.652,57	0,2%
Administrativo	R\$ 443.867.759,98	3,3%	R\$ 395.492.740,37	2,9%	R\$ 380.543.507,34	2,8%
Educação Básica	R\$ 66.255.393,96	0,5%	R\$ 16.807.291,26	0,1%	R\$ 15.180.279,18	0,1%
TOTAL	R\$ 13.402.726.581,87	100,0%	R\$ 13.661.030.371,44	100,0%	R\$ 13.609.889.196,21	100,0%

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Novembro de 2021.

Em seguida a Educação Infantil concentra a segunda maior quantidade de recursos, em média cerca de 12% dos valores despendidos para a educação são para a manutenção de creches e pré-escolas. Os municípios do estado do Rio de Janeiro destinam um montante anual de cerca de R\$1,6 bilhões para o financiamento desta etapa de ensino. Logo após, em média com cerca de 3% dos recursos vêm as despesas com o administrativo, o que permite o funcionamento e crescimento das escolas.

Juntas as categorias apresentadas anteriormente concentram anualmente cerca 90% dos recursos destinados à educação, o restante é dividido entre as demais funções sob a rubrica da pasta educacional. Cabe a observação de que a subfunção educação básica¹³ não consiste na soma dos gastos com os níveis de ensino que compõem a educação básica no atual sistema nacional de educação, e os valores declarados nela são compreendidos como erros técnicos. Os resultados encontrados apontam que o valor destinado pelos municípios tem sido alocado nos

¹³ Em nota técnica nº 006/2011/SPO/SE/MEC o Ministério da Educação criou a subfunção 368 - Educação Básica, o objetivo era possibilitar a União readequar os valores do Plano Plurianual após o MEC reduzir alguns programas temáticos para financiamento da educação. Apesar do órgão ter alertado para a não utilização da subfunção na prestação de contas, por se tratar de uma questão técnica da União, alguns municípios acabaram ao longo dos anos a utilizando para declaração de gastos com educação. Optou-se por manter na íntegra os valores e as rubricas declaradas pelos municípios nas suas contas anuais, exibindo, deste modo, o despendido na subfunção 368 – Educação Básica.

níveis de ensino que são de sua responsabilidade a oferta. Porém, ainda resta o questionamento acerca do cumprimento do percentual mínimo apontado por lei. Ou seja, os municípios, em média, têm conseguido cumprir o percentual de 25% da sua receita proveniente de impostos e transferências no financiamento e manutenção do ensino?

No que diz respeito a análise do percentual da receita corrente que os municípios investem em educação foi possível observar a clara dificuldade no cumprimento do mínimo estipulado constitucionalmente. De acordo com o gráfico 08, no período observado a média do percentual de recursos da receita corrente despendidos para o financiamento da educação variam entre 20 a 22% de investimento

Gráfico 08: Percentual de Recursos Investidos na Educação pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e a Análise do Cumprimento do Mínimo Estipulado na Constituição de 1988. (2014-2019).



Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Novembro de 2021.

O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios, destes apenas 32 conseguiram, em algum dos anos observados, alcançar o piso constitucional de 25%. (Listagem dos municípios disponível no anexo 07, pág. 100). Ou seja, menos da metade dos governos locais alocam o estipulado constitucionalmente de sua receita orçamentária na educação.

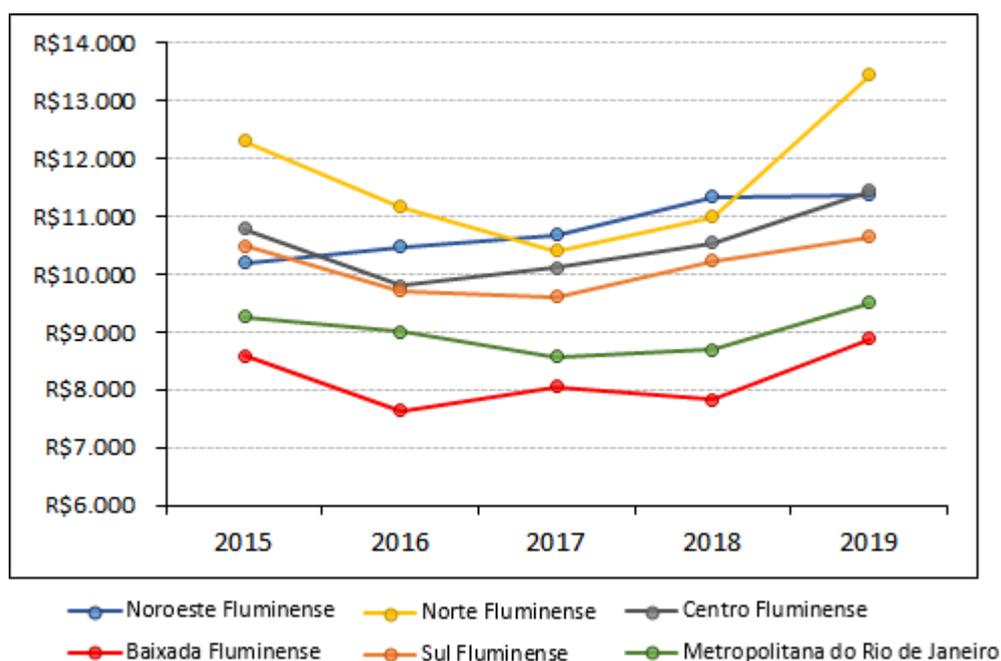
Os municípios, em média, não alcançam o percentual mínimo previsto constitucionalmente, como também nos últimos anos tem apresentado estagnação no valor abaixo do mínimo constitucional. Em 2014 a média da receita que os governos locais do estado

do Rio de Janeiro destinavam para a educação foi de 21%, em 2015 sobe para 22%, valor que retorna a 21% em 2016 e se repete até o último ano de análise, 2019.

É importante frisar que não são raros os momentos de judicialização da matéria educativa em decorrência do não cumprimento do mínimo previsto em lei, diversos casos podem ilustrar isto. Em 2018 o Ministério Público do Rio de Janeiro demandou do Governo do Estado do Rio de Janeiro uma posição por ter aplicado no ano anterior apenas 24% da receita total do estado na educação¹⁴. E em 2021, o MPRJ também questionou a prefeitura do município do Rio de Janeiro pelo não cumprimento das normas constitucionais para financiamento da educação, e solicitou a abertura de uma conta específica em nome da prefeitura municipal para a gestão dos recursos transferidos de outros órgãos decorrentes do artigo 212 da CF/88¹⁵.

Em seguida foram feitas as análises do volume de investimentos na educação pelos municípios de acordo com as mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com o gráfico 09, as principais mesorregiões com maior aporte de recursos por matrícula são: Norte Fluminense e Noroeste Fluminense.

Gráfico 09: Média de Investimento na Educação por Aluno pelos Municípios de acordo com as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaboração da autora.

¹⁴ Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/justica-determina-que-rj-invista-25-da-receita-em-educacao.ghtml>. Data de acesso: 30 de Agosto de 2021.

¹⁵ Notícia disponível em: <https://www.meiahora.com.br/geral/2021/03/6111236-municipio-tera-que-abrir-conta-especifica-para-gerir-recursos-da-educacao.html#foto=1>. Data de acesso: 30 de Agosto de 2021.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Novembro de 2021.

Em primeiro, com a maior média de financiamento do período vem a mesorregião Norte Fluminense, que no ano de 2015 investiu em média cerca de R\$12.300 por aluno para financiar o ensino fundamental, valor que passa a cerca de R\$13.400 no ano de 2019. Em seguida, a mesorregião Noroeste Fluminense investiu cerca de R\$10.200 por aluno, valor que passa a R\$11.300 no ano de 2019. Logo após vêm a Centro Fluminense, que no ano de 2015 investiu cerca de R\$10.700, média que passa a R\$11.400 no ano de 2019. Em quarto lugar está a mesorregião Sul Fluminense, que no ano de 2015 apresentou a média de R\$10.500, e passa a R\$10.600 no ano de 2019. A mesorregião Metropolitana do Rio de Janeiro investiu cerca de R\$9.200 por aluno para financiar a educação no ano de 2015, valor que passa a R\$9.500 no ano de 2019. E por último, com a menor média de investimentos está a mesorregião Baixada Fluminense que no ano de 2015 destinou cerca de R\$8.500 por aluno, valor que passa a R\$8.800 no ano de 2019. Com exceção das mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense, todas as outras apresentaram redução na média de valor utilizado para financiar a educação por aluno, quando comparados o primeiro e o último ano de análise.

A alta variação da média de financiamento da educação dos municípios da mesorregião Norte Fluminense chama atenção. Um fator de explicação deste fenômeno pode se dar devido a concentração de municípios que recebem altas quantias de recursos advindos da exploração de óleo e gás, os chamados royalties de petróleo. A Lei nº 12.858/13 dispôs sobre a destinação dos recursos da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas da educação e saúde. Uma parte dos recursos dos royalties e participação especial compõem um fundo social, onde 75% do recurso do fundo deve ser investido na área educacional.

Os valores arrecadados através das transferências dos royalties sofrem oscilações na cotação do petróleo e do dólar o que pode afetar diretamente os recursos disponíveis para uso; muitos destes municípios são conhecidamente petrodependentes¹⁶. Estudos como o de Leal e Peixoto (LEAL; PEIXOTO, 2018) apontam para o impacto da crise econômica e das rendas petrolíferas no provimento de serviços públicos.

¹⁶ Termo utilizado para definir localidades cuja maior parte de sua arrecadação, e conseqüentemente do recurso disponível para uso, é concentrada nos royalties advindos da exploração de petróleo e gás

3.4. Análise da Relação entre Investimento em Educação e Qualidade da Educação

Esta subseção destina-se a análise da relação entre o volume de investimento por aluno na educação executado pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro e desempenho dos governos locais no indicador educacional (IDEB) e suas dimensões, bem como a eficiência dos governos locais na gestão dos recursos destinados ao financiamento e manutenção do ensino.

Uma vez discutido o desempenho dos municípios do Rio de Janeiro no IDEB e o recursos que estes municípios destinam para o financiamento e manutenção do ensino, resta a análise da relação entre estes dois indicadores. A tabela 06 apresenta a correlação do volume de recursos investidos na educação por aluno e o desempenho dos municípios do Rio de Janeiro no IDEB, que tanto para os anos iniciais quanto finais do ensino fundamental apresentou classificação fraca.

Ao correlacionar o volume de recursos destinados ao financiamento da educação no ano de 2017 ao IDEB do mesmo ano, ρ apresentou valor de 0,21 nos anos iniciais e 0,17 nos anos finais. E no que diz respeito ao ano de 2019, ρ teve valor de 0,19 nos anos iniciais e 0,29 nos anos finais. Ao se observar a correlação entre o investimento no ano de 2017 e o resultado do indicador educacional do ano de 2019, nos anos iniciais o valor de correlação apresentado é ainda menor, o que indica que quando maior o tempo entre o recurso e o IDEB, mais diluído é o seu impacto no desempenho do indicador educacional. A maioria dos resultados se manteve na faixa de valores entre 0,001 e 0,400, sendo classificados como correlações fracas.

Os recursos investidos pelos municípios na área educacional têm permanecido estável nos últimos anos da análise (2017-2019). Apesar das pequenas variações no que diz respeito às mesorregiões, o percentual da receita despendido pela média dos municípios no período de 2017 a 2019 é de cerca de 21%. Já no que diz respeito a evolução no indicador educacional, os governos locais têm obtido a cada nova edição uma média de desempenho superior. Esses resultados apontam que o desempenho observado no indicador educacional pode ter uma maior relação com a eficiência do investimento do que com o montante gasto em si, uma vez que os municípios continuam melhorando no IDEB mesmo com uma estabilização do volume de recursos investidos. Em outras palavras, apesar da limitação dos recursos, os municípios têm conseguido manter uma evolução no desempenho do indicador através de uma gestão mais eficiente dos recursos que possuem.

Tabela 08: Correlação entre o Gasto com Educação por Aluno dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Desempenho no IDEB.

Investimento em Educação por Aluno		IDEB			
		Anos Iniciais		Anos Finais	
		2017	2019	2017	2019
	ρ	0,21	0,14	0,17	0,18
2017	Sig. (2)	0,055	0,192	0,125	0,116
	N	85	87	81	81
	ρ	0,20	0,19	0,19	↑ 0,29
2019	Sig. (2)	0,087	0,100	0,109	0,015
	N	74	76	71	71

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A busca pela eficiência na utilização dos recursos públicos se torna essencial em um contexto de baixa capacidade orçamentária e aumento do escopo de atuação municipal. Nesse contexto, os municípios, que não contam apenas com a pasta educacional como sua responsabilidade, devem fazer uma gestão que busque maximizar resultados com um menor volume de recursos.

Entretanto, isto não significa de forma alguma dizer que não é necessário um aumento no volume de recursos empregados. Um argumento que apontasse que uma gestão eficiente reduziria a necessidade de um aumento de investimento na área educacional se torna inválido a partir do fenômeno também apontado pelos dados: a área educacional sofre de um subfinanciamento e necessita melhorar significativamente o nível da qualidade do ensino. Ainda que as metas estipuladas pelo Governo Federal sejam altas, o atual ritmo de evolução do IDEB das escolas municipais do estado do Rio de Janeiro está muito distante do ideal.

Durante o período analisado apenas 32 dos 92 municípios do estado conseguiu em algum dos anos cumprir o piso constitucional de 25% provenientes de receitas e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o que equivale a dizer que menos da metade dos governos locais do estado cumpre o mínimo de financiamento obrigatório por lei. E uma vez que o mínimo sequer é cumprido, perde sentido se falar em redução de recursos tendo como justificativa uma eficiência de gestão. Para além da percepção sobre o montante que deveria ser

investido no financiamento da pasta educacional e/ou a percepção acerca do melhor modelo de gestão dos recursos públicos, o aumento do percentual de investimento na educação por parte dos municípios do estado do Rio de Janeiro diz respeito ao cumprimento do previsto no texto constitucional.

No que diz respeito à correlação, diversos fatores, para além dos apontados anteriormente, podem estar interferindo na dificuldade de mensuração da relação entre investimento e o desempenho no indicador educacional. Dentre estes fatores pode-se ressaltar a problemática do tamanho do município. Em municípios de grande porte, além das questões relativas a alta complexidade socioeconômica, o recurso investido na manutenção do ensino se dilui facilmente devido ao alto volume de estudantes (assim como de instituições escolares), conseqüentemente para que ocorra um impacto significativo nesta realidade é necessário um aporte ainda maior de recursos.

A análise da relação entre o investimento em educação por aluno dos municípios do estado do Rio de Janeiro e as notas obtidas na avaliação padronizada do SAEB, tanto nos anos iniciais quanto finais do ensino fundamental, também apresentou correlação fraca. A tabela 07 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 09: Correlação entre o Gasto com Educação por Aluno dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Desempenho na Avaliação Padronizada (Saeb).

Investimento em Educação por Aluno		Avaliação Padronizada SAEB			
		Anos Iniciais		Anos Finais	
		2017	2019	2017	2019
	p	0,12	0,07	0,15	0,13
2017	Sig. (2)	0,282	0,533	0,196	0,232
	N	85	87	81	81
	p	0,16	0,16	0,15	0,24
2019	Sig. (2)	0,173	0,169	0,218	0,040
	N	74	76	71	71

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao relacionar os recursos investidos por aluno pelos governos locais no ano de 2017 com o desempenho na avaliação padronizada, nos anos iniciais **p** foi de 0,12 e para os anos

finais de 0,15. Já no que se refere aos dados do ano de 2019, a relação entre investimento e a nota na avaliação padronizada nos anos iniciais foi de $\rho = 0,16$, e nos anos finais de 0,24.

Corroborando com o resultado observado na tabela 06, a análise da relação entre o aporte de recursos por aluno e a melhora no desempenho da avaliação padronizada (Saeb) apresentou correlação fraca. Uma vez que a relação encontrada entre o próprio indicador e o volume de recursos foi baixa, naturalmente as dimensões que compõem o indicador também apresentaram um resultado fraco.

Assim como o observado no valor do IDEB, as escolas estão obtendo a cada ano que passa melhores desempenhos na avaliação externa. Em contrapartida, a média de recursos investidos na educação têm permanecido estável, o que mantém a hipótese de uma maior eficiência no uso dos recursos por parte das escolas, que têm se traduzido não apenas nas melhoras no indicador, mas também no que diz respeito ao desempenho do alunado na prova aplicada pelo INEP.

E por fim, a análise do volume de recursos para o financiamento da educação por aluno e o Indicador de Rendimento (P), conhecido como taxa de aprovação escolar, também apresentou correlação fraca, conforme demonstrado na tabela 07.

Tabela 10: Correlação entre o Gasto com Educação por Aluno dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e o Desempenho no Indicador de Rendimento (P).

Investimento em Educação por Aluno		Indicador de Rendimento (P)			
		Anos Iniciais		Anos Finais	
		2017	2019	2017	2019
	ρ	0,23	0,22	0,08	0,13
2017	Sig. (2)	0,031	0,040	0,445	0,260
	N	88	88	85	83
	ρ	0,16	0,16	0,12	0,17
2019	Sig. (2)	0,171	0,155	0,321	0,152
	N	76	76	73	72

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao relacionar o investimento em educação por aluno do ano de 2017 e a taxa de aprovação do mesmo ano, nos anos iniciais ρ apresentou valor de 0,23 e nos anos finais de 0,08. Nas análises dos dados referentes ao ano de 2019, ρ obteve valor de 0,16 para os anos iniciais do fundamental e de 0,17 para os anos finais. Com base na classificação adotada, construída por Dancey e Reidy (DANCEY; REIDY, 2006), e nas análises feita com o IDEB e Avaliação Padronizada SAEB, pode-se observar que não há relação linear significativa entre as duas variáveis analisadas. Os resultados apresentaram correlação fraca, assim como os observados anteriormente.

Os resultados encontrados pela pesquisa apontam para uma relação fraca entre o volume de recursos despendidos por aluno para o financiamento educacional e o IDEB (assim como as dimensões que o compõem). Os números não devem ser interpretados como ausência total de relação entre as variáveis, uma vez que diversos outros fatores, que não financeiros, podem estar interferindo na relação, dentre eles ressalta-se o tamanho populacional dos municípios e a eficiência na gestão dos municípios que recebem baixos recursos, entre outros fatores que precisam ser melhor estudados.

Considerações Finais

Desde a criação da primeira ferramenta de avaliação da educação, os desafios enfrentados pelo sistema educacional se modificaram. Se nos anos 90, o maior desafio se apresentava na necessidade de superação dos baixos índices de escolaridade, e altas taxas de abandono escolar, a problemática atual se concentra na construção de um sistema educacional de maior qualidade.

Apesar da necessidade do aumento de matrículas em determinadas localidades e níveis de ensino, em especial o caso da educação infantil, dados recentes mostram que a universalização da educação básica já é uma realidade. O Censo Escolar liberado pelo governo federal no ano de 2019 apresenta no estado do Rio de Janeiro uma taxa de atendimento escolar de mais de 90%, em todas as modalidades de ensino da educação básica.(anexo 03, pág 98). Ou seja, das crianças e adolescentes em idade escolar, cerca de 90% estão devidamente matriculadas em um estabelecimento de ensino, independente da rede. O avanço nesta conquista abre margem para a construção de novos objetivos e a resolução de novas questões. Desta forma, o estabelecimento de um piso mínimo de qualidade educacional em toda a rede pública é uma das principais questões na atualidade.

A construção de mecanismos de avaliação eficazes na fiscalização do desempenho do Estado na oferta do serviço educacional é de suma importância. Os indicadores precisam ser melhorados, a fim de que se aprimore cada vez mais a apreensão da complexidade do cotidiano escolar e das diversas dimensões que compõem a educação. E ao se mencionar indicadores educacionais é impossível não tratar do principal indicador brasileiro norteador das políticas públicas educacionais: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A análise do desempenho das escolas municipais nas últimas edições do IDEB demonstrou que o aumento da qualidade do ensino é um desafio significativo. Embora as escolas tenham avançado no indicador, por meio de um conjunto maior de aprovação e melhora no desempenho das provas, ainda encontram dificuldades consideráveis para cumprir as metas estabelecidas pelos órgãos públicos. É necessária a revisão dos parâmetros metodológicos estabelecidos pelo indicador. Os dados mostraram que, no estado do Rio de Janeiro, a cada ano que passa o desempenho das escolas municipais no IDEB fica cada vez mais distante das metas definidas pelo governo federal, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental.

No que diz respeito aos recursos gastos com o Ensino Fundamental, outras problemáticas se apresentam. A gestão dos volumes transferidos para a manutenção do ensino

e a qualidade desta educação ofertada vai, necessariamente, passar pela capacidade dos municípios de gerirem estes valores. Não basta apenas sua disponibilização, seja através da política de fundos ou de qualquer outra política educacional de financiamento, é preciso capacitar gestores para saberem administrar com eficiência os montantes recebidos.

É altamente preocupante que os municípios do estado do Rio de Janeiro, em sua maioria, não consigam sequer alcançar o percentual mínimo (piso) de gasto com educação previsto constitucionalmente, como também nos últimos anos tem apresentado estagnação no valor abaixo do mínimo constitucional. Também há uma alarmante falha dos órgãos públicos, em especial dos tribunais de contas municipais e do ministério público, na fiscalização da aplicação dos recursos educacionais. Dessa forma, aliada a uma necessidade do aumento de investimentos na área educacional é preciso pensar no desenvolvimento de mecanismos de fiscalização eficazes, a fim de resguardar uma gestão pública mais competente, eficiente e transparente.

Ao correlacionar o volume de recursos destinados à educação por aluno e o desempenho no IDEB, observou-se uma correlação positiva e fraca, sendo que em quase sua totalidade não foram encontradas relações estatisticamente significativas. Muitos dos municípios que obtiveram melhores notas no indicador educacional investiram valores menores por aluno se comparados aos outros governos locais do mesmo estado. Este fato aponta para a possibilidade de uma gestão mais eficiente dos recursos recebidos por parte desses municípios.

É preciso deste modo pensar em financiamento educacional para além de maiores montantes, mas também em uma gestão pública de qualidade e na alocação eficiente dos recursos disponibilizados, e principalmente na melhora da fiscalização da aplicação destes recursos por parte dos órgãos públicos. Em suma, os resultados encontrados apontam para uma maior relação entre o desempenho observado no indicador educacional com uma maior eficiência na alocação dos recursos do que com o montante gasto em si.

Uma educação de qualidade perpassa diversas dimensões, que não são apenas mensuráveis quantitativamente. Não existe uma ‘receita de bolo’ que garanta, de forma linear e progressiva, uma educação de qualidade em qualquer localidade. A educação é uma política social complexa e multidimensional, sendo diversas as formas de se alcançar padrões satisfatórios de ensino. Assim como é preciso compreender que esta não se trata de uma política

pública isolada, e impacta diretamente nas outras políticas que um governo pode desenvolver. Não é rara a existência de ‘externalidades’¹⁷ quando se fala acerca da política educacional.

A lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis a um bom sistema educacional é extensa e com uma significativa variação regional. Deste modo, é preciso refletir sobre qualidade educacional por meio da compreensão de elementos como financiamento, combate à evasão escolar, desempenho em indicadores educacionais, tanto quanto pensar em ações que considerem que os sistemas educacionais são produzidos em realidades muito diversas. Dessa forma, o recurso financeiro se constitui como apenas um desses elementos imprescindíveis para se pensar em uma educação de qualidade.

¹⁷ É preciso ter em mente que a política educacional, como qualquer outra política é conjugada. Ou seja, impacta e é impactada pelas medidas, ações e/ou decisões adotadas nas mais diversas políticas sociais (assistência social, saúde, etc).

Referências Bibliográficas

ABRAHÃO DE CASTRO, J.; DUARTE, B. DE C. Descentralização da Educação Pública no Brasil: Trajetória dos Gastos e das Matrículas. **Texto para Discussão**, n. 1352, 2008.

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. DE. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1553–1174, 2013.

ALVES, F. Escolhas Familiares, Estratificação Educacional e Desempenho Escolar: Quais as Relações? **Dados**, v. 53, n. 2, p. 447–468, 2010.

ALVES, F.; FRANCO, C.; RIBEIRO, L. C. DE Q. Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro. In: **A cidade contra a escola**. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ, 2008. p. 91–118.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa (USP)**, v. 39, n. 1, 2013.

ANGELUCI, C. B. et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): Um estudo introdutório. **Educação e Pesquisa (USP)**, v. 30, n. 1, p. 51–72, 2004.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 11, n. 31, p. 127–152, 1996.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

BARROS, R. P. DE; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. S. P. DE. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. 2001.

BARROS, R. P. DE; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. S. P. DE. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. 2002.

BERGAMIN, F. M.; MONTERO, M. F. BALANÇO DE PESQUISAS SOBRE O ENEM: CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS. **Roteiro**, v. 39, n. 2, p. 391–416, 2014.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e Política Educaconal: O Processo de Institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101–132, 1999.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. [s.l: s.n.].

BRASIL. **Resumo técnico: resultados do índice de desenvolvimento da educação básica** Brasília Ministério da Educação (MEC), , 2017.

BRASIL, G. F. DO. Constituição da república Federativa do Brasil. **Brasília, Senado Federal**, 1988.

CAMARGO, F. DE O.; GUIMARÃES, K. M. S. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG-CESUC-Centro de Ensino Superior de Catalão, Ano XVI nº**, v. 28, 2013.

CAMPOS, M. M. A Qualidade da educação em debate. **Estudos em avaliação educacional**, n. 22, p. 5–36, 2000.

CÂNDIDO, H. H. D. As percepções da opinião pública sobre o IDEB. **Revista de Ciências Humanas**, v. 50, n. 1, p. 128–148, 2016.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de políticas e programas sociais: contornos e perspectivas de um campo de estudo em expansão. **Caderno de Pesquisa, NEPP/UNICAMP**, n. 12, p. 12–18, 1989.

CASTRO, M. H. G. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, v. 1, n. 3, p. 271–296, 2009.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. DA F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, n. 87, p. 461–484, 2015.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 4, p. 89–111, 2001.

CURY, C. R. J. Qualidade em educação. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 17, n. 18, 2010.

DA GAMA TORRES, H. et al. Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais. In: **A cidade contra a escola**. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ, 2008. p. 59.

DANCEY, C. P.; REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DAVIES, N. **FUNDEB: A Redenção Da Educação Básica?** [s.l.] Autores Associados, 2007.

DAVOK, D. F. Qualidade em educação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 12, n. 3, p. 505–513, 2007.

DE ANDRADE BALTAR, P. E. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 75–111, 1996.

DO BRASIL, G. F. **FUNDEB: Manual de Orientação**. [s.l.: s.n.].

DOS SANTOS FILHO, J. C. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 73, n. 174, 1992.

DOURADO, L. F. **A qualidade da Educação: Conceitos e definições**. Série Docu ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FARIA, C. A. P. DE. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, p. 97–110, 2005.

FIGUEIREDO, D. et al. Os Cavalos Também Caem: Tratado das Inconsistências do IDEB. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n. 100, p. 552–572, 2018.

FREITAS, D. N. T. DE. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, p. 663–689, 2004.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública: uma análise à luz da experiência do governo de Minas Gerais**. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2009.

IBGE, I. B. DE G. E E. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico - VIII Recenseamento Geral - 1970**. Rio de Janeiro: [s.n.].

INEP, I. N. DE E. E P. E. A. T. **A Educação no Brasil na Década de 90**. Brasília: [s.n.].

INEP, I. N. DE E. E P. E. A. T. Nota Técnica: Metodologia Utilizada para o Estabelecimento das Metas Intermediárias para a Trajetória do IDEB no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. 2012.

INEP, I. N. DE E. E P. E. A. T. **Histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica SAEB**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>>.

JACOMINI, M. A. Educação sem reprovar: Desafio de uma escola para todos. **Educação e Pesquisa (USP)**, v. 35, n. 3, p. 557–572, 2009.

KINZO, M. D. G. A Democratização Brasileira: Um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 3–12, 2001.

LACERDA, A. C. DE et al. **Economia brasileira**. [s.l.] Saraiva Educação SA, 2017.

LEAL, J. G. R. P.; PEIXOTO, V. DE M. Petro-rendas e o SUS: Municípios Dependentes das Rendas Petrolíferas Gastam mais com a Saúde Pública? **Revista dos Estudantes de Públicas**• vol, v. 3, n. 1, p. 53–72, 2018.

LEON, F. L. L.; MENEZES-FILHO, N. A. Reprovação, Avanço e Evasão Escolar no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 3, 2002.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública**. [s.l.] Edições Loyola, 2001. v. 1

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de pesquisa**, n. 74, p. 5–10, 1990.

MACHADO, C. Avaliação externa e gestão escolar: Reflexos sobre o uso dos resultados. **Revista Ambiente e Educação**, v. 5, n. 1, 2012.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005.

MELO, D. V. Qualidade da educação e o IDEB: o olhar da equipe gestora no município de Olinda. **Anais do Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco, Garanhuns, PE, Brasil**, v. 5, 2014.

MERCÊS, G.; FREIRE, N. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. **Geo Uerj**, n. 31, p. 64–80, 2017.

MESQUITA, S. Os Resultados do IDEB no Cotidiano Escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 20, n. 76, p. 587–605, 2012.

MONT'ALVÃO, A. Estratificação educacional no Brasil do século XXI. **Dados**, v. 54, p. 389–430, 2011.

MONTEIRO, J. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 4, p. 467–488, 2015.

MORAES, A. DE. **DIREITO CONSTITUCIONAL**. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

PAGNAN, C. L. Avaliações externas: o Ideb na visão dos gestores das escolas públicas. **Ensino & Pesquisa**, v. 14, n. 02, 2016.

PESSIN, G.; DEPS, V. L. O IDEB E A ATUAÇÃO DOCENTE NA PERSPECTIVA DA AUTORREGULAÇÃO. **Educação em Revista**, v. 36, 2020.

PINTO, J. M. DE R. A POLÍTICA RECENTE DE FUNDOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E SEUS EFEITOS NO PACTO FEDERATIVO. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 877–897, 2007.

PINTO, J. M. DE R.; ALVES, T. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 2, p. 605–624, 2011.

PONTES, L. A. F.; SOARES, T. M. As metas escolares do Ideb: uma proposta alternativa de cálculo. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 27, n. 66, p. 690–715, 2016.

PONTES, L. A. F.; SOARES, T. M. Volatilidade dos resultados de proficiência e seu impacto sobre as metas do Ideb nas escolas públicas de Minas Gerais. **Educação em Revista**, v. 33, 2017.

RAMOS, L. R. A.; VIEIRA, M. L. Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes. 2001.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Dados**, v. 54, p. 41–87, 2011.

RODRIGUEZ, VICENTE. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 42–57, 2001.

ROLIM, R. M. G. A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica. **Revista Educação E Políticas Em Debate**, v. 10, n. 1, p. 54–74, 2021.

SANTAGADA, S. A situação social do Brasil nos anos 80. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 17, n. 4, p. 121–143, 1990.

SANTOS, S. L. O. **As Políticas Educacionais e a Reforma do Estado no Brasil**. [s.l.] Universidade Federal Fluminense (UFF), 2010.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, v. 44, p. 513–560, 2001.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Eds.). . **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 398.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. DE. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, 1999.

SOUZA, D. B. DE; FARIA, L. C. M. DE. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 12, n. 45, p. 925–944, 2004.

STOLARSKI, M. C.; CASTRO, D. Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 113, p. 31–58, 2007.

TOMIO, F. R. DE L. A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. **Revista brasileira de ciências sociais**, 2005a.

TOMIO, F. R. DE L. A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. **Revista brasileira de ciências sociais**, 2005b.

TOSTA, K. S.; NEY, M. G.; SILVA, R. M. DA. Reforma do Estado e Políticas de Avaliação da Qualidade da Educação Básica no Brasil. **Educação (UFSM)**, v. 45, n. 55, p. 1–22, 2020.

VIANNA, H. M. Fundamentos de um Programa de Avaliação Educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 28, 2003.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Gestão Educacional e Resultados no IDEB: Um estudo de caso em 10 municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 22, n. 50, p. 419–434, 2011.

VIEIRA, S. L. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, p. 291–309, 2007.

Anexos

Anexo 01: Média de Desempenho das Escolas Municipais do Estado do Rio de Janeiro no Ensino Fundamental na Meta Estabelecida pelo MEC para o IDEB de 2019.

Desempenho das Escolas Municipais na Projeção (2019)	Anos Iniciais		Anos Finais	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Acima da Meta	18	20,0%	9	10,7%
Cumpriram a Meta	8	8,9%	2	2,4%
Abaixo da Meta	64	71,1%	73	86,9%
Total	90	100%	84	100%

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Anexo 02: Listagem da fonte dos recursos disponíveis para uso no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB).

Estadual (20%)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD)
	Receita da Dívida Ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes mencionadas anteriormente
Municipal (20%)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)
	Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
	Receitas da Dívida Ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes mencionadas anteriormente

Fonte: Elaboração da autora.

Informações retiradas da Lei Nº 11.494 de 20 de Junho de 2007.

Anexo 03: Taxa de Atendimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil (2016-2019).

		Taxa de Atendimento Escolar			
		2016	2017	2018	2019
Rio de Janeiro	6 a 14 anos	99,1%	99,5%	99,3%	99,8%
	15 a 17 anos	89,7%	92,1%	91,6%	93,8%
Brasil	6 a 14 anos	99,2%	99,2%	99,3%	99,7%
	15 a 17 anos	87,2%	87,2%	88,2%	89,2%

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do IBGE.

Anexo 04: Matrículas da Educação Básica no Brasil no ano de 2019.

Matrículas da Educação Básica no Brasil no ano de 2019		
	N	Percentual
Educação Infantil	8.972.778	18,7%
Ensino Fundamental	26.923.730	56,2%
Ensino Médio	7.465.891	15,6%
Educação Profissional Técnica*	1.238.179	2,6%
EJA	3.273.668	6,8%
Educação Básica	47.874.246	100%

*Matrículas concomitante ou subsequente a alguma etapa de ensino da educação básica

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Informações Referentes ao ano de 2019.

Anexo 05: Matrículas da Educação Básica no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2019.

Matrículas da Educação Básica no Rio de Janeiro no ano de 2019		
	N	Percentual
Educação Infantil	637.704	17,8%
Ensino Fundamental	1.976.311	55,3%
Ensino Médio	575.245	16,1%
Educação Profissional Técnica*	130.207	3,6%
EJA	253.950	7,1%
Educação Básica	3.573.417	100%

*Matrículas concomitante ou subsequente a alguma etapa de ensino da educação básica

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Informações Referentes ao ano de 2019.

Anexo 06: Matrículas do Ensino Fundamental no Rio de Janeiro no ano de 2019.

Matrículas do Ensino Fundamental no Rio de Janeiro no ano de 2019		
	N	Percentual
Rede Federal	9.916	0,5%
Rede Estadual	161.516	8,2%
Rede Municipal	1.194.200	60,4%
Rede Privada	610.679	30,9%
Total Ensino Fundamental	1.976.311	100%

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Informações Referentes ao ano de 2019.

Anexo 07: Listagem de Municípios que Investiram o Mínimo Constitucional (25%) Durante ao Menos um dos Anos da Análise (2014-2019).

Municípios que Investiram 25% em Algum dos Anos da Análise						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Araruama	31%	29%	29%	*	*	26%
Areal	19%	21%	21%	26%	20%	20%
Armação de Búzios	22%	24%	25%	22%	20%	*
Barra Mansa	23%	25%	24%	21%	22%	22%
Belford Roxo	32%	33%	32%	28%	30%	27%
Bom Jesus do Itabapoana	23%	21%	24%	23%	28%	29%
Cabo Frio	21%	23%	8%	24%	*	28%
Duque de Caxias	*	32%	37%	34%	29%	28%
Engenheiro de Paulo de Frontin	21%	23%	24%	21%	26%	21%
Guapimirim	21%	22%	*	26%	26%	23%
Itaboraí	29%	34%	29%	26%	30%	22%
Itaguaí	27%	27%	31%	30%	26%	26%
Japeri	35%	37%	39%	38%	31%	25%
Magé	33%	36%	32%	32%	*	*
Mendes	26%	24%	20%	19%	22%	21%
Mesquita	29%	26%	23%	33%	*	25%
Nova Friburgo	26%	24%	25%	23%	25%	24%
Nova Iguaçu	27%	25%	24%	23%	22%	22%
Paracambi	24%	25%	30%	27%	22%	*
Paraíba do Sul	26%	25%	27%	26%	26%	*
Quatis	24%	26%	24%	24%	27%	24%
Queimados	21%	22%	23%	26%	25%	24%
Rio Claro	24%	25%	14%	15%	14%	15%
Rio das Flores	25%	23%	24%	24%	25%	22%
São Fidélis	21%	21%	21%	26%	24%	26%
São Francisco de Itabapoana	34%	40%	30%	30%	33%	*
São José do Vale do Rio Preto	24%	24%	27%	25%	*	*
São Pedro da Aldeia	*	28%	28%	26%	27%	29%
Saquarema	29%	28%	29%	23%	22%	22%
Seropédica	*	*	28%	33%	33%	30%
Tanguá	29%	26%	25%	26%	27%	27%
Teresópolis	26%	28%	26%	25%	23%	23%
Três Rios	29%	68%	25%	24%	25%	25%
Valência	25%	23%	24%	21%	27%	22%

* Conta anual do município não disponível

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Março de 2021.

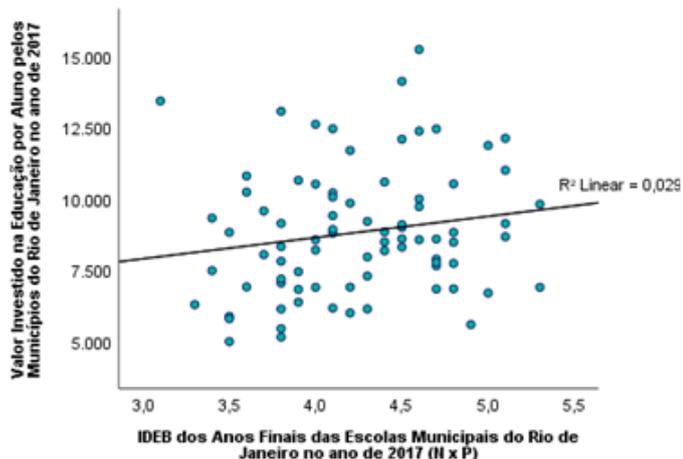
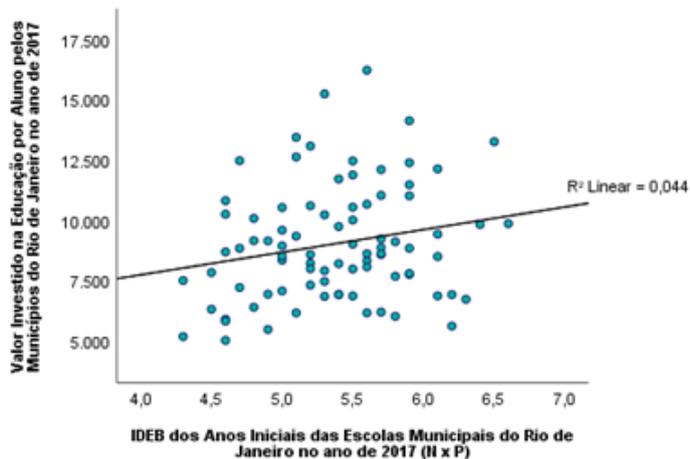
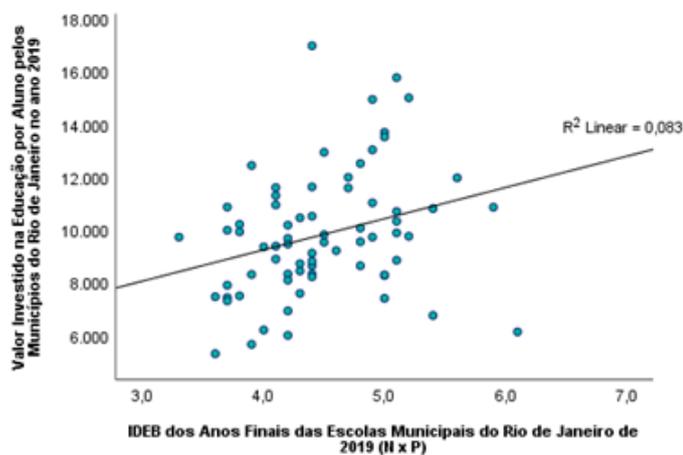
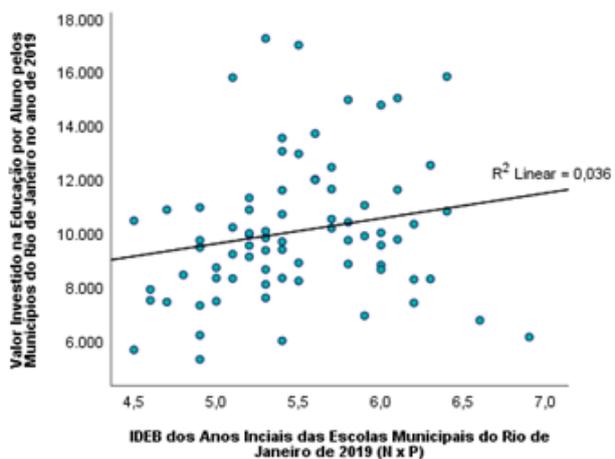
Anexo 08: Percentual da Receita Corrente Investida em Educação pelos Municípios de acordo com as Mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro

Percentual da Receita Corrente dos Municípios do Rio de Janeiro Investido em Educação						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Noroeste Fluminense	18%	17%	18%	18%	20%	18%
Norte Fluminense	20%	21%	22%	20%	20%	19%
Centro Fluminense	20%	22%	20%	19%	20%	20%
Baixadas	22%	23%	22%	22%	21%	23%
Sul Fluminense	21%	21%	20%	20%	20%	20%
Metropolitana do Rio de Janeiro	24%	24%	24%	23%	22%	22%
Média dos Municípios do Estado	21%	22%	21%	21%	21%	21%

Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Março de 2021.

Anexo 09: Gráfico dos valores investidos na educação por aluno pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro e o desempenho no IDEB dos anos iniciais e finais do ensino fundamental (2017 e 2019).



Fonte: Elaboração da autora.

Dados retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os valores foram corrigidos de acordo com o IPCA do IBGE tendo como referência o mês de Março de 2021.