

GUIOMAR DE OLIVEIRA PASSOS
CLEIRE MARIA DO AMARAL RODRIGUES
GERLANNE LUIZA SANTOS DE MELO
ORGANIZADORAS

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS EDUCACIONAIS



**POLÍTICAS PÚBLICAS E A
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS
EDUCACIONAIS**

Guiomar de Oliveira Passos
Cleire Maria do Amaral Rodrigues
Gerlanne Luiza Santos de Melo
ORGANIZADORAS

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS EDUCACIONAIS

Teresina



2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

José Arimatéia Dantas Lopes

Vice-Reitora

Nadir do Nascimento Nogueira

Superintendente de Comunicação

Jacqueline Lima Dourado

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS EDUCACIONAIS

© Guiomar de Oliveira Passos • Cleire Maria do Amaral Rodrigues
Gerlanne Luiza Santos de Melo

1ª edição: 2020

Revisão Os autores
Projeto Gráfico, Diagramação e Capa Wellington Silva
Preparação dos originais Guiomar de Oliveira Passos
Impressão Editora Silva
Fotos da capa Semec/Prefeitura Municipal de Teresina

Editor

Ricardo Alaggio Ribeiro

EDUFPI – Conselho Editorial

Ricardo Alaggio Ribeiro (presidente)

Acácio Salvador Veras e Silva

Antonio Fonseca dos Santos Neto

Wilson Seraine da Silva Filho

Gustavo Fortes Saíd

Nelson Nery Costa

Viriato Campelo



FICHA CATALOGRÁFICA

Serviço de Processamento Técnico da Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

P769 Políticas públicas e a efetivação de direitos educacionais /
organizadoras, Guiomar de Oliveira Passos, Cleire Maria do
Amaral Rodrigues, Gerlanne Luiza Santos de Melo. – Teresina :
EDUFPI, 2020.

E-book.

ISBN: 978-65-86171-92-1

1. Direitos Educacionais. 2. Educação. 3. Política Educacional.
4. Política Pública. I. Passos, Guiomar de Oliveira. II. Rodrigues,
Cleire Maria do Amaral. III. Melo, Gerlanne Luiza Santos de.

CDD 371.207

Editora da Universidade Federal do Piauí - EDUFPI

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
CEP: 64049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI - Brasil
Todos os Direitos Reservados

PARECERISTAS *Ad Hoc*

Antônia Edna Brito (UFPI/PPGEEd)

Fábia de Kássia Mendes Viana Buenos Aires (UESPI)

Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (UFPI/PPGP)

Jairo de Carvalho Guimarães (UFPI/PPGPP)

José Vieira de Sousa (UnB)

Luís Carlos Sales (UFPI/PPGEEd)

Maria Carmem Bezerra Lima (UESPI)

Maria do Rosário de Fátima e Silva (UFPI/PPGPP)

Maria Salete L. Boakari (UFPI/SEMEC-THE)

Naiara de Moraes e Silva (UESPI)

Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI/PPGD)

Raimundo Dutra de Araújo (UESPI)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
<i>Organizadoras</i>	

PARTE 1 **QUESTÕES FUNDAMENTAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS EDUCACIONAIS**

FATORES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO SUCESSO ESCOLAR	15
<i>Kleber Montezuma Fagundes dos Santos</i>	

EFEITO MUNICÍPIO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: O QUE FEZ TERESINA PARA A APRENDIZAGEM DOS ALUNOS	47
<i>Kleber Montezuma Fagundes dos Santos</i>	

A INFLUÊNCIA DA FORMAÇÃO NAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS DO PROFESSOR DOS ANOS INICIAIS	83
<i>Cleire Maria do Amaral Rodrigues</i>	

PARTE 2 **A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS EDUCACIONAIS**

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS	119
<i>Kátia Luciana Nolêto de Araújo Dantas e Guiomar de Oliveira Passos</i>	

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS, MEDIDA PELO IDEB	149
<i>Kátia Luciana Nolêto de Araújo Dantas e Guiomar de Oliveira Passos</i>	

PARTE 3
**RESISTÊNCIAS E OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO
DOS DIREITOS EDUCACIONAIS**

**EVASÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL NAS TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES..... 177**

Tulyana Coutinho Bento Pereira e Guiomar de Oliveira Passos

**DIREITOS EDUCACIONAIS E COVID-19: AS ESTRATÉGIAS
DAS REDES DE ENSINO MUNICIPAIS PIAUIENSES PARA A
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS EDUCACIONAIS EM TEMPOS DE
PANDEMIA 201**

Gilson Soares de Araújo e Guiomar de Oliveira Passos

PARTE 4
**CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS EDUCACIONAIS**

**AUDITORIA OPERACIONAL DO ENSINO MÉDIO: EFICÁCIA NO
ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA UNIÃO E O DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL.....231**

Gerlanne Luiza Santos de Melo

APRESENTAÇÃO

A educação é um dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988 e tem sido proclamada em todas as Cartas como uma obrigação do Estado. Mas, como disse Bobbio, em sua famosa obra *A era dos direitos*, “uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”. É sobre o que é feito para que o direito educacional proclamado se torne realmente disponível e possa ser usufruído pelos cidadãos que trata este livro.

Fruto de pesquisas realizadas nos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Educação da Universidade Federal do Piauí – UFPI, que tinham como temáticas a efetivação do direito à educação, a obra aborda a ação do Estado para que o direito à educação seja efetivado, enfocando aspectos fundamentais para que isso ocorra, os efeitos provocados, os entraves ou dificuldades à sua concretização e os mecanismos de controle sobre sua realização ou atingimento dos objetivos.

São investigações que analisam, a partir de dados primários ou obtidos nas estatísticas educacionais do país, o que é feito, às vezes descrevendo-os minuciosamente, outras vezes, buscando os seus significados e sentidos. O interesse é compreender o que faz o Estado para tornar efetivo o direito à educação, isto é, apreender os nexos entre os elos das ações para fazer com que os cidadãos tenham satisfeitas as necessidades de formação e aprendizagem.

Os oito capítulos foram organizados em quatro partes. Na primeira, **Questões fundamentais na efetivação dos direitos educacionais**, são abordados, em três capítulos, os fatores necessários ao usufruto do que é estabelecido na legislação nacional, especialmente na Constituição Federal. Assim é que Kleber Montezuma Fagundes dos Santos, num estudo de caso, analisa, em “*Fatores institucionais e políticos favorecedores do sucesso escolar em Teresina*”, os efeitos da descentralização político-administrativa e a autonomia municipal combinados com a continuidade de ações realizadas por gestores empreendedores voltados primordialmente para a aprendizagem. O mesmo autor, também num estudo de caso, expõe, em “*Efeito município na qualidade da educação: o que fez Teresina para a aprendizagem dos alunos*”, como a ação municipal agiu para que alunos com condições socioeconômicas desfavorecidas alcançassem resultados escolares elevados, um dos melhores do país, conforme avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

A abordagem é complementada com o estudo “*A influência da formação nas práticas pedagógicas do professor dos anos iniciais*” de Cleire Maria do Amaral Rodrigues. No exame do nexo entre formação do professor e prática pedagógica, a autora, a partir de dados obtidos no “Questionário do Professor”, respondido por docentes que ministram aulas em turmas de 5º ano do ensino fundamental, quando da aplicação da Prova Brasil, estabeleceu relação entre o curso feito, nível médio, com habilitação para o magistério, ou nível superior, licenciatura, e o que faz e como faz o professor em sala de aula.

A segunda parte, **A efetivação dos direitos educacionais**, expõe, em dois capítulos, os resultados de investigações de Kátia Luciana Nolêto de Araújo Dantas e Guiomar de Oliveira Passos sobre a qualidade da educação nas capitais dos estados brasileiros. No primeiro texto, “*A qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental nas capitais brasileiras*”, as autoras analisam os resultados das cinco edições do IDEB nos anos iniciais, identificando as diferenças entre as capitais e examinando as relações dessas com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M e com

o Produto Interno Bruto - PIB. No segundo texto, *“A qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental das capitais brasileiras, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)*, o procedimento é similar, contudo focalizam os anos finais, chamando a atenção para as diferenças na qualidade dessa etapa da escolaridade que, diferentemente dos anos iniciais, não atingiu todas as metas intermediárias nem em termos nacionais nem em muitas redes de ensino estadual ou municipal.

A terceira parte, **Resistências e obstáculos à efetivação dos direitos educacionais**, traz, em dois capítulos, as dificuldades para que os direitos educacionais sejam usufruídos. No primeiro deles, *“Evasão na educação profissional e a assistência estudantil nas teses e dissertações da CAPES”*, Tulyana Coutinho Bento Pereira e Guiomar de Oliveira Passos investigam a evasão nos cursos de educação profissional, mapeando as teses e dissertações defendidas entre 2017 e 2019 que abordaram a temática, com a identificação dos cursos em que foram realizadas, os aspectos enfocados, os objetivos e, em particular, a ação da assistência estudantil na mitigação do problema. No segundo, Gilson Soares de Araújo e Guiomar de Oliveira Passos abordam as estratégias educacionais diante da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) decretada pela Organização Mundial de Saúde em face da pandemia causada pela Covid-19. No texto *“Direitos educacionais e covid-19: as estratégias das redes de ensino municipais piauienses para a efetivação dos direitos educacionais em tempos de pandemia”*, os autores investigam quais das alternativas apresentadas pelos órgãos regulamentadores da educação nacional foram escolhidas pelos municípios piauienses para manter as atividades educacionais nos primeiros noventa dias da pandemia.

A quarta parte, **Controle da efetivação dos direitos educacionais**, traz o capítulo de Gerlanne Luiza Santos de Melo sobre a ação do principal órgão de aferição do cumprimento dos deveres do Estado com a sociedade – o Tribunal de Contas da União. O texto, parte da tese de doutorado, traz, sob o título *“Auditoria operacional do ensino médio: eficácia no atendimento das deliberações do*

Tribunal de Contas da União e o desempenho educacional no Brasil”, os resultados da investigação sobre eficácia da ação fiscalizatória realizada nas escolas públicas que oferecem o ensino médio, verificando o cumprimento das determinações da Corte de Contas e comparando a situação antes e depois da inspeção.

A obra, por conseguinte, oferece elementos para o debate da efetivação dos direitos educacionais e, principalmente, informações sobre o que faz o Estado para converter em ação o que é proclamado na legislação. Sua leitura possibilitará que estudiosos do assunto, operadores das políticas públicas e cidadãos conheçam, compreendam e avaliem como agem governos municipais, estaduais e federal para que o proclamado direito à educação seja desfrutado plenamente. Convidamos todos à leitura, à reflexão e à crítica.

Guiomar de Oliveira Passos
Cleire Maria do Amaral Rodrigues
Gerlanne Luiza Santos de Melo

PARTE 1
QUESTÕES FUNDAMENTAIS NA
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS
EDUCACIONAIS

FATORES INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS FAVORECEDORES DO SUCESSO ESCOLAR EM TERESINA

Kleber Montezuma Fagundes dos Santos¹

Este texto, parte dos resultados da tese intitulada “*Município onde os pobres aprendem: o caso de Teresina*”, examina os fatores que favoreceram os resultados acadêmicos da Rede Municipal de Ensino de Teresina, estado do Piauí. Esses resultados chamam a atenção de estudiosos, como Alves (2007), Ernica (2013), Soares (2014), porque, apesar de sua pobreza – o segundo menor PIB a preços correntes e per capita entre as capitais brasileiras, com 80% de sua população em situação de alta vulnerabilidade social (ERNICA, 2013) e o maior percentual de pobreza entre as capitais (SOARES, 2014) –, apresenta um dos melhores desempenhos educacionais do país. No Índice

1 Economista. Mestre em Educação e Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Docente do Curso de Administração da Universidade Estadual do Piauí. Economista da Prefeitura Municipal de Teresina. E-mail: klebermontezuma@gmail.com.

de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007 pelo Ministério da Educação para aferir a qualidade das escolas e redes no país, teve um dos mais altos pontos de partida (t inicial=4,2, nos anos iniciais, e 3,9, nos anos finais) e, também, em todas as edições, os mais altos índices entre as capitais nordestinas e um dos maiores entre todas, superando as metas para as redes municipais brasileiras e, exceto em 2013, as suas próprias.

Isso, se por um lado, põe em discussão a relação direta entre desempenho escolar e características sociais, demográficas e culturais dos alunos, já sobejamente evidenciada desde o chamado Relatório Coleman (COLEMAN *et al.*, 1966), por outro, suscita a investigação sobre o que favoreceu esses resultados. O ponto de partida são os estudos sobre o que influencia ou determina as escolhas, as ações e os resultados ou, em outros termos, a formação da agenda, a formulação e a implementação e, conseqüentemente, os resultados das políticas (ARRETCHE, 1998; SÁTYRO, 2007; SEGATTO, 2011).

O exame recai sobre as condições institucionais propiciadas, primeiro pela condição de município capital, pela autonomia e descentralização favorecidas pela Constituição de 1988 (ARRETCHE, 1998, p. 17), pelo “legado das políticas prévias” expresso pela “herança institucional dos programas anteriores” (ARRETCHE, 1998, p. 16) e, por fim, pela influência dos atores, isto é, nos termos de Capella (2006; 2010), dos empreendedores de políticas.

Trata-se de um estudo de caso, o que significa que, como toda pesquisa que se vale dessa estratégia, tanto apreende a realidade em suas várias dimensões como a aborda em profundidade, valendo-se, para isso, de dados e evidências diversas. Deseja-se apontar o que favoreceu a Rede Municipal para que ela se tornasse um ‘caso de sucesso’, não tendo a pretensão de generalizar suas conclusões, mas ajudar no entendimento sobre a influência dos sistemas de ensino na aprendizagem.

Para isso, adota-se, ao lado da pesquisa bibliográfica sobre a educação piauiense e teresinense, a pesquisa documental consubstanciada em: leis relativas à criação de políticas e de

instrumentos educacionais; estatísticas sobre a educação no estado e no município; jornais; publicações sobre as ações educacionais, planos plurianuais, planos decenais de educação e relatórios os mais diversos.

Os resultados estão expostos em cinco partes, sendo a primeira a presente introdução. Na segunda, “Condições institucionais da gestão da educação municipal: autonomia e descentralização”, enfoca-se, a partir de Arretche (1998, p. 15), o conjunto de procedimentos legais que incentivaram o comportamento dos atores, bem como “as regras constitucionais que normatizam a distribuição de competências entre os níveis de governo”. Na terceira, “O legado das políticas prévias”, expõe como a herança institucional de programas e ações anteriores vão conformando e definindo as escolhas e a atuação educacional do município. Na quarta, “Os atores das políticas educacionais de Teresina”, apresenta aqueles que escolhem os problemas para os quais as políticas se voltam, os que as formulam e as põem em ação, destacando, na educação de Teresina, pelo seu protagonismo, o prefeito por três mandatos, Wall Ferraz. Na quinta, aponta-se o que favoreceu para que a Rede Municipal se tornasse um ‘caso de sucesso’.

CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Os municípios-capitais retomaram a gestão do poder local, a partir de 1985, com a realização de eleições diretas para a escolha de prefeitos, ancorados no legado do movimento municipalista. Como diz Batista (2008, p. 11), “a luta pela descentralização consolidou no Brasil uma verdadeira ideologia municipalista, cuja origem remonta à década de 1940”, que, a partir da redemocratização, se configura num movimento “autonomista, descentralizador, democrático e federalista”, diferente do que existia antes (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 104).

A redemocratização do país, como aponta Abrucio (2005, p. 46), “marcou um novo momento no federalismo”, ensejando o

nascimento de um “novo federalismo”, resultante “da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional desenvolvimentista a ele subjacente”. Nesse contexto, era imperioso fortalecer os governos subnacionais e, para alguns, “democratizar o plano local” (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Os municípios, fato inédito, tornaram-se entes federativos, isto é, “entidade estatal, político-administrativa que, através de seus órgãos de governo — Prefeitura e Câmara de Vereadores —, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política [...], administrativa [...] e financeira” (MEIRELLES, 2008, p. 132). O significado de cada uma delas, segundo Meirelles (2008) é o seguinte:

- Autonomia política - ‘capacidade de autogoverno’, isto é, ‘eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores’, como “auto-organização”, por meio de uma Lei Orgânica municipal própria (MEIRELLES, 2008, p. 132).
- Autonomia administrativa - liberdade para organizar as atividades do governo local, criar o quadro de servidores municipais e criar ou suprimir distritos.
- Autonomia legislativa - capacidade de legislar seja sobre assuntos de interesse local, seja complementar às legislações estadual e federal.
- Autonomia financeira - arrecadar os tributos próprios; elaborar, aprovar e executar o orçamento municipal e aplicar os recursos, levadas em conta algumas limitações constitucionais.

O poder municipal, por conseguinte, se expressa “em quatro planos: o da auto-organização, o do autogoverno, o da autolegislação e o da autoadministração [...]” (PIRES, 1999, p. 153), o que lhe confere “o mesmo *status* jurídico que os estados e a União” (PIRES, 1999, p. 153) com quem ora partilha competências, ora assume encargos exclusivos. Não obstante essa autonomia, ao poder central

ficam reservados “graus diversos de intervenção” e, principalmente, possibilidades de formas conjuntas de ação, nas quais, ressalvam Almeida e Carneiro (2003, p. 126), “as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento”. E, como “não se concebe autonomia sem competência tributária e sem capacidade financeira” (BATISTA, 2008, p. 11), as inovações foram acompanhadas de alterações na repartição dos recursos tributários entre as esferas governamentais, cujos maiores beneficiados foram os municípios.

É verdade que os municípios, como destacaram Serra e Afonso (1991), não haviam sido afetados, como os estados, pela reforma tributária centralizadora de meados da década de 1960. Pelo contrário, dizem os autores, “a fatia dos municípios no bolo tributário aumentou” (SERRA; AFONSO, 1991, p. 44).

Era o prenúncio de um novo ciclo de descontração do sistema federativo brasileiro que, desde sua criação, tem percorrido ciclos nítidos de contração e de descontração, em relação ao poder central. Até a Constituição de 1988, segundo Serra e Afonso (1999, p. 5-6), houve quatro ciclos:

- De 1891 a 1930, no período da chamada República Velha e quando vigorava a economia primário-exportadora cafeeira, houve um período de descontração em que o poder central relativamente fraco teve sua participação reduzida nas receitas e despesas públicas em favor dos estados;
- Entre 1930 e 1946, tendo como ponto de partida a Revolução de Trinta, inaugurou-se um ciclo de centralização, em que a União, “na divisão intergovernamental da despesa pública”, deteve uma fatia de 55%;
- Entre 1946 e 1964 - “o final da Segunda Guerra Mundial, a redemocratização e a Constituição de 1946” abriram um novo ciclo de desconcentração que resultou na redução da participação da União nas despesas públicas;

- Entre 1964 e a Constituição de 1988 - “duas décadas de centralização”, em que as receitas e o comando dos gastos ficaram em mãos da União.

Um novo ciclo começou a ser desenhado, a partir dos anos de 1970, nas marchas pela redemocratização do país que, ao lado dos reclames pelo fim da ditadura, empunhavam as bandeiras da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central. O movimento, nesse aspecto, “foi mais do que bem-sucedido”, particularmente no início dos anos oitenta, quando houve uma forte elevação das transferências de impostos federais em favor dos governos subnacionais (SERRA; AFONSO, 1991, p. 6).

Assim, quando a Assembleia Nacional Constituinte começou a funcionar, em 1987, ao contrário da convicção dominante, “tanto no Congresso quanto nos governos (inclusive o federal) e na imprensa, as receitas tributárias disponíveis já não eram tão concentradas nas mãos da União: a fatia federal já decrescera para pouco menos de 60 por cento” (SERRA; AFONSO, 1991, p. 6).

É que o pacto federativo, particularmente no que se refere à questão tributária, já estava sendo redefinido antes da Carta de 88. Nessa esfera, a Constituição, a rigor, apenas legitimou e, em certa medida, ampliou aquilo que, de algum modo, já estava presente em relação aos governos subnacionais. Pode-se dizer que muito da remoção dos denominados “entulhos autoritários”, feita por meio de legislação infraconstitucional, alargou a autonomia legal aos municípios. Na educação, por exemplo, uma das primeiras iniciativas se deu com a chamada Emenda Calmon², que buscou o retorno da vinculação de verbas para a educação, restabelecendo o disposto na Constituição de 1946.

O problema, advertem Serra e Afonso (1991, p. 44), consistia “nas limitações da autonomia para a realização de gastos”, pois,

2 Emenda Constitucional nº 24, de 1983. Estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

até a Carta de 1988, imperava um modelo centralizado de tomadas de decisão e mesmo de implementação de políticas públicas onde o governo federal pensava e agia unilateralmente cabendo aos municípios ‘aceitar’ e ‘dar-se por satisfeito’ com as ações que lhes eram destinadas. A Carta Magna de 1988, ao reconhecer o município como ente federado, abria possibilidades para a gestão descentralizada das políticas públicas, notadamente aquelas de corte social.

Com efeito, desde 1988, tem-se redesenhado a estrutura organizacional voltada para a implementação de políticas sociais. Como observou Arretche (1999, p. 111), “à exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular” – foram implantados programas de descentralização que, paulatinamente, transferiram atribuições de gestão para os governos estaduais e municipais.

Os municípios foram incumbidos de prover, ora de forma partilhada com os governos estaduais e federal, ora com prioridade, ora exclusivamente, diversos serviços e atividades. Como se constata no quadro 1, elaborado por Souza (2004, p. 30), as competências cobriam um amplo espectro, desde o turismo e lazer até o uso do solo.

QUADRO 1 – Competências Concorrentes e Competências Municipais

Esfera de Governo	Serviços/Atividades
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agricultura e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer
Predominantemente local	Pré-escola e educação fundamental Saúde Preservação histórica e cultural
Apenas local	Transporte coletivo Uso do solo

Fonte: Souza (2004, p. 30).

A educação, que, desde o Império com o Ato Adicional de 1834, tinha as etapas elementares – primário e secundário – oferecidas pelas províncias, alcançou, finalmente, a municipalização sonhada desde o ano de 1946. O ideário municipalista, conforme Both (1997 apud CASTRO; DUARTE, 2008, p. 8), experimentou três momentos:

- de 1946 a 1971 - “marcado por iniciativas particularizadas, sem expressão prática, mas importante impulso ao pensamento municipalista em educação”;
- de 1971 a 1988, “há ocorrência de experiências expressivas na área”;
- de 1988 a 1991, “caracterizada por ser uma fase de transição, através da qual se espera uma definição mais precisa sobre os rumos, sobretudo a partir da Constituição de 1988, considerada ponto de apoio para a municipalização do ensino fundamental”.

É verdade que a municipalização do ensino fundamental já estava inscrita na Lei nº 5.692/71 que, no Parágrafo Único do art. 58, determinava a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau” (BRASIL, 1971). Todavia, somente a partir do processo de redemocratização, os municípios foram realmente chamados a responsabilizar-se pelas políticas educacionais, primeiro como forma de barganha pelo governo central para se manter no poder e, depois, como parte das demandas descentralizatórias dos movimentos que, no contexto da luta pela volta do país à institucionalidade democrática, tinham-na como contraponto ao autoritarismo e centralização do regime. A descentralização, dizem Castro e Duarte (2008, p. 9), à medida que avançava a redemocratização, tornava-se “um dos pré-requisitos essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático”.

A promulgação da Constituição, ao lado do caráter inequívoco da municipalização das políticas públicas e sociais e da garantia das receitas necessárias para efetivá-las, estabeleceu atribuições específicas a cada instância de poder. Na educação, aos municípios, conforme o §2º do art. 211, compete atuar, prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (pré-escolar, no texto original). Já os Estados e o Distrito Federal, estabelece o §3º, “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1988).

O aumento das obrigações se fez acompanhar da elevação do volume de despesas e da consequente expansão nos gastos, principalmente com pessoal (7% entre 1980 e 1988 e 32% acumulados em 1988/1990), o que tem levado os municípios a sucessivas crises, especialmente porque, como destacou Giuberti (2005), não se fez acompanhar de incremento da receita própria, sendo, portanto, dependente de transferências intergovernamentais.

A autonomia conferida na Carta Magna, se não era mitigada, enfrentava obstáculos. Abrucio (2005, p. 48) identificou os seguintes:

a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do ‘municipalismo autárquico’; a ‘metropolização’ acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais.

A desigualdade se expressa, por um lado, pela baixa capacidade tributária e, por outro, pela precária máquina administrativa. O “municipalismo autárquico”, configurado na ideia “de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações” (ABRUCIO, 2005, p. 48), enseja dois problemas: a ‘prefeiturização’, que faz dos “prefeitos os atores por excelência do jogo local e intergovernamental”, e o isolamento de cada município em relação aos demais. Isso não apenas impede as articulações regionais ou mesmo redes de cooperação, como favorece a competição pelos recursos de outros níveis de governo ou ainda o repasse de custos a outros entes, de que são exemplos as ambulâncias e os ônibus para que os moradores de um município utilizem os hospitais e escolas de outros.

Um terceiro problema, a metropolização, também é marcante: consiste no crescimento da cidade tanto em relação ao número de pessoas como também da máquina pública e, principalmente, dos problemas sociais. Além disso, há ainda, segundo Abrucio (2005), os sistemas oligárquicos que, a despeito dos avanços, sobrevivem em vários municípios.

A esses fatores, somou-se a ausência de incentivos para que os municípios assumissem os encargos estabelecidos na nova Carta, dado, conforme Arretche (1999), que o texto constitucional não estabeleceu qualquer regra que incentivasse a redistribuição das atribuições. Na educação, a despeito de ter possibilitado, posteriormente, a aprovação de dispositivos legais que trouxeram mecanismos de acesso a recursos públicos destinados para essa área, dela não adveio, diretamente, “qualquer incentivo legal para que a gestão das Redes de ensino fundamental fosse transferida aos municípios” (ARRETICHE, 2000, p. 138).

O primeiro incentivo legal, pós-Constituição de 1988, adveio da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996 que, de um lado, reafirmou as atribuições da municipalidade e, de outro, imprimiu “novas relações de respeito entre os campos próprios de cada ente em termos de suas competências, mediadas pelo princípio da colaboração” (AZEVEDO, 2011, p. 94).

Todavia, o que mais impactou na vida dos municípios, quanto ao processo de municipalização do ensino fundamental e de responsabilidade pela oferta educacional, “foi a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 14/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef” (PINTO, 2013, p. 26). Com ele, o governo federal, “dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais” (ARRETCHE, 2012, p. 168) criou incentivos, “para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais”, pois 15% das receitas de impostos e transferência, obrigatoriamente, aplicados em educação, passaram a ser destinados a um fundo estadual, donde os recursos são sacados conforme as matrículas do ensino fundamental (ARRETCHE, 2012). Desse modo, ‘premiavam-se’ os governos que atendessem alunos do ensino fundamental com transferência de recursos.

É que a autonomia de entes federativos faz com que a assunção das funções de gestão de políticas públicas, especialmente nas áreas cujas atribuições são partilhadas com outros entes, dependa, explica Arretche (1999, p. 114), da própria iniciativa de adesão “a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo”, pois estão resguardados pelo princípio da soberania. Essa depende, completa a autora (ARRETCHE, 1999, p. 119-120), “de um cálculo no qual a natureza da política, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente são componentes decisivos”.

Além disso, não se pode esquecer, dadas as desigualdades na distribuição espacial e social da riqueza no Brasil, de que “atributos estruturais” – riqueza econômica, capacidade de gasto e capacitação

administrativa – também são fatores considerados na decisão. As desigualdades, sobretudo regionais, segundo Andrade (2012, p. 108), “têm sido apontadas como principal fator de limitação para a efetivação equânime das políticas públicas nas unidades federativas do país”. Provocam desequilíbrio na capacidade de os entes federados atenderem às demandas por políticas públicas e uma forte disputa pelo fundo público entre as esferas governamentais, dada a “concentração do poder de tributação no âmbito federal, além de uma desigual repartição das receitas tributárias entre os três entes federados” (ANDRADE, 2012, p. 108).

Há, ainda, como apontou Souza (2001, p. 15), a retenção de “grande parte do monopólio legislativo na esfera federal”, que, a despeito das medidas constitucionais “de fortalecimento dos governos subnacionais” (estados, municípios e o Distrito Federal), tem limitado sobremaneira a capacidade de essas esferas “adotarem políticas próprias”. Contudo, adverte, vários municípios, apesar da desigual capacidade de “proverem serviços da Constituição, têm limitado sobremaneira a capacidade dessas esferas “adotarem políticas próprias”. Além disso, reflete, vários municípios, mesmo com a desigual capacidade de “proverem serviços sociais universais [como é o caso da educação] e de aumentarem formas de democracia participativa”, têm assumido “novos papéis na governança local como resultado de políticas federais e locais” (SOUZA, 2004, p. 27).

Isso tem dependido, em grande parte, do desenho institucional, conforme incentiva ou constrange a descentralização ou, como ocorreu em grande parte das políticas sociais no Brasil, apenas significou delegação de responsabilidade de implementação de algumas políticas sociais universais. O Fundef, na educação, por exemplo, ao obrigar que fossem destinados 60% dos recursos para o pagamento de salários dos professores, incentivava a municipalização naqueles entes federativos com reduzidos recursos, mas, ao mesmo tempo, constrangia, já que todos, independentemente de sua condição econômica e do número de matriculados, contribuam com o Fundo (SOUZA, 2004, p. 36).

De qualquer modo, tanto os fatores institucionais como os estruturais são condições objetivas que dão aos municípios a capacidade de agir e prover seus habitantes com políticas públicas nos mais diversos campos de ação. Todavia, não constituem, em si mesmas, condições suficientes, dado que comuns a todos os governos subnacionais, para favorecer o sucesso escolar verificado em Teresina. O modelo federativo, esboçado na redemocratização e legitimado na Constituição de 1988, a autonomia propiciada aos municípios alçados à condição de entes federativos, a nova repartição das receitas através do federalismo fiscal e as políticas descentralizatórias são instituições não só importantes, como necessárias para os governos subnacionais, até porque, se não as tivessem, não implementariam políticas públicas e, dificilmente, poderiam provê-las.

Teresina, ainda que, como a maioria dos municípios brasileiros, se caracterize por baixa capacidade econômica e expressiva dependência das transferências fiscais, dispõe, como município capital, de boa capacidade técnica instalada. Essa capacidade favoreceu a assunção das responsabilidades constitucionais, especialmente com a efetiva criação da Secretaria Municipal de Educação pela Lei nº 1.490/1975, assinada pelo prefeito Raimundo Wall Ferraz. Tal iniciativa significava não apenas dispor de um órgão para gerir a educação municipal, mas também atender às condições exigidas pela Lei nº 5.692/71 e, conseqüentemente, poder auferir os benefícios da política municipalista do Regime. Além disso, a missão foi confiada à professora Maria Augusta Pereira Cavalcanti.

Isso, se por um lado, não constituiu fator determinante, posto que as ações educacionais no município, especialmente na área urbana, continuaram sob a gerência do governo estadual, por outro, constituiu a estrutura organizacional e institucional sob a qual se assentaram as iniciativas adotadas a partir de 1985, quando os municípios capitais retomaram a autonomia. Sem a criação da Secretaria não seria possível a reestruturação iniciada pelo também professor Eurivan Sales Ribeiro, em cuja administração se destaca, pela importância para auferir os recursos do Salário-Educação,

a regulamentação da carreira do magistério pela Lei nº 1.870, de dezembro de 1986. Também não teria sido possível a implementação da Lei municipal nº 1.802/1984 com a eleição direta dos diretores das escolas públicas da Rede Municipal que simbolizava não apenas o reencontro do governo da capital com a sociedade civil organizada, como também o ponto de partida para a conquista da autonomia da escola, como almejava o então prefeito Wall Ferraz.

Tudo isso, então, constituiu uma preparação para a assunção das responsabilidades que viriam a partir da Constituição, especialmente a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. Os regramentos daí resultantes encontram, além da organização adequada para atender aos requerimentos impostos pela legislação vigente, condições institucionais para fazer o que a nova legislação determinava ao município, como ente autônomo da federação: que assumisse a gestão da educação, criando o Sistema Municipal de Ensino, por meio da Lei nº 2.900/2000 e, posteriormente, o Conselho Municipal de Educação, por meio da Lei nº 3.058/2001.

Essas foram iniciativas relevantes, como apontou Andrade (2012, p. 217), em análise dos conselhos municipais de Educação das capitais do Nordeste, tanto do ponto de vista jurídico como simbólico, pois a opção por um sistema próprio configura a “possibilidade do exercício da autonomia na definição da Política Educacional” no escopo de sua atuação. A instalação de conselho municipal, como destacou a Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação é “fundamental na efetivação da gestão democrática dos Sistemas de Ensino, assim como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais” (AZEVEDO, 2011, p. 112).

É verdade que o cenário político e econômico-financeiro local compõe o quadro regional e nacional que retroalimenta o federalismo, a descentralização e a autonomia. Contudo, a despeito desta realidade, o município de Teresina assumiu papel de destaque, não apenas pela “existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu relativo descolamento da jurisdição dos estados” (SOUZA,

2005, p. 113). Em meio a isso, o município de Teresina, do ponto de vista de resultados educacionais, tem-se revelado um caso de experiência bem sucedida da descentralização que houve nas últimas duas décadas do século passado e primeira do século XXI.

Então, pode-se inferir que a capital piauiense se beneficiou do movimento municipalista que alargou, em boa monta, o federalismo fiscal, mesmo antes da Carta de 1988; da abertura política que ajudou a ampliar o escopo do federalismo fiscal; da Constituição Federal de 1988 que tornou os municípios entes federados e, com isso, os dotou de autonomia política, administrativa e financeira, tornando-os prontos para recepcionar as políticas descentralizatórias que advieram.

Esse desenho, contudo, contemplava todos os municípios, isto é, o arcabouço institucional e jurídico estabelecido na Constituição abarcava todos os entes federativos. Então, pergunta-se: se outros municípios também partilharam condições semelhantes, o que, realmente, possibilitou ao município de Teresina deslanchar, a fazer o que fez? É o que resta ser explicado, examinando o legado das políticas prévias.

O LEGADO DAS POLÍTICAS PRÉVIAS

O legado ou *policy feedback*, conforme Skocpol e Amenta (1986, p. 150), é como se designa o efeito das políticas sociais na política ou, como sumaria Sátyro (2007, p. 81), “a capacidade de políticas prévias determinarem a margem de ação e a capacidade de barganha de um dado governante”. Significa que a política pública de um tempo estaria condicionada a uma política pública realizada num tempo anterior, tendo esta capacidade de definir a “agenda pública, padrões de conflito entre grupos de interesse, influência ou mudança nas regras formais, definição prévia de alocação de recursos, capacidade incremental etc” (SÁTYRO, 2007, p. 81). Em síntese, “escolhas passadas, [relativas a políticas públicas], determinariam escolhas presentes” (SÁTYRO, 2007, p. 129).

As políticas, dizem Skocpol e Amenta (1986, p. 131), são “linhas de ação perseguidas pelos Estados”, são “atividades estatais que afetam o *status* social e as chances de vida de grupos, famílias e indivíduos”. Por conseguinte, sempre estiveram presentes na atuação do Estado.

Teresina, desde o princípio, ainda que não fosse o centro econômico e produtor da província, “tinha o comando da vida administrativa, dos serviços de educação e lazer” (MOREIRA, 1972, p. 5), centralizando grande parte da arrecadação de impostos da pecuária, principal atividade econômica até o século XIX, do extrativismo da primeira metade do século XX e do comércio em toda sua história.

A localização no lado direito da margem do Rio Parnaíba era estratégica em relação tanto aos demais municípios do estado e do Maranhão, “importante foco da vida econômica colonial” e “das tradicionais áreas pastoris do rio Longá e Campo Maior” (MOREIRA, 1972, p. 5) como dos grandes “centros de civilização do Império” e da Corte (SARAIVA, 1851 apud GANDARA, 2011, p. 97). Isso facilitava “suas relações políticas e comerciais” com a Corte e a fazia “centro de atração das populações do interior do Estado, tanto para as que preferiam seus serviços quanto pelas populações flageladas pelas secas que buscavam os serviços assistenciais do governo” (MOREIRA, 1972, p. 5). Sua “estratégica posição geográfica”, ressalta Gandara (2011, p. 91), abria “o Piauí para novas fronteiras” e, “pelas condições oferecidas”, a tornava “o ponto principal de convergência política, econômica e social da Província”, consequentemente “alvo preferencial dos investimentos públicos e privados que objetivavam investir na infraestrutura urbana” (CASTELO BRANCO, 1996, p. 33).

A instrução pública nasceu quase ao mesmo tempo da edificação da cidade, trazida, como os demais órgãos da administração pública, da primeira capital, Oeiras. É verdade que não fez parte da ‘bagagem’ de Saraiva, pois a transferência do Liceu Provincial, depois Liceu Piauiense, somente ocorreu em 1853, um ano depois da fundação da cidade. Todavia, como as demais

instituições educacionais que lhe sucederam (Escola Normal, 1864; Escola de Aprendizes e Artífices, 1.909), era uma iniciativa do governo estadual. As iniciativas municipais, como era de se esperar no contexto institucional vigente até os anos de 1970, eram escassas, estando a maior concentração de escolas, matrículas e professores no estado, que ostentava, fruto da atuação do governo estadual ou federal.

A organização da educação municipal, que passou a figurar na agenda dos governos municipais a partir da década de 1960, beneficiou-se dessa experiência, sobretudo a partir de 1985, com a volta da eleição para prefeito. A estrutura organizacional, criada em 1966 e implantada em 1975, foi complementada com a apropriação dos prédios escolares do município que estavam sob a gestão do governo estadual, com a realização de concurso público, eleição dos diretores das escolas, aprovação do Estatuto do Magistério e implantação de escolas de tempo integral.

Com isso abriram-se as condições não só para aperfeiçoar os mecanismos de gestão com a implementação de Regimento Interno, informatização do sistema de controle de dados e aquisição do prédio-sede da Secretaria, como também para ampliar a oferta de vagas e matrículas e iniciar a política de formação inicial para professores leigos (sem curso médio ou curso superior). Além disso, principiou-se a elaboração da proposta de currículo para a Rede e a instituição do Ciclo de Alfabetização com a promoção automática.

A conclusão dessas ações encerrou uma fase que pode ser chamada de estrutural, uma vez que se constituiu na formação das capacidades físicas e técnicas instaladas, que foram decisivas para a assunção das responsabilidades avocadas para o município a partir de 1986 e determinadas pela Constituição de 1988. Com esse legado, inaugurou-se o tempo dos planos decenais, da transferência de recursos para as escolas, da instituição dos conselhos escolares como mecanismo de gestão democrática e de controle social, especialmente dos recursos transferidos do Ministério da Educação para as escolas e da organização do sistema de avaliação institucional da Rede Municipal.

Ampliou-se, assim, a margem de ação, passando-se a adotar um modelo de gestão em que o planejamento não só é estratégico, como se volta para a eficiência e a efetividade das ações, e, principalmente, focaliza os resultados, o que implica avaliá-los. Em síntese, introduziu-se, na educação municipal, a administração gerencial que, naquele momento, começava a ser implementada na administração federal através do Plano Diretor de Reforma do Estado.

O modelo gerencial de gestão foi implantado, paulatinamente. Primeiro, a racionalização dos recursos, isto é, a busca de eficiência e economicidade, a partir do redimensionamento da Rede, da universalização do ensino fundamental e depois, com o alcance da taxa de escolarização líquida de 96%, na faixa de 7 a 14 anos, veio a busca pela qualidade. Essa busca principiou pela melhoria da gestão e da infraestrutura nas escolas com transferência de recursos do Tesouro Municipal para as pequenas despesas, conforme deliberação da comunidade escolar organizada nos Conselhos, com atividades voltadas para a melhoria do desempenho escolar, e, na Rede, com a criação de conselhos (de acompanhamento do Fundef e municipal), do Sistema Municipal de Ensino e a adesão ao Fundescola.

O Fundescola cobria um amplo espectro de ações, desde as pedagógicas – definição de parâmetros curriculares, formação de professores (alfabetizadores, de português e matemática) – até as administrativas e aprofundava o modelo gerencial com a implementação do planejamento estratégico nas escolas (Plano de Desenvolvimento da Escola) e na Secretaria (Plano Estratégico da Secretaria).

Depois vieram as ações de valorização do magistério com o Estatuto e Plano de Cargos e Salários, a gratificação de desempenho, premiando pelos resultados alcançados pela escola nas avaliações externas e na performance nas taxas de aprovação dos alunos, de distorção idade-série e de evasão escolar, pela alfabetização, pela criação de novas instâncias de controle social e o segundo Plano Decenal (2003-2013). Este acrescentou à erradicação do

analfabetismo e à universalização do ensino fundamental e da pré-escola, já previstas no Plano anterior, a elevação da aprendizagem e da permanência, a redução da distorção idade/série e a introdução de medidas voltadas para a melhoria do fluxo escolar e da alfabetização. Em síntese, a melhoria da qualidade, entendida como a garantia da aprendizagem.

A manutenção desses objetivos, das parcerias, do foco na aprendizagem e premiação por desempenho – ainda que com ajustes, como a mudança da gratificação por desempenho da escola ao invés do professor por mais de um governo – não só evidenciou a continuidade das ações e sedimentação de um modelo de gestão, como demonstrou os condicionamentos de uma política às suas antecessoras. Assim é que o modelo de gestão, que já havia chegado à escola com o planejamento estratégico, ampliou-se com a diretriz do seu fortalecimento e financiamento das ações planejadas pelo Fundescola.

Nesse momento, a Rede Municipal passou a representar 50% das matrículas do ensino fundamental em Teresina e a absorver a educação infantil, municipalizando essa etapa de ensino com a incorporação das escolas mantidas pelo estado e por organizações filantrópicas. Isso fez a taxa de escolarização do município, tanto para a faixa de 0 a 3 anos como para a de 4 a 5, superar a brasileira, a nordestina e a piauiense. Para isso, muito contribuiu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que, como o Fundef que substituiu, tinha, como base de cálculo, o número de matriculados; agora incluindo também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Esse legado conformaria as mudanças implementadas quando assumiu o governo municipal um novo grupo político. As alterações, seja na premiação por desempenho, seja nas regras para escolha dos diretores das escolas, ocorreram no escopo das políticas anteriores: o prêmio, que era da escola, passou a ser da equipe (Equipe Nota 10); a eleição de diretores, que ocorria nas escolas com mais de 6 salas, nas quais o voto era universal e o mandato de 4 anos, mudou

para todas as escolas, representação diferenciada com a atribuição de peso para o voto de cada segmento e mandato de 3 anos.

Assim, o fio que conduzia a gestão das ações educacionais do município não se rompeu. Pelo contrário, serviu de suporte, como fica evidenciado na manutenção da exigência de contrato de gestão para os diretores eleitos e, principalmente, na minimização dos efeitos das greves e constantes mudanças de secretário municipal (três em 30 meses de governo) no IDEB de 2013. Este, interrompendo o histórico de superação das metas, ficou menor, nos anos iniciais, 0,3 ponto do previsto (registrado: 5,0; meta: 5,3) e nos anos finais 0,5 ponto (registrado: 4,3; previsto: 4,8).

A redução, parece, definiu a agenda do grupo político que retomou a condução do governo municipal em 2013, pois, na educação, ele se voltou para a instituição de um rigoroso sistema de avaliação com a transformação do Núcleo de Avaliação de Aprendizagem, criado em 1995, em um Sistema de Avaliação Educacional de Teresina (Saethe). Com isso, as ações de formação continuada dos professores, bem como as de aprendizagem passaram a ter base nos resultados aferidos, que tiveram como estímulo o Prêmio de Valorização do Mérito Escolar para professores da educação infantil e fundamental. Isso sem descuidar, como já vinha sendo feito desde 1985, da melhoria da infraestrutura, da racionalização do uso dos recursos e da expansão da oferta de educação infantil, que é a etapa eleita como prioritária pelos planos nacional e municipal da década.

Verifica-se, assim, um contínuo nas ações educacionais do município em que, por um lado, os legados conformam as escolhas e, por outro, afetam o ritmo das novas políticas e ações. A autonomia da gestão da educação municipal e das escolas, a centralidade da gestão pedagógica baseada num currículo acompanhado sistematicamente e alicerçado na formação de professores, o modelo gerencial de gestão, que focaliza resultados avaliados criteriosamente e baseados em referenciais teóricos e metodológicos consistentes e tidos como base das ações de aprendizagem e de formação dos professores, constituem os principais legados. Eles mostram que o desempenho

da educação municipal resulta de um esforço de longo prazo em que práticas e ideias não só se sedimentaram como condicionaram a atuação dos atores, estabelecendo limites e até mesmo impondo determinadas condutas.

É verdade que tudo isso contou com o quadro institucional traçado desde o movimento de redemocratização e com as características estruturais de Teresina, uma capital que não apenas granjeia grande parte dos investimentos públicos, como potencializa os efeitos da atuação, projetando por todo o estado seus agentes, sem os quais os fatores favorecedores nada teriam provocado, tampouco haveria políticas públicas.

Quais agentes na política educacional de Teresina fizeram-na um caso de sucesso é o que se examina a seguir.

OS ATORES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE TERESINA

A influência dos atores nas políticas públicas tem-se destacado nos modelos teóricos recentes de estudo da temática, especialmente, conforme Capella (2010, p. 20), a partir do destaque dos “efeitos das ideias e do conhecimento na produção de políticas”, dado que gerá-las “e disseminá-las é uma de suas funções básicas”, sobretudo com as reformas gerenciais da década de 1990, em que foram conclamados a ser, mais do que burocratas, empreendedores.

Desse modo, acrescentam-se os atores às categorias usuais dos estudos das políticas públicas — a industrialização, as instituições, os partidos, os movimentos sociais. São os atores que escolhem os problemas para os quais as políticas se voltam, formulam-nas e as põem em ação. Essa é uma perspectiva que se aproxima do modelo teórico de Bourdieu pois, como ele, põe em interação o ator e a estrutura. Bourdieu (1989, p. 87) expressa essa interação nos seguintes termos:

a história objetivada, institucionalizada só se torna ‘actuada’ e actuante se o posto [...] encontrar, como de um fato ou de uma casa se tratasse, alguém que o ache interessante e nele veja vantagens, alguém que nele se reconheça quanto baste para se responsabilizar por ele e o assumir.

Na literatura das políticas públicas, a relação se expressa no conceito de empreendedores, compreendidos, nos termos de Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006, p. 31), como aqueles que “[...] estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados a suas metas ou solidários”. Os empreendedores, segundo a autora, podem estar “no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia)” (CAPELLA, 2006, p. 31).

O município de Teresina, até por ser a capital, encarna a realidade política do estado e, assim, torna-se objeto da ação de suas elites, pois o político, para sobressair, tem que se destacar em Teresina, como o comprova o fato de alguns terem sido governadores, depois de prefeitos. Um ótimo exemplo disso foi a carreira política de Petrônio Portella até chegar ao governo do estado. Natural de Valença, cidade distante apenas 216 km da capital, e político experiente (deputado estadual em mais de uma legislatura), foi somente sua passagem pela Prefeitura de Teresina (1959-1963) que lhe conferiu, conforme sua biografia, “o renome de administrador eficiente, embora às voltas com a falta de recursos para implementar um programa que privilegiava a educação e os serviços assistenciais” (CALICCIO, s.d.). Também foi o caso do unionense José Raimundo Bona Medeiros, duas vezes nomeado prefeito (outubro de 1969 a maio de 1970; março de 1979 a maio de 1982), depois vice-governador (1983-1986) e governador (1986-1987).

Na trajetória da educação de Teresina, destaca-se, como ator ou como empreendedor, Wall Ferraz. Modelo político de maior visibilidade forjado no município, deputado federal, passou a ter proeminência a partir de 1979, quando rompeu com o esquema político dominante liderado por Petrônio Portella. Fazia parte, conforme Queiroz (2016), dos egressos da Faculdade de Filosofia (FAFI) e da Faculdade de Direito ao lado de outros próceres da cultura

e política piauienses, tais como Manoel Paulo Nunes, Raimundo Nonato Monteiro de Santana, Clemente Fortes e Camilo Filho. Uma geração formada por cidadãos que, conforme Queiroz (2016), já se apresentavam como “educadores com vontade de alterar o cenário do Piauí e considerando a educação a magna questão nacional”.

Wall Ferraz foi responsável não só pela criação e implantação da Secretaria Municipal de Educação, a partir do antigo Departamento de Desenvolvimento Comunitário e Cultura, como também pelas principais iniciativas de organização e de políticas educacionais. Em seus três governos, inaugurou: os concursos para professores, os estatutos do magistério, as eleições para escolha dos diretores escolares, a municipalização da educação, os planos decenais, os conselhos escolares. Além disso, introduziu ideias e práticas que se têm mantido pelo menos desde 1985. São exemplos das primeiras a autonomia da escola e a defesa intransigente de uma escola pública de qualidade; das demais, a subtração da pasta da educação do jogo político, nomeando titulares de reconhecida competência, quase todos professores.

Wall Ferraz fez escola, reunindo em torno de si um grupo de empreendedores que não só comungavam de suas ideias, como foram responsáveis pela condução da educação na maioria dos governos municipais nesses trinta anos. Alguns foram seus auxiliares em outras pastas, em governos anteriores, a exemplo de Guiomar Passos (1988-1992), José Maria Freitas (1992-1993), Kléber Montezuma (2001-2004; 2013-2016); outros eram do grupo da FAFI, como José Reis Pereira (1993-2000). Todos, exceto José Maria Freitas, eram professores da educação básica ou superior e nenhum deles ingressou na política partidária depois de ter sido secretário Municipal de Educação, mesmo o professor José Reis Pereira, que já era ex-deputado quando assumiu a pasta.

Os demais secretários de Educação — Washington Bonfim (2005-2010), José Ribamar Tôrres (abril de 2010 a junho de 2011), Paulo Machado Vale (junho de 2011 a novembro de 2012) e Antônio de Pádua Carvalho (novembro a dezembro de 2012) — não tinham ligações com Wall Ferraz, mas, como os demais, eram professores

e não enveredaram pela política partidária após passagem pela Semec.

Desse modo, o cargo de secretário municipal de educação encontrava atores que o achavam interessante e nele se reconheciam, posto que havia uma concordância entre o que eram e o que faziam. Eram indivíduos dispostos a investir numa ideia, definindo a agenda pública e em condições de influenciar ou escolher as alternativas e acompanhar ou controlar sua implementação. Nos termos de Capella (2010, p. 32), a partir de Kingdon, todos “atores visíveis” em condições de influir na ação dos “atores invisíveis”, especialmente, os servidores públicos. Os primeiros, conforme a autora, recebem “atenção da imprensa e do público e exercem influência, em maior ou menor grau, sobre a agenda governamental” e os demais têm “influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções” (CAPELLA, 2010, p. 35).

Assim, a educação municipal contou com atores interessados, isto é, com empreendedores de políticas públicas. Foram eles que aproveitaram as condições favorecidas pelo ideário da municipalização e pelas mudanças institucionais trazidas pela redemocratização e pela Constituição, formando um legado que estabeleceu o universo de possibilidades dentro do qual as escolhas foram feitas. Esse legado influenciou o perfil daqueles que dirigiram a educação municipal desde a criação da pasta, especialmente desde a redemocratização em 1985, na constituição de um quadro administrativo técnico qualificado, no modelo de gestão implementado, na definição das metas e em todas as definições do que seja uma escola de qualidade - autônoma, com infraestrutura física e material adequada, qualificação e remuneração dos profissionais da educação, articulação com a família e com a comunidade.

CONCLUSÃO

Este estudo analisou os fatores institucionais e políticos que contribuíram para que a educação das escolas municipais de

Teresina tivesse um dos melhores desempenhos do país, a despeito de ter mais de um quarto de sua população constituído de pobres. Com isso, pôs em exame o que influencia ou determina as escolhas, as ações e os resultados ou, em outros termos, a formação da agenda, a formulação e a implementação e, conseqüentemente, os resultados das políticas.

Nesse exame, constatou-se que a descentralização e a autonomia política, administrativa e financeira, experimentadas pelos municípios brasileiros a partir da redemocratização e institucionalizadas com a Constituição Federal, favoreceram Teresina, dando-lhe condições de agir e prover seus habitantes com políticas públicas nos mais diversos campos de ação. Isso, ainda que não constituam, em si mesmas, condições suficientes, dado que são comuns a todos os governos subnacionais, para favorecer o sucesso escolar verificado em Teresina, são instituições não só importantes, como necessárias para os governos subnacionais até porque, se não as tivessem, não implementariam políticas públicas e, dificilmente, poderiam provê-las.

As condições institucionais possibilitaram não só a instalação da estrutura organizacional e institucional sob a qual se assentaram as iniciativas adotadas a partir de 1985, quando os prefeitos voltaram a ser escolhidos em eleições diretas, mas também a assunção das atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição. Todavia, não são exclusivas da realidade teresinense, pelo contrário, são comuns a todos os municípios.

O que distingue Teresina é a continuidade das linhas de ação, vale dizer das políticas. Nelas se destacam: a gestão autônoma do sistema e das escolas, centrada nos aspectos pedagógicos cuja base é um currículo sistematicamente acompanhado e alicerçado na formação de professores; o foco nos resultados, que orientam as ações de aprendizagem de formação de professores e são avaliados sistematicamente a partir de referenciais teóricos e metodológicos consistentes.

Esses são, por um lado, os principais legados, uma vez que conformam as ações e os ritmos das mudanças; por outro, evidenciam

que o desempenho da educação municipal resulta de um esforço de longo prazo em que não apenas práticas e ideias se sedimentaram, como condicionaram a atuação dos atores, estabelecendo limites e até mesmo impondo determinadas condutas.

Para isso, contou com agentes, atores ou empreendedores, dispostos a investir seus recursos, tempo, energia e reputação, para promover uma posição ou nela se reconhecer o suficiente para por ela se responsabilizar. Esse perfil é encarnado por Wall Ferraz, prefeito por três mandatos e integrante de uma geração de educadores vocacionados para transformar a educação.

Wall Ferraz não só criaria as estruturas educacionais responsáveis pela condução da educação municipal e inauguraria uma linha de conduta administrativa e pedagógica, como faria escola, primeiro, ao subtrair a pasta da educação do ‘jogo político partidário’, confiando-a a técnicos, quase sempre professores. Depois, forjando um grupo de empreendedores que comungavam de suas ideias e foram responsáveis pela condução da educação na maioria dos governos municipais nesses trinta anos.

Com isso, o posto de secretário municipal de educação encontrava atores que, por achá-lo importante, nele se reconheciam e se dispunham a investir numa ideia, definindo a agenda pública, influenciando ou escolhendo as alternativas e acompanhando ou controlando sua implementação. Assim foi que, diante das condições favorecidas pelo ideário da municipalização e pelas mudanças institucionais trazidas pela redemocratização e pela Constituição, formaram um legado que estabeleceu o universo de possibilidades dentro do qual as escolhas foram feitas.

Dessa forma, na educação municipal, as condições institucionais se juntaram às políticas prévias, contando, para tanto, com atores interessados, isto é, com empreendedores de políticas públicas. Foram eles que aproveitaram as condições favorecidas pelo ideário da municipalização e pelas mudanças institucionais trazidas pela redemocratização e Constituição, formando um legado que condicionou as escolhas, influenciou o perfil dos dirigentes educacionais, a composição do quadro administrativo com técnicos

qualificados, a gestão baseada em resultados e todas as definições do que seja uma escola e uma educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas (SP), v. IX, n. 1, p. 124-147, 2003.

ALVES, Fátima Cristina de M. **Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios**. 2007. 243f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp076145.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2014.

ANDRADE, Edson Francisco. **Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2012.

ARRETCHE, Marta. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 321f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1998. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280172>. Acesso em: jul. 2015.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas públicas:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESPE, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Regulação da Educação Básica no Brasil a partir de Programas Federais. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas públicas e gestão da educação.** Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011, p. 87-112.

BATISTA, Matias Barboza. **Os Municípios nos Governos FHC e LULA:** uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa. Senado Federal; Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS. Brasília, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Le mort saisit le vif* - As relações entre história reificada e história incorporada. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 75-106.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 12/8/1971, retificado em 18/8/1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. **Constituição (1988).** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2014.

CALICCIO, Vera. **Petrônio Portela Nunes (Biografia).** Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/petronio-portela-nunes>. Acesso em: maio 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1 sem. 2006. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Transformando ideias em ação: o papel dos empreendedores de políticas públicas. **34º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, 2010.

CASTELO BRANCO, Pedro Vilarinho. **Mulheres plurais**: a condição feminina em Teresina na Primeira República. Teresina: FCMC, 1996.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. **Texto para discussão (IPEA)**, Brasília, n. 1352, ago. 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1352.pdf. Acesso em: maio 2015.

COLEMAN, James S. *et al.* **Equality of educational opportunity**. Washington (DC): 1966.

ERNICA, Maurício. Desigualdades educacionais no espaço urbano: o caso de Teresina. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 523-788, set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n54/02.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

GANDARA, Gercinair Silvério. Teresina: a Capital sonhada do Brasil Oitocentista. **História**, São Paulo, v. 30, n.1, p. 90-113, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v30n1/v30n1a05.pdf>. Acesso em: jun. 2016.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In:

Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas: X** Prêmio Tesouro Nacional - 2005. São Paulo: Ágape Editores Ltda, 2006, p. 803-841.

MATSUMOTO, Carlos E. H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C. E. **Município: palco da vida.** A história do municipalismo brasileiro. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: http://www.memoria.cnm.org.br/images/palco_da_vida_cnm.pdf. Acesso em: jun. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MOREIRA, Amélia Alba Nogueira. A cidade de Teresina. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, a. 31, n. 230, p. 3-185, set./out., 1972. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1972_v31_n230_set_out.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

PINTO, José Marcelino de Resende. Federalismo e o financiamento da educação básica. In: MARTINS, Ângela Maria (org.) **Políticas de gestão da educação: desafios em tempos de mudanças.** Campinas (SP): Autores Associados, 2013, p. 25-44.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999.

QUEIROZ, Teresinha. **Estado, sociedade, políticas públicas e Sistema Escolar no município de Teresina.** Discurso proferido em Sessão Solene na Câmara municipal de Teresina por ocasião das comemorações do Cinquentenário da Semec, em maio de 2016 (não publicado).

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. **Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros: uma análise após a redemocratização.** 2007. 178f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

SEGATTO, Catarina Ianni. **Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros.** 2011. 134f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. Finanças Públicas Municipais: trajetória e mitos. **Conjuntura Econômica**, São Paulo, v. 45, n. 10, p. 44 a 50, out. 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/55150/53822>. Acesso em: jan. 2016.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1201.pdf. Acesso em: jan. 2016.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and social policies. **Annual Review of Sociology**, v. 12, p. 131-157, 1986. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.so.12.080186.001023>. Acesso em: ago. 2015.

SOARES, José Francisco. Educação, Desigualdade e Pobreza. In: EITLER, Kitta; BRANDÃO, Ana Paula (Org.). **Por que pobreza?: educação e desigualdade.** Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014, p. 57-65.

SOUZA, Celina. Federalismo e gastos sociais no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova** – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 52, p. 5-28, 2001.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, v. 2, p, 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

EFEITO MUNICÍPIO NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: O QUE FEZ TERESINA PARA A APRENDIZAGEM DOS ALUNOS

Kleber Montezuma Fagundes dos Santos¹

Este trabalho aborda o “efeito município”, investigando como a ação de um sistema de ensino constitui um fator que propicia a aquisição de conhecimentos e os ganhos de proficiência, isto é, como contribui para a melhoria do desempenho escolar. É parte dos resultados da tese intitulada “*Município onde os pobres aprendem: o caso de Teresina*”, em que são expostos os fatores favorecedores dos resultados educacionais alcançados pela capital piauiense nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O ponto de partida são os resultados obtidos pela Rede Municipal de Teresina no Índice de Desenvolvimento da Educação

¹ Economista. Mestre em Educação e Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Docente do Curso de Administração da Universidade Estadual do Piauí. Economista da Prefeitura Municipal de Teresina. E-mail: klebermontezuma@gmail.com.

Básica (Ideb), criado em 2007 pelo Inep, como um “indicador de qualidade educacional”, obtido a partir do “produto entre o desempenho e o rendimento escolar” (INEP, [2007a]). O cálculo inicial, considerado o valor de referência ($t=0$), foi realizado com dados de 2005 e serviu de base para o estabelecimento das metas intermediária e final, o que significa que levou em conta o estágio em que se encontrava cada escola, rede, município, estado e país (INEP, [2007b]).

O valor de referência de Teresina, Ideb de 2005, nos anos iniciais, foi 4,2, igualando-se ao de Campo Grande, Rio de Janeiro e Florianópolis, e inferior, entre as capitais, apenas ao de Curitiba (4,7) e Belo Horizonte (4,6). Nos anos finais, foi 3,9, inferior, entre as capitais, aos de Curitiba (4,2), São Paulo (4,1) e Florianópolis (4,0). O desempenho, nas edições subseqüentes, não apenas se manteve entre os melhores resultados do grupo, sendo, inclusive, em todas as avaliações, o maior entre as capitais nordestinas no estágio inicial e no final, como superou as metas para as redes municipais brasileiras e, exceto em 2013, as suas próprias.

O desempenho, aliado à trajetória crescente, tem chamado a atenção de estudiosos, seja pela excepcionalidade do crescimento da média no SAEB entre as demais capitais nordestinas ou em comparação à rede estadual (ALVES, 2007), seja pelo efeito das políticas municipais de educação na redução das desigualdades sociais (ÉRNICA, 2013), seja, ainda, pelo desempenho de seus alunos na Prova Brasil apesar da pobreza de sua população (SOARES, 2014). Segundo Soares (2014), Teresina possui o maior número de pobres entre todas as capitais brasileiras (27,6%), mas seus resultados educacionais (28,3% no aprendizado adequado² de Leitura e 20,9% de Matemática) superam Florianópolis que tem o menor número de pobres (3,4%, mas atinge somente 24,2% em Leitura e 20,8% em Matemática) ou mesmo outras capitais com

2 Percentual de alunos que realizaram a Prova Brasil e atingiram, no 5º ano, mais de 200 pontos em Língua Portuguesa e 225 pontos em Matemática, e no 9º ano, respectivamente, mais de 275 e mais de 300 pontos.

condições semelhantes, como Fortaleza (27,5% de pobres e 20,8% no aprendizado adequado em Leitura e 12,1% em Matemática).

O que se investiga neste texto, tendo por base estudo realizado na tese, é o que contribuiu para isso. Pergunta-se: o que fez o município de Teresina para que suas escolas, a despeito da pobreza dos alunos, tivessem um dos melhores desempenhos do país? Essa tem sido uma linha de investigação que, ao lado do exame das características dos alunos matriculados em cada escola e do contexto intraescolar, tem focalizado a influência da “[...] qualidade da instrução, das condições de infraestrutura, da oferta escolar e da gestão do sistema educacional [...]” no aprendizado dos educandos (SOARES; ALVES, 2013, p. 494).

Desse modo, acrescenta aos estudos já tradicionais sobre o efeito das condições socioeconômicas na aprendizagem (BOURDIEU, 2007) o exame da contribuição dos sistemas municipais nos resultados de seus alunos, notadamente daqueles de origem social desfavorecida, e a investigação sobre o efeito das escolas (ALVES; SOARES, 2007), das políticas de gestão, das modalidades de uso de recursos e das práticas pedagógicas (ANDRADE; SOARES, 2008, p. 379).

Analisam-se as ações desenvolvidas pela Prefeitura de Teresina, por meio da Secretaria Municipal de Educação (Semec), para que suas escolas tivessem um dos melhores desempenhos do país, a despeito de ter mais de um quarto de sua população (27,6%) constituída de pobres. Por conseguinte, não se compara o que esse município alcançou com o que outros conseguiram, tampouco se estabelece relação de causa/efeito entre o que é realizado e o que é alcançado. Estuda-se o caso de Teresina, o que significa que, como toda pesquisa que se vale dessa estratégia, tanto busca apreender a realidade em suas várias dimensões como a aborda em profundidade, valendo-se, para isso, de dados e evidências diversas. O que se deseja é examinar o que foi feito para que as escolas da Rede Municipal de Ensino de Teresina alcançassem um dos melhores desempenhos do país nas avaliações realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Como todo estudo de caso, as conclusões valem para o universo considerado. Não se assegura, como observam Laville e Dione (1999, p. 156), “[...] que possam se aplicar a outros casos”, ainda que também não o contradigam ou, no limite, ajudem a compreender como os sistemas de ensino contribuem na melhoria da aprendizagem.

Essa não é uma tarefa fácil, até porque é a primeira tentativa de delinear as políticas e as ações educacionais oferecidas pelo município de Teresina, e, conseqüentemente, ressentem-se da ausência de estudos e da escassez de informações, constituindo um desafio o rastreamento das ações dos agentes, bem como a localização de documentos e de registros de 1985 até 2013.

A perspectiva é de que a descentralização, esboçada no final do Regime Militar e consolidada na Constituição de 1988, ensejou formas autônomas de exercício do poder local que, somadas à reforma do Estado, promovida pelo governo central na década de 1990, implicaram mudanças estruturais e de gestão. Para isso, adota-se, ao lado da pesquisa bibliográfica sobre a educação piauiense e a teresinense, a pesquisa documental consubstanciada em leis relativas à criação de políticas e de instrumentos educacionais, estatísticas sobre a educação no estado e no município, jornais, publicações sobre as ações educacionais, Planos Plurianuais, Planos Decenais de Educação e diversos relatórios.

Os dados apurados e os resultados deles decorrentes estão expostos em quatro partes, sendo a primeira a presente introdução. Na segunda, “Organização das ações educacionais da Prefeitura de Teresina”, expõe-se a organização do setor, desde 1966, ano de criação de uma secretaria para a educação municipal, até 1988, quando se tem, com a aprovação da nova Constituição, um novo marco legal. Na terceira, “Ações desenvolvidas no município de Teresina a partir da Constituição Federal de 1988”, mostra-se o que foi feito, antes e depois da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Na quarta, a conclusão, analisam-se as ações, apontando o que favoreceu os resultados acadêmicos da Rede.

ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES EDUCACIONAIS DA PREFEITURA DE TERESINA

No município de Teresina, as ações educacionais começaram a ser organizadas a partir de 1966 com o envio pelo prefeito de projeto de lei propondo uma reforma administrativa que incluía a criação da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Saúde Pública. Não chegou a ser implementada, mas constituiu o embrião para a criação do Departamento de Desenvolvimento Comunitário e Cultura por meio do Decreto nº 11, de 5 de setembro de 1969, que coordenou as escolas municipais, quase todas localizadas na zona rural (TERESINA, 1969), até 1975, quando, por meio da Lei municipal nº 1.490, de 20 de outubro de 1975, passou a denominar-se Secretaria Municipal de Educação (TERESINA, 1975).

A Secretaria, contando com órgãos colegiados e departamentos de educação, cultura, recreação e desportos, ajustava-se à Reforma Educacional patrocinada pela Lei Federal nº 5.692/71 (JACOMELI, 2010, p. 78), dispondo das condições requeridas para receber os recursos disponibilizados pela política municipalista do Regime, bem como para conduzir a educação local. Todavia, até 1985, dependia do apoio da Secretaria Estadual da Educação (Seduc) (BRITO, 1996), pois não só os recursos municipais eram reduzidos, como sua posição estratégica no cenário político do estado impingia a parceria com o Governo Estadual.

O restabelecimento de eleições para escolha de prefeitos e vice-prefeitos das capitais pela Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, ao restituir o voto direto, em 15 de novembro desse ano, possibilitou a eleição do deputado federal Wall Ferraz (PMDB) e, conseqüentemente, mudanças na gestão da educação municipal.

Nesse momento, a Rede Municipal era formada por “93 escolas, 75 na zona rural e 18 na zona urbana”, atendendo aproximadamente “22 mil alunos” (TERESINA, 1986, 47). A Secretaria de Educação, sob o comando de um professor da educação básica e líder da categoria profissional, voltou-se para o

levantamento da infraestrutura da educação municipal, realização de concurso público e das eleições diretas dos diretores escolares (instituídas pela Lei municipal nº 1.802, de 30 de novembro de 1984) e elaboração do Estatuto do Magistério (plano de carreira, cargos e salários).

A regulamentação da carreira do magistério era uma das exigências do § 4º, acrescido ao art. 7º do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, pelo Decreto nº 91.781, de 1985, para que os municípios fossem habilitados à obtenção dos recursos do Salário Educação³ (BRASIL, 1985). Nessa época, ainda não havia sido instituída a cota do salário-educação para os municípios⁴, sendo esses beneficiários, conforme o Decreto nº 88.374, de 7 de junho de 1983, por meio de projetos e atividades voltados para “[...] o desenvolvimento do ensino de 1º grau”, da parcela de 25% do 1/3 destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 1983).

Com o Estatuto do Magistério, instituído pela Lei nº 1.870, de dezembro de 1986, o município de Teresina tornava-se habilitado a usufruir do Salário Educação, podendo exercer a condução da educação na sua área de abrangência. Além disso, essa regulamentação, prevista no art. 36 da Lei nº 5.692, de 1971 (BRASIL, 1971), era um dos compromissos de campanha do prefeito, sintonizado que era com os movimentos dos professores.

As eleições para a escolha de diretor e de vice-diretor de escolas da Rede Municipal de Teresina, para Wall Ferraz, era “[...] um ponto de partida para a luta que deve ser deflagrada em todo o Estado, visando conseguir a autonomia da escola”, sem a qual não haveria “[...] as outras conquistas” (WALL..., 1986, p. 3). Em seu entendimento, as eleições libertavam a escola dos “[...] interesses políticos de grupos” e a colocavam a “[...] serviço da comunidade”. “A liberdade das escolas”, complementou, era o ponto de partida para outras conquistas educacionais (WALL..., 1986, p. 3).

3 Contribuição social prevista na Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e depois estabelecida no art. 178 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

4 A cota municipal foi instituída pela Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.

Desse modo, dava corpo às ideias descentralizadoras que, desde os anos de 1960, estavam em curso. Com efeito, antes mesmo das Reformas Constitucionais, os municípios, particularmente os que eram capitais, começaram a ter condições objetivas – derivadas do fato de contarem com algumas fontes de receitas próprias – para o exercício de uma gestão com certo grau de autonomia. No campo da educação, a vinculação de recursos, que havia sido retirada pela Constituição de 1967, consoante Gouveia (2008, p. 447), retornou na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, “apenas para os municípios”, que deveriam, conforme a letra f do art. 15, aplicar 20% da receita tributária no ensino primário, sob pena de intervenção.

A Lei nº 5.692, de 1971, já definia, no Parágrafo Único do art. 59, que, na parte referente aos municípios, fossem destinados “[...] ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação” (BRASIL, 1971), assegurando as condições de assumirem suas responsabilidades no desenvolvimento do ensino, especialmente de 1º grau, que, conforme o Parágrafo Único do art. 58, deveria, progressivamente, passar para o seu encargo. A justificativa era que, pela natureza desse nível de ensino, os atos a ele vinculados seriam “[...] realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (BRASIL, 1971).

Com isso, possibilitava a “[...] municipalização das matrículas ou de determinados serviços relacionados à educação; ao mesmo tempo [em que prescreviam] a priorização do ensino de 1º grau, inclusive com uma subvinculação dos recursos do Fundo de Participação para este nível de ensino”. É verdade, como assinalou Melchior (1987 apud GOUVEIA, 2008, p. 448), que a efetivação desses dispositivos enfrentava entraves, tanto em face das precariedades das contas municipais, como da manutenção de repasses, como o do salário-educação, apenas por meio dos estados; todavia, eram dadas as condições para a municipalização.

O fato é que a descentralização estava nas intenções do governo da época, tanto que, por meio do Pró-Município, Programa criado em 1977 pelo Ministério da Educação, eram repassados recursos, via convênios, aos que desejassem assumir o ensino de 1º

grau. O Programa, conforme Arelaro (1999 apud GOUVEIA, 2008, p. 448), “acaba sendo adotado quase que exclusivamente na Região Nordeste – a mais pobre do País – que, [...], em geral, ‘concordava’ mais facilmente com o Governo Federal, na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios”.

As determinações legais, assim como os convênios, não se efetivaram igualmente em todos os municípios. Isso ocorreu não só em face das desigualdades regionais e das diferentes capacidades financeiras (GUIMARÃES, 1995, p. 28), mas também porque os critérios de repasse de recursos, isto é, a celebração de convênios, segundo Guimarães (1995, p. 29), eram “[...] eminentemente políticos, desprezando quaisquer critérios técnicos e sem nenhum resultado positivo em relação ao fim principal para o qual teria sido concebido”.

Teresina inscreve-se, como as cidades de Salvador e Camaçari, estudados por Souza (1996, p. 107), dentre aqueles casos em que o processo descentralizatório, fiscal e político, possuía capacidade limitada “[...] de transformação, seja nas práticas políticas, seja na alocação de recursos locais para a melhoria das condições de vida de suas comunidades”, por isso restringiu suas ações à organização da Rede Municipal de Ensino e à melhoria da infraestrutura.

AÇÕES DESENVOLVIDAS NO MUNICÍPIO DE TERESINA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Antes da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Constituição Federal conferiu aos municípios a condição de unidades federadas e maior participação no bolo tributário nacional, todavia os novos regulamentos da educação só passariam a vigor oito anos depois, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). O prefeito eleito, como seu antecessor, deputado constituinte e do PMDB, também nomeou para a Secretaria de Educação um professor que prosseguiu com a

organização e a estruturação da pasta com a implementação do Regimento Interno; informatização do Departamento de Controle de Dados e Estatística; e aquisição do prédio-sede da Secretaria. Além disso, inaugurou a política de qualificação de professores com formação em nível de 2º grau (Normal) e superior (Licenciatura), a elaboração da proposta curricular e a ampliação do número de escolas e matrículas, possibilitando que a Rede chegasse a 1993 com 73 unidades na zona urbana, 113 na zona rural e 48.205 alunos (TERESINA, 1996; 2004a).

A elaboração do currículo foi concluída em 1995, não sofrendo interrupção, assim como as demais ações, mesmo com as mudanças na gestão da Secretaria, em março de 1992 e em janeiro de 1993. O currículo norteou-se pela ideia de autonomia da escola, sendo, conforme o secretário, “pistas metodológicas e conteúdos mínimos”, para “[...] subsidiar as ações educativas, cabendo a todos os envolvidos no processo elaborar o Currículo Pleno da Escola Municipal, de modo a integrar as atividades educacionais ao contexto da realidade escolar” (COSTA; VILARINHO, 2005, p. 5).

A nova gestão encarregou-se, ainda, da elaboração do Plano Municipal Decenal de Educação para Todos de Teresina (PDET), que elegeu como objetivo geral “universalizar o atendimento à demanda escolarizável do município de Teresina, oferecendo a crianças, jovens e adultos ensino que atenda às necessidades elementares da vida contemporânea” (TERESINA, 1993, p. 21). Como políticas, definiu: a universalização do ensino fundamental e de educação infantil; a qualidade do ensino com a qualificação e formação continuada dos professores e especialistas e avaliação do sistema municipal de ensino; a valorização do magistério com adoção de um plano de cargos e salários⁵, estabelecimento de incentivos aos professores que atuassem em séries iniciais e garantia de ingresso exclusivo por meio de concurso público; gestão democrática e autonomia escolar

5 O Plano trata de “adoção”, contudo, vigia, desde dezembro de 1986, a Lei nº 1.870, o primeiro “Estatuto do Magistério de 1º e 2º Graus da Rede de Ensino do Município de Teresina” que, como observa Castro (2014, p. 78), embora “[...] não fizesse referência ao plano de cargos e carreira, [constava] no Estatuto a parte do plano de cargos e carreira”.

com a implantação do Conselho Municipal, projeto pedagógico de cada escola, escolha de diretores e vice-diretores pelo voto universal, autonomia financeira, implantação dos conselhos escolares, incentivo à participação da família nas discussões e nas decisões do processo educativo (TERESINA, 1993, p. 28).

Essas políticas, assim como o Ciclo de Alfabetização, implantado no governo anterior, foram adotadas, apesar da posse do vice-prefeito em face do falecimento do titular em 22 de março de 1995. A manutenção do secretário possibilitou que, ao Ciclo de Alfabetização, se juntasse a reestruturação do ensino fundamental em duas etapas; a primeira, com dois blocos de dois anos cada uma, tendo um único professor responsável pela regência das aulas e progressão automática em cada bloco; e a segunda, dividida em quatro séries anuais (5ª a 8ª), com um professor para cada disciplina (TERESINA, 2004a).

Além disso, ainda em 1995, começou-se a organizar o sistema de avaliação institucional da Rede Municipal, por meio da adesão ao Projeto “Qualidade da Educação Básica e Avaliação de Rede” de iniciativa da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com apoio financeiro do MEC/FNDE e implementação do Núcleo de Avaliação e Pesquisa Educacional (NAPE), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (RODRIGUES, 2000). O Projeto constava de teste objetivo de Língua Portuguesa e de Matemática aplicado aos alunos de 4ª e 5ª séries (5º e 6º anos) e de questionário aos professores das turmas testadas quanto ao sexo, à idade, à educação formal, ao treinamento em serviço e à experiência pedagógica (RODRIGUES, 2000, p. 16).

Assim, reuniam-se as condições para efetivar o que estabeleceria a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), contando, para isso, com os recursos do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

Depois da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Rede Municipal de Ensino, quando da aprovação da LDB, era formada por 162 escolas, sendo 68 (42%) urbanas e 94 (58%) rurais, e atendia 60.191 alunos (7.003 na pré-escola e 53.188 no ensino fundamental), indicando que a redução de escolas na zona rural não afetava negativamente as matrículas, pelo contrário, ampliava-as em 10% (TERESINA, 1996).

A gestão da educação municipal mantinha-se sob o comando do mesmo secretário, reconduzido ao cargo pelo novo prefeito, também do PSDB. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e o aporte financeiro do Fundef possibilitaram o empreendimento de ações voltadas para a universalização da oferta e para melhoria da gestão e da infraestrutura. Dentre as primeiras, destacam-se os programas Toda Criança na Escola e Bolsa-Escola Teresina. O primeiro consistia em intensa campanha em todos os meios de comunicação para buscar crianças de 7 a 14 anos que estivessem fora da escola. O segundo também objetivava atrair aqueles que estavam fora da escola, mas, desta feita, focalizando os segmentos mais vulneráveis, requerendo-lhes a matrícula como condição para a transferência de renda.

Nesse período, as matrículas não só aumentaram 18%, como a Rede Municipal passou a oferecer 35% das vagas do ensino fundamental local. Com isso, a taxa de frequência líquida no ensino fundamental, que era de 83%, em 1991, passou para 96%, em 2000 (PNUD, 2013), o que significava a universalização desse nível de ensino e, conseqüentemente, a inauguração de uma nova etapa, a melhoria da qualidade do ensino, da gestão e da infraestrutura.

No ensino, foram empreendidas ações voltadas para a melhoria do desempenho dos alunos do ensino fundamental em Língua Portuguesa e em Matemática, cujos exemplos são o Programa de Olimpíadas de Matemática e o Concurso de Redação, dos quais participaram, na primeira etapa, respectivamente, 180 alunos de 106 escolas e 230 alunos de 52 escolas (COSTA; VILARINHO, 2005).

Os alunos com melhores notas ganhavam viagens, juntamente com seus professores, para os Estados Unidos da América para conhecer a Disney, em Orlando, Flórida; outros ganhavam viagens para cidades históricas brasileiras, como Ouro Preto, Tiradentes, Sabará, em Minas Gerais, entre outras (COSTA; VILARINHO, 2005).

O destaque nas escolas, durante a gestão, foi a criação de um Fundo Rotativo, seguindo as pegadas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado pela Resolução do FNDE nº 12, de 10/5/1995. O fundo municipal, instituído pela Lei nº 2.511, de 16 de março de 1997, e regulamentado pelo Decreto nº 3.454, de 07 de maio de 1997, possibilitava às escolas receber recursos financeiros para a aquisição de material e realização de pequenos serviços, conforme decidido em assembleias da comunidade escolar. A gerência dos recursos cabia aos respectivos Conselhos Escolares criados em 1995 (TERESINA, 2004b).

Na gestão, foram destaques: a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, do Sistema Municipal de Educação e a adesão ao Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)⁶. O Conselho do Fundef, criado pela Lei Municipal nº 2.641, de 30 de março de 1998 (TERESINA, 1998), era uma exigência do art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao estabelecer que “[...] o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo” seriam exercidos por Conselhos a “[...] serem instituídos em cada esfera” de governo (BRASIL, 1996).

A criação do Sistema Municipal de Ensino de Teresina (SME) era uma das inovações da Constituição Federal ao definir, no art. 211, que caberia à União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem seus sistemas de ensino, definirem formas de

6 O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) foi um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, com a interface das secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e financiamentos provenientes do Banco Mundial (BRASIL, 2000).

colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988). Os municípios, conforme o Parágrafo único do art. 11 da LDB, podiam optar por instituir seu próprio sistema de ensino, integrar-se ao sistema estadual ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996). Teresina optou pela criação do sistema próprio, por meio da Lei nº 2.900, de 17 de janeiro de 2000. Desse modo, decidia exercer a autonomia constitucionalmente estabelecida e, com isso, segundo a LDB, art. 11, inciso III, podia “[...] baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996), como currículos mais adequados às necessidades e peculiaridades locais.

O Sistema Municipal de Ensino de Teresina (SME) foi constituído pela Secretaria, órgão administrativo, pelo Conselho, como órgão colegiado, e pelas instituições de ensino fundamental e de educação infantil, mantidas e administradas pelo poder público municipal, bem como aquelas de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada (TERESINA, 2004b, p. 69).

As competências do Conselho Municipal de Educação, definidas no art. 2º da Lei, eram: “elaborar as normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino, bem como estudar, planejar, orientar e aprovar matérias educativas pertinentes ao funcionamento administrativo e pedagógico dos estabelecimentos que o integram” (TERESINA, 2004b, p. 69). À Secretaria, consoante o art. 3º, competia:

fiscalizar o cumprimento das normas e decisões emanadas do Conselho Municipal de Ensino, registrar e fiscalizar os estabelecimentos que integram o sistema Municipal de Ensino, bem como reconhecer e registrar os certificados ou diplomas de conclusão do Ensino fundamental em estabelecimento do SME (TERESINA, 2004b, p. 69).

A adesão ao Fundescola, por meio de Convênio de cooperação técnica e financeira da Prefeitura com o Ministério da Educação, a partir do FNDE (BRASIL, 2000), possibilitou o estudo das Diretrizes Curriculares Nacionais, a partir de 2001, e a troca de experiências sobre a sistematização do trabalho docente, bem

como a implementação do Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) (TERESINA, 2002, p. 4) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Os primeiros planos, totalmente financiados pelo FNDE/Fundescola, foram elaborados em 04 (quatro) escolas da Rede que atendiam aos critérios definidos pelo Programa de possuir pelo menos 200 (duzentos) alunos, unidades executoras (Conselhos Escolares) e “[...] condições mínimas de funcionamento e liderança forte” (ROCHA; COSTA, [2008], p. 6). A “liderança forte” se justificava pela necessidade de a escola assumir a responsabilidade pelo direcionamento e coordenação da elaboração do PDE, envolvendo “[...] todos os segmentos da escola e da comunidade escolar, na busca de melhoria de desempenho dos alunos” (AMARAL SOBRINHO, 2001, p. 17).

A educação pública do município de Teresina, portanto, chegava ao século XXI ancorada, de um lado, no seu Sistema Municipal e, do outro, no Fundescola. O primeiro consistia em mecanismo de afirmação legal de sua autonomia, o que coadunava com os fundamentos do federalismo, visto que tinha suas responsabilidades educacionais estabelecidas num ordenamento legal e numa estrutura administrativa e, ao mesmo tempo, tinha definidos os modos de cooperação e articulação com os demais integrantes da federação. O segundo trazia a lógica do planejamento estratégico, bem como a gestão voltada para resultados e eficiência.

Essas ideias nortearam o novo gestor da educação nomeado pelo prefeito reeleito, professor e integrante de movimentos sociais. A nova gestão, em conformidade com o Fundescola, prosseguiu com a qualificação de professores, desta feita, por meio do Programa da Aprendizagem Escolar (GESTAR), iniciado em 2001, para os professores de Língua Portuguesa e de Matemática do 1º e do 2º blocos do ensino, expandiu o Plano de Desenvolvimento da Escola para 97 unidades escolares com um aporte de R\$ 876.000,00 (TERESINA, 2007a) e introduziu o planejamento estratégico na Secretaria (ROCHA; COSTA, [2008]).

Juntaram-se essas ações à aprovação, pela Lei nº 2.972, de 17 de janeiro de 2001, do novo Estatuto e do Plano de Cargos e

Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina (PCCS). O Plano visava à valorização do magistério, para o que foi complementado com a Lei nº 3.089, de 18 de abril de 2002, que estabelecia a gratificação de desempenho escolar ao pessoal do magistério (pedagogo, diretor, vice-diretor e professor em efetivo exercício de magistério em sala de aula), conforme a média de cada escola na avaliação externa de Rede, a Taxa de Aprovação dos alunos, a Taxa de Distorção Idade-Série e a Taxa de Evasão Escolar (art. 1º, parágrafo 1º). Cada um desses indicadores tinha um peso cuja soma totalizava 100 pontos e os resultados classificavam as escolas em classes que variavam de A, com o melhor desempenho (mais de 80 pontos), a E, com menos de 50 pontos.

Tais medidas foram acompanhadas pela instituição do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Teresina (CAE), por meio da Lei Municipal nº 2.989, de 14 de maio de 2001, e do Conselho Municipal de Educação de Teresina (CME) pela Lei Municipal nº 3.058, de 19 de dezembro de 2001, e pela aprovação do Plano Decenal da Educação de Teresina (2003-2013). O Plano Decenal definiu como objetivos:

- Universalizar o atendimento à demanda escolarizável do município de Teresina, garantindo o acesso, permanência e sucesso das crianças, jovens e adultos a um ensino de qualidade, numa perspectiva de Educação para todos.
- Erradicar o analfabetismo, visando inserir mulheres e homens piauienses no processo socioeconômico e político do estado e do país, ampliando as oportunidades de geração e aumento de trabalho e renda, a redução da pobreza e o resgate de suas dignidades de cidadãos (TERESINA, 2003, p. 27).

As metas a serem alcançadas pelas políticas na área de abrangência do sistema municipal de ensino eram: reduzir para 5% o índice de analfabetismo, alcançar, em 10 anos, a “[...] taxa de escolarização da população em ensino fundamental – 1ª a 4ª séries - em, pelo menos, 90%”; atender 60% das crianças de zero a três anos e 100% as de quatro a seis anos; incorporar todas as crianças

de seis anos no ensino fundamental; assegurar a permanência “[...] de pelo menos 90% de crianças e adolescentes em 8 anos do processo da escolaridade obrigatória de 7 a 14 anos”; reduzir “em, pelo menos, 80% a distorção idade/série [...]”; manter a evasão e a repetência em, no máximo, 10% ao ano; universalizar o “[...] ensino fundamental” para crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos (TERESINA, 2003, p. 32-33).

Prosseguiram os propósitos perseguidos pelo município no Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993; TERESINA, 1993), em especial quanto à universalização do atendimento à demanda escolarizável do município de Teresina e à qualidade do ensino como garantia da aprendizagem. Para isso, foram implementadas medidas voltadas à regularização do fluxo escolar e à alfabetização, contando com o Instituto Ayrton Senna (IAS), que passou a monitorar o fluxo escolar pelos índices de repetência e de evasão e a exigir da escola planejamento, acompanhamento, avaliação e resultado, e com o Instituto Alfa e Beto (IAB), que, por meio do Programa Especial de Alfabetização para alunos do 1º ano do ensino fundamental, ainda não alfabetizados, possibilitou a manutenção na série indicada e a permanência na escola, bem como a introdução de boas práticas de alfabetização (TERESINA, 2010).

Nesse sentido, foi implantado, em 2004, o “Prêmio Professor Alfabetizador” com os objetivos de valorizar os professores-alfabetizadores; traçar um perfil da aprendizagem dos alunos em processo de alfabetização; produzir informações diagnósticas visando acompanhar a aquisição das habilidades de leitura e escrita, no decorrer do ano letivo; e fundamentar decisões relativas ao planejamento, à formação de professores e à intervenção na sala de aula (LUSTOSA, 2013, p. 60). Com isso, media-se o nível de alfabetização dos alunos e, por conseguinte, o desempenho do professor-alfabetizador, premiando aqueles que alcançavam, na avaliação feita pela Semec, “[...] o mínimo de 90% dos alunos com nota igual ou superior a seis” (TERESINA, 2008, p. 32).

Nesse período, as matrículas reduziram-se, aproximadamente, 2,5%, saindo de 57.838, em 2000, para 56.390, em 2004 (TERESINA, 2015), refletindo a universalização e a redução da taxa de distorção idade/série e de reprovação. Todavia, a participação da Rede Municipal, no total de matrículas no ensino fundamental no município, passou a ser 43%, ainda que tivesse 25% dos estabelecimentos. Esse foi o legado na educação para o prefeito subsequente, também integrante do PSDB e das equipes das administrações anteriores.

A educação, confiada a um professor universitário, tanto continuou o Prêmio “Professor Alfabetizador” como empreendeu esforços no sentido de ampliar as parcerias com os Institutos Alfa e Beto e Ayrton Sena e fortalecer a autonomia da escola, ancorando-se no planejamento estratégico introduzido pelo Fundescola por meio do PDE-Escola.

A ampliação da articulação com o Instituto Alfa e Beto possibilitou o atendimento de 6.490 alunos, em 2007, e a “universalização do Método Metafônico de alfabetização em todas as turmas de série inicial (alfabetização)”, concluindo o processo de alfabetização ao final do 1º ano do ensino fundamental (TERESINA, 2008, p. 47). Com o Instituto Ayrton Senna, a ampliação significou aumentar em mais de 4000% o número de crianças atendidas (de 783 alunos, em 2004, para 32.129, em 2009) e, com isso, os índices de alfabetização na Rede, que eram de 82,51%, passaram para 92,69% (TERESINA, 2010).

Essa associação também foi ampliada nas ações voltadas para a redução da distorção idade/série no ensino fundamental, com o Projeto Se Liga, atendendo 5.965 alunos com “[...] problemas de analfabetismo”, a fim de promovê-los para o Projeto Acelera, cuja atuação se voltava para a “[...] conclusão da regularização do fluxo” escolar (TERESINA, 2010, p. 38). Nesse, foram atendidos 4.488 alunos, os alfabetizados, que corrigiram sua defasagem escolar e, conseqüentemente, passaram a frequentar a série correspondente à idade, restabelecendo o fluxo escolar (TERESINA, 2010, p. 38) e,

em consequência, reduzindo o índice de distorção idade/série de 19,86%, em 2004, para 6,30%, em 2008 (TERESINA, 2010).

A escola era o “eixo central da política de educação”, para a qual convergiam “todos os esforços e ações dos agentes que integram os órgãos da educação municipal – Conselho e Secretaria”, pois nela materializavam-se as práticas educativas e dela irradiava-se a educação (TERESINA, 2007b, p. 32). Essa é uma diretriz que já constava no Programa do Fundescola que, como a Semec, partilhava o ideário de que a escola era o “[...] locus do ensino-aprendizagem”, resultando na “[...] necessidade de fortalecer sua capacidade de funcionar e ensinar” (BRASIL, 2006, p. 7). Esse Programa também foi mantido com o financiamento de planos de 74 escolas com recursos do Tesouro Municipal e do Fundo e com o treinamento das demais sobre a metodologia do planejamento estratégico (ROCHA; COSTA, [2008], p. 7-8).

Esse governo, contudo, substituiu a “Gratificação de Desempenho Escolar”, pela “Premiação de Desempenho Escolar”, estabelecida pela Lei nº 3.514/2006, que mantinha os critérios anteriores, mas, diferentemente do outro, que gratificava os professores, premiava as escolas (LUSTOSA, 2013). Além disso, dando cumprimento à Lei nº 11.738/2008 e ao PDET (TERESINA, 2003), instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Nessa ocasião, a Rede Municipal de Ensino passava a ter, no ensino fundamental, mais de um terço (35%) das escolas sediadas no município e 50% das matrículas; na educação infantil, um acréscimo de 164% no número de unidades (de 67, em 2004, para 177, em 2009), de 318% no de matrículas em creches (de 1.665, em 2004, para 6.952, em 2009) e de 160% no de pré-escola (de 5.593 para 14.519) (TERESINA, 2015).

Esse crescimento teve início em 2007, quando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Diferentemente do Fundef, ao qual substituíra, tinha escopo mais amplo atendendo

toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos). Com isso, segundo o Fórum Municipal de Educação (TERESINA, 2015, p. 20), consolidou-se a “[...] municipalização de 100% da Educação Infantil das creches da Rede Estadual e a incorporação da quase totalidade das pré-escolas filantrópicas e comunitárias, que eram conveniadas com a extinta Secretaria Municipal da Criança e Adolescente (Semcad)”. Com efeito, conforme o painel “Situação das metas dos planos” do site “PNE em movimento”, do Ministério da Educação⁷, em 2013, 96% das crianças de quatro a cinco anos e 34,7% de zero a três anos de Teresina frequentavam escola, superando, em ambos os casos, o Brasil (81,4 e 23,2%), o Nordeste (87 e 19,2%) e o Piauí (93,9 e 16,1%).

O prefeito renunciou em 31 de março de 2010 para concorrer ao governo do estado na eleição de 2010 e transmitiu o cargo para o vice-prefeito, que era do Partido Trabalhista Brasileiro. Nessa gestão, a Semec teve três titulares: um por quatorze meses (abril de 2010 a junho de 2011), outro por dezessete (junho de 2011 a novembro de 2012) e outro por 2 meses (novembro e dezembro de 2012).

Nesse período, o Prêmio de Desempenho Escolar, criado em 2006, foi substituído pelo Prêmio Equipe Escolar Nota 10, instituído pela Lei nº 4.019, de 2010, que gratificava, conforme Lustosa (2013, p. 60), “[...] todos os profissionais da equipe escolar” (diretor, vice-diretor, professores, pedagogos, secretários, auxiliares de secretaria, zeladoras, merendeiras, agentes de portaria, efetivos ou não, e estagiários) com uma quantia em dinheiro estabelecida pelo Decreto 10.671, de 23 de agosto, conforme os resultados da Unidade de Ensino no Prêmio Professor Alfabetizador ou no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Ainda alterou, por meio da Lei nº 4.274, de 17 de maio de 2012, a eleição de diretores e vice-diretores das escolas, estabelecida pela Lei nº 3.513, de 19 de maio de 2006. Pela nova lei, os mandatos,

⁷ O painel baseia-se no documento “Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base” publicado pelo INEP (2015a).

que eram de quatro anos, reduziram-se para três anos (art. 5º), as eleições passaram a ocorrer em todas as escolas, sendo que aquelas com menos de seis turmas, apenas para diretor (art. 3º). O voto dos professores passou a ter “peso” de 50% e o de servidores ou alunos, 25% cada, e a exigir do candidato apenas o mínimo de três anos de efetivo exercício no magistério (TERESINA, 2006; 2012).

Contudo manteve a exigência de que os candidatos assumissem o compromisso de assinar um Contrato de Gestão com cláusulas “[...] pré-estabelecidas relativas às competências na gestão administrativa, pedagógica e financeira, além de outras decorrentes do exercício do cargo” ou, no caso de reeleição, a aferição por avaliação de desempenho do cumprimento do Contrato de Gestão (TERESINA, 2006; 2012).

Nesse período, comparativamente a 2009, o número de estabelecimentos de ensino fundamental reduziu 0,7% e as matrículas, 3,3% (TERESINA, 2015). A Rede Municipal, porém, permaneceu com mais de 50% das matrículas no ensino fundamental. Na educação infantil, ainda que se tenha verificado a manutenção do número de estabelecimentos, as matrículas em creche foram ampliadas de 6.952, em 2009, para 10.634, compensando a redução na pré-escola de 14.519 para 13.504 e refletindo os ajustes na Rede com vistas à otimização dos recursos.

Venceu a eleição de 2012 um ex-prefeito que já havia governado a cidade por dois mandatos. A Secretaria de Educação ficou a cargo inicialmente, no período de janeiro a junho de 2013, de um professor do Instituto Federal do Piauí, depois passou para as mãos do mesmo professor que já a havia comandado no mandato do prefeito anterior. O governo recém-empossado, conforme o Plano Plurianual 2014-2017, intitulado “Uma cidade para as pessoas”, firmou compromisso com a qualidade da educação, tornando prioritária a melhoria da aprendizagem e, conseqüentemente, a recuperação do Índice de Educação Básica, reduzido, entre 2011 e 2013, de 5,2 para 5,0 nos anos iniciais do ensino fundamental e de 4,4 para 4,3 nos anos finais (INEP, 2015b).

Para isso, transformou, em 2014, o Núcleo de Avaliação de Aprendizagem da Secretaria, criado em 1995, em um Sistema de Avaliação Educacional de Teresina (Saethe) pelo qual a Semec, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), passou a coordenar a execução de avaliações externas do tipo censitária e transversal para estudantes da Rede Municipal nas disciplinas de Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática.

Ao lado da avaliação, foram instituídos pelas Leis nº 4.499, de 20 de dezembro de 2013⁸, e 4.668, de 22 de dezembro de 2014, os Programas de Valorização do Mérito no âmbito das escolas de ensino fundamental e de educação infantil da Rede Pública de Teresina, ainda em vigor. A finalidade, conforme o art. 2º, no ensino fundamental, é “[...] motivar os profissionais do magistério para a melhoria da prática docente, contribuir para a profissionalização do magistério, bem como para a elevação do desempenho acadêmico dos alunos” (TERESINA, 2013). Na educação infantil, também de acordo com o art. 2º, é “[...] reconhecer e valorizar o trabalho coletivo, considerando as habilidades desenvolvidas pelos alunos [do] 2º Período da Educação Infantil, no que diz respeito à leitura e à escrita” (TERESINA, 2014).

Os prêmios, um bônus anual, são concedidos a diretor, vice-diretor, diretor adjunto, pedagogo, professores efetivos e em exercício da docência. Consideram o desempenho da escola no IDEB, para as escolas de ensino fundamental, e o desenvolvimento e o progresso dos alunos na educação infantil em leitura e escrita, aferidos por meio de Avaliação Externa de Desempenho.

Desse modo, os mais de 80 mil alunos das 300 escolas, desde 2013, foram acompanhados sistematicamente, com diagnósticos que subsidiaram a política de formação continuada e as ações voltadas para a melhoria da aprendizagem, como as decorrentes das parcerias com os Institutos Alfa e Beto e Ayrton Senna ou fora do espaço escolar. Dentre essas, o destaque é o Programa “Cidade

8 Essa Lei foi alterada pelas Leis nº 4.669, de 22 de dezembro de 2014, e nº 4.824, de 23 de outubro de 2015.

Olímpica Educacional”, que, entre 2013 e 2014, conforme o Relatório Anual de Atividades relativo a 2015 (TERESINA, [2016], p. 24), “[...] beneficiou 150 alunos do ensino fundamental com altas habilidades” e resultou em “[...] mais de 50 medalhas conquistadas no cenário nacional”.

Esse é um Programa que, ainda que guarde semelhança com o de 1996, dele se difere, pois, no mais recente, os alunos se preparam para competir com outras escolas públicas estaduais e nacionais. Desse modo, como grande parte das ações desenvolvidas na educação municipal, ao mesmo tempo em que prossegue, funda uma tradição, inova.

Então, o município de Teresina, quando ainda as condições institucionais e políticas limitavam suas ações, ao lado da expansão da oferta, cuidou: da estrutura organizacional encarregada da educação com a criação de um órgão e da infraestrutura necessária ao seu funcionamento; da estruturação da carreira do magistério, inclusive com a garantia de concurso público para ingresso; da autonomia das escolas com eleição direta para escolha dos diretores, melhoria da infraestrutura, criação e implantação de conselhos escolares, elaboração de currículo; do planejamento das ações com a elaboração do primeiro Plano Decenal, de programas voltados para a melhoria da aprendizagem e desempenho escolar; e da introdução da avaliação institucional para medir a aprendizagem dos alunos.

Depois que se tornou ente federativo, o município valeu-se das prerrogativas que lhe foram conferidas pela Constituição para cumprir as atribuições regulamentadas na Lei de Diretrizes e Bases, tendo como suporte, primeiro, o Fundef e, depois, o Fundeb. Essas condições institucionais favoreceram a universalização dos ensinos fundamental e pré-escolar, a expansão do atendimento em creches e o desenvolvimento de ações voltadas para a permanência na escola e para a melhoria do desempenho escolar e da gestão da escola e do Sistema Municipal. As ações voltadas para o desempenho escolar configuraram-se na qualificação e na formação continuada dos professores e, para a sistematização do trabalho pedagógico,

na aquisição da leitura e da escrita, em estratégias de alfabetização e de aprendizagem. Especialmente para os alunos com distorção idade/série, as ações voltaram-se para o estímulo ao estudo de disciplinas específicas, como Língua Portuguesa e Matemática com a promoção de diversos concursos, dentre os quais se destacam as olimpíadas de conhecimento.

A gestão da escola, tida como “locus do ensino-aprendizagem”, teve aperfeiçoado o processo de escolha dos diretores com a combinação de critérios democráticos (eleições diretas e voto da comunidade escolar) com critérios meritocráticos (formação, capacitação e compromisso firmado em contrato de gestão), a instituição dos conselhos escolares e do planejamento estratégico, a transferência de recursos para as despesas rotineiras e para aquelas definidas no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e nos planos de trabalho aprovados pelos conselhos escolares, bem como o acompanhamento sistemático da Secretaria e a avaliação de desempenho.

Na gestão do Sistema, criado a partir de então, ao lado da constituição das instâncias democráticas exigidas por ele (Conselho Municipal de Educação) e pelo Ministério da Educação para a transferência de Recursos (Conselho do Fundeb, Fundef, Alimentação Escolar, dentre outros), o foco foi o planejamento estratégico, a valorização do mérito e a avaliação. O planejamento estratégico, introduzido pelo Programa Fundescola, integrou-se à gestão direcionando as ações anuais, bem como a avaliação dos resultados, e norteou a Secretaria para a adoção da gestão gerencial e a avaliação de resultados. A valorização do mérito foi expressa na instituição de premiações destinadas ora a professores individualmente, ora aos professores da escola, ora à equipe escolar em face da participação em concursos ou pela aferição de desempenho dos alunos ou da escola. A avaliação, fio condutor da gestão, foi aperfeiçoando a primeira experiência, introduzida em 1995, ainda antes da LDB, tanto em termos da estrutura administrativa, primeiro um núcleo, depois um sistema próprio de avaliação, como em termos metodológicos e técnicos,

acompanhando as inovações na área e valendo-se da assessoria de instituições de comprovada experiência.

Assim, o que fez o município de Teresina para que suas escolas tivessem um dos melhores desempenhos do país, a despeito de sua pobreza, envolve um conjunto de ações pedagógicas e administrativas desenvolvidas e continuamente aperfeiçoadas ao longo de aproximadamente 30 anos por gestores ligados a um mesmo grupo político liderado por Wall Ferraz ou por seus discípulos.

CONCLUSÃO

Este estudo abordou a educação de Teresina, focalizando o que fez o município para que suas escolas tivessem um dos melhores desempenhos do país, a despeito de ter mais de um quarto de sua população (27,6%) constituída de pobres. Traçou-se o caminho percorrido desde os primeiros movimentos, tendo em vista a criação de um órgão para administrar a educação municipal até os dias atuais, demarcando, em cada momento do transcurso, os atores, as ações mais significativas, os seus sentidos, nexos e resultados.

A organização da educação municipal teve início na segunda metade da década de 1960 e se estruturou, efetivamente, a partir de 1975, já sob a inspiração da Lei nº 5.692, de 1971, que, se não era municipalista, já provocava os municípios a implementar ações educacionais, que os integrasse à política ‘descentralizadora’ do Regime. Seu protagonismo na educação dos municípes, contudo, só principiou, efetivamente, a partir de 1986, com um dos atos, dos muitos, de sinalização do fim do Regime Militar: a eleição dos prefeitos dos municípios capitais.

A partir daí, tem-se uma sequência de ações administrativas e pedagógicas que vão se somando, constituindo, verdadeiramente, um *continuum* em que um administrador dava seguimento, ampliava, aprofundava e, por vezes, remodelava as iniciativas do antecessor sem jamais abandoná-las. Assim, um organizou a Rede de escolas, realizou concurso público, aprovou o Estatuto do Magistério e promoveu a eleição dos diretores das escolas. Outro, concomitante

à aquisição de um prédio para a Secretaria, da formação inicial dos professores e da ampliação de vagas e matrículas, iniciou a elaboração de uma proposta curricular para toda a Rede Pública Municipal e o Ciclo de Alfabetização.

Essas ações, continuadas no governo seguinte, juntaram-se, sob os auspícios da vigência de um novo marco legal (a Lei de Diretrizes e Bases de Educação), do modelo gerencial de gestão e dos recursos do Fundef, à universalização do ensino fundamental e, com ela, à inclusão da qualidade da educação na agenda pública e à instituição de mecanismos de gestão democrática. Assim, por um lado, implementava medidas para que nenhuma criança de 7 a 14 anos ficasse fora da escola e cuidava da qualidade com a divisão do ensino fundamental em duas etapas, uma com dois blocos de dois anos e progressão automática, e a outra com quatro séries; por outro lado, inaugurava novo modelo de gestão.

Para isso, criou e implementou o controle social da gestão democrática nas escolas e no Sistema, elaborou o primeiro plano decenal, estabeleceu medidas para assegurar a autonomia das unidades escolares (projetos pedagógicos e currículos definidos pela comunidade escolar, destinação de recursos do Tesouro), organizou o sistema de avaliação institucional da Rede, criou o Sistema Municipal de Ensino e aderiu ao Fundescola. Um expressando a autonomia conferida pela Constituição; o outro, o modelo gerencial posto em prática, um e outro alterando profundamente a gestão da educação municipal.

Essas inovações não só se consolidaram nos oito anos (1993 a 2000) em que esteve à frente da educação municipal um mesmo gestor, como deixaram um legado que forjou as escolhas e, principalmente, criou um paradigma para a condução da educação de Teresina. Com efeito, o secretário seguinte deu continuidade ao Fundescola e à elaboração de planos decenais, ampliou o sistema de avaliação institucional, associando-o à gratificação de desempenho escolar e à implantação de outros espaços de controle social (Conselho Municipal de Educação, e Conselho de Alimentação Escolar).

Além disso, estreou no combate ao analfabetismo, especialmente daqueles que frequentavam a escola, à evasão, à repetência e à distorção idade/série, valendo-se de várias estratégias, as mais inovadoras naquele momento: parcerias com organizações não governamentais, como os Institutos Ayrton Senna e Alfa e Beto e premiação das boas práticas tanto da escola como de professores, notadamente dos alfabetizadores.

Com isso, ao tempo em que aprofundava o modelo gerencial inaugurado pelo secretário anterior, especialmente com a busca de resultados, estabelecia uma nova agenda para a educação municipal, que é a da educação de qualidade. Com efeito, o sucessor prosseguiria com o Fundescola, com as parcerias, com as premiações por desempenho, ainda que alterando seus desenhos e escopo e, principalmente, com o modelo gerencial de gestão, agora, levando-o para a gestão das escolas com o PDE-Escola.

Nesse momento, a Rede Municipal, que já detinha 50% das matrículas de ensino fundamental, passou também, com a criação do Fundeb e a ampliação da obrigatoriedade da educação para crianças de 4 a 5 anos, a oferecer grande parte da educação infantil que foi municipalizada com a incorporação das matrículas até então atendidas pelo estado e por organizações filantrópicas e assistenciais.

Além disso, despontou como uma Rede de qualidade nas avaliações do INEP, alcançando, no IDEB de 2009, nos anos iniciais, a marca de 5,2 – superada por Palmas (5,6), Belo Horizonte (5,3) e Curitiba (5,7) – e, nos anos finais, 4,7 – superada por Campo Grande, 4,8. Essa performance, contudo, foi abalada, em 2011, com a manutenção dos 5,2 nos anos iniciais e com a redução para 4,4 nos anos finais e queda nos dois segmentos, em 2013, 5,0 e 4,3, respectivamente.

Esses resultados coincidem com a mudança do grupo dirigente do município e, conseqüentemente, da educação, que teve, ao longo dos 21 meses de governo, três titulares, que mantiveram várias das ações, tais como: premiação por desempenho escolar, eleição para

diretores escolares e racionalização no funcionamento do sistema, mas alterando-as, dando-lhes novos desenhos.

As alterações, se, por um lado, indicam que as linhas de ação seguidas, vale dizer, as políticas públicas, na conceituação de Skocpol e Amenta (1986, p. 131), condicionavam a margem de ação dos gestores, independente de filiação partidária ou grupo político, influenciando a definição da agenda governamental, por outro, evidenciam que as estruturas precisam de agentes que as ponham em ação (BOURDIEU, 1989).

Com efeito, o retorno do grupo político à gestão do município mais do que retomar o percurso, inclusive conservando algumas alterações introduzidas pelo antecessor, como a sistemática de eleição de diretores escolares e a racionalização da oferta, ampliou e aprofundou antigas linhas de ação e estabeleceu novos procedimentos. Dentre as ampliações, destacam-se as de formação continuada, do uso das tecnologias educacionais dos Institutos Alfa e Beto e Ayrton Senna, a oferta de formas de aprendizagem fora do espaço escolar e a avaliação de desempenho. Entre as inovações, o destaque foi a criação do Sistema de Avaliação Educacional de Teresina e a instituição do prêmio de Programas de Valorização do Mérito no âmbito das escolas de ensino fundamental e de educação infantil da Rede Pública de Teresina. É verdade que um e outro são herdeiros de longa tradição na Rede, mas inovam no escopo, em primeiro lugar, e no desenho, em segundo.

Assim, o que fez o município de Teresina para que suas escolas tivessem um dos melhores desempenhos do país resume-se em dois fatores interligados: continuidade política e administrativa. O primeiro configurado na condução da municipalidade pelo mesmo grupo político que adotou, para além dos partidos, uma mesma linha de atuação caracterizada pela presença de professores, isto é, técnicos na condução da educação, na formação da agenda, melhor dizendo, na seleção dos problemas prioritários – acesso, permanência, aprendizagem – e na democratização da gestão.

O segundo se expressa na continuação e na articulação de ações, programas e projetos, na predominância da racionalidade

técnica e subordinação ao saber científico e, especialmente, no modelo de gestão baseado na valorização do mérito, medido e reconhecido de formas variadas pela busca de resultados e de eficiência e pela avaliação. De fato, as ações educacionais do município parecem seguir um roteiro previamente elaborado em que cada gestor se apropria da ação do antecessor, dando-lhe continuidade, aperfeiçoando-a, ampliando-a. Em síntese, as políticas públicas de cada governo condicionaram as políticas dos sucessores.

Isso teve como esteio a longevidade da gestão municipal pelo mesmo grupo político sob a liderança de Wall Ferraz que, como um empreendedor, foi responsável por grande parte das iniciativas de organização e de políticas educacionais, pelas ideias e práticas que caracterizaram a atuação municipal, forjou adeptos que comungavam do ideário e conduziram a educação no período estudado. Desse modo, o encontro das condições objetivas com as subjetivas, especialmente com atores que se reconheciam no cargo, responsabilizando-se por ele e assumindo-o, constituem a melhor explicação para se entender as razões do município de Teresina ter-se tornado “um caso de sucesso”.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fátima Cristina de M. **Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios**. Rio de Janeiro. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/Tese_Fatima_07.pdf. Acesso em: 29 jul. 2014.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto da composição de turmas por nível de habilidade dos alunos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 45, p. 25-58, jun. 2007.

AMARAL SOBRINHO, José. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a gestão escolar no Brasil**. Brasília: MEC/Fundescola, 2001. Documentos II.

ANDRADE, Renato Júdice de; SOARES, José Francisco. O efeito da escola brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 41, p. 379-406, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Le mort saisit le vif*. As relações entre história reificada e história incorporada. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 75-106.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora e as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. **Escritos de Educação**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p. 39-64.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12/8/1971, retificado em 18/8/1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 88.374, de 7 de junho de 1983. Altera dispositivos do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, que regulamenta o Decreto-Lei nº 1422, de 23 de outubro de 1975, o qual dispõe sobre o cumprimento do art. 178, caput, da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9/6/1983, Seção 1, p. 9830. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88374-7-junho-1983-438124-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 91.781, de 15 de outubro de 1985. Acrescenta parágrafos ao artigo 7º do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, que dispõe sobre a aplicação dos recursos do Salário - Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16/10/1985, seção I, p. 15075. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91781-15-outubro-1985-441847-norma-pe.html>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf>. Acesso: 1 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 1 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola, Fundescola. **Normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito do FundEscola/Fundo de Fortalecimento da Escola**. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000569.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, 2006.

BRITO. Itamar de Sousa. **História da Educação do Piauí**. Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 1996.

CASTRO, Sylvania Uchôa de. **A Política de Remuneração dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina – PI (1996 a 2012)**. 2014. 140f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

COSTA, Maria da Conceição do Rêgo; VILARINHO, Maria do Socorro L. de Queiroz. **Breve histórico da educação pública municipal**. Teresina: Semec/PMT, 2005 (não publicado).

ÉRNICA, Maurício. Desigualdades educacionais no espaço urbano: o caso de Teresina. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 523-788, jul.-set. 2013.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 437-465, set./dez. 2008.

GUIMARÃES. José Luiz. **Desigualdades regionais na Educação**: a municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista – UNESP, 1995.

INEP. **Nota Técnica**. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília, [2007a]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaolideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 15 jan. 2016.

INEP. **Nota Técnica**. Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Brasília, [2007b]. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf. Acesso em: 15 jan. 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: INEP, 2015a.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB - resultados e metas**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1133259>. Acesso em: 15 jan. 2016.

JACOMELI, Mara Regina Martins. A Lei 5.692/71 e a presença dos preceitos liberais e escolanovistas: os estudos sociais e a formação da cidadania. **Revista HISTEDBR**, Campinas-SP, n. 39, p. 76-90, set. 2010.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LUSTOSA, Irene Nunes. **O “Prêmio Professor Alfabetizador” como política de remuneração meritocrática: o que pensam professores, gestores educacionais e dirigentes sindicais**. 2013. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2013.

PNUD. 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/teresina_pi. Acesso em: 19 jan. 2016.

ROCHA, Anfrisina Gonçalves do Lago; COSTA, Maria da Conceição do Rêgo. **Implantação do Fundescola e sua**

contribuição para a reestruturação das escolas à nova política.
[2008]. (não publicado).

RODRIGUES, Cleire Maria do Amaral. **Meta-avaliação da avaliação de Rede no Sistema Público Municipal de Ensino de Teresina, no ano de 1997.** 2000. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Curso de Especialização em Avaliação Educacional da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2000.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and social policies. **Annual Review of Sociology**, v. 12, p. 131-157, 1986. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.so.12.080186.001023>. Acesso em: 16 ago. 2015.

SOARES, José Francisco. Educação, Desigualdade e Pobreza. In: EITLER, Kitta; BRANDÃO, Ana Paula (Org.). **Por que pobreza?: educação e desigualdade.** Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014, p. 57-65.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 492-517, maio/ago. 2013.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf. Acesso em: 5 jan. 2016.

TERESINA. Decreto nº 11/69 de 5 de setembro de 1969. Estabelece as diretrizes da administração e dispõe sobre a reforma da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Teresina.

Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, a. XXXVI, n. 156, p. 1-3, 17 set. 1969.

TERESINA. **Lei municipal nº 1.490, de 20 de outubro de 1975.**

Reorganiza as atividades básicas e define as diretrizes de estruturação da Prefeitura Municipal de Teresina e dá outras providências. Teresina, 1975.

TERESINA. **Relatório de Atividades da PMT - 1986.** Teresina, 1986 (não publicado).

TERESINA. **Lei nº 2.641, de 30 de março de 1998.** Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Teresina, 1998.

TERESINA. **Lei nº 3.513, de 19 de maio de 2006.** Dispõe sobre o processo de seleção de Diretores das escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina. Teresina, 2006.

TERESINA. **Lei nº 4.274, de 17 de maio de 2012.** Dispõe sobre eleição de Diretores, vice-diretores ou diretores adjuntos das escolas da Prefeitura de Teresina. Teresina, 2012.

TERESINA. **Lei nº 4.499, de 20 de dezembro de 2013.** Institui o “Programa de Valorização do Mérito”, no âmbito das Escolas de Ensino Fundamental Regular da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, na forma específica. Teresina, 2013.

TERESINA. **Lei nº 4.668, de 22 de dezembro de 2014.** Institui o “Programa de Valorização do Mérito” na Educação Infantil, no âmbito das Unidades de Ensino da Educação Infantil da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina. Teresina, 2014.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Decenal de Educação para todos**. Teresina, 1993.

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral – SEMPLAM/PMT. **Síntese das Realizações da Prefeitura Municipal de Teresina** – 1993/1996. Teresina, 1996.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Projeto Educação**. Teresina, a. 1, fev. 2002.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Decenal de Educação para Teresina** – PDET, 2003. Teresina, 2003.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **A Política de educação que Teresina aprovou**. Teresina, 2004a.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Legislação do Município de Teresina: a educação em destaque**. 2004. Teresina, 2004b.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Ensino público municipal: gestão de resultados 2003-2007**. Teresina, 2007a.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Educação da gente de Teresina: políticas e diretrizes educacionais em prática**. Teresina: Semec, 2007b.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes Curriculares do Município de Teresina**. Teresina, 2008.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Educação em primeiro lugar**. Teresina, 2010.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação**. Teresina: UPJ Produções, 2015. Disponível em: <http://>

semec.teresina.pi.gov.br/cat_view/21-caapdet. Acesso em: 03 mar. 2016.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório da gestão - 2015**. Teresina, [2016]. (não publicado).

WALL empossa novos diretores. **O Dia**, Teresina, a. 35, n. 8214, 14/15 set. 1986, p. 3.

A INFLUÊNCIA DA FORMAÇÃO NAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS DO PROFESSOR DOS ANOS INICIAIS

Cleire Maria do Amaral Rodrigues¹

A formação inicial dos professores, primeiro ponto de acesso ao exercício profissional, é uma das estratégias-chave no desenvolvimento de políticas que visem à melhoria da qualidade da educação básica. A compreensão expressa por legisladores, formuladores de políticas, gestores educacionais, estudos e, até pelo senso comum, é a de que, ampliando-se a formação do professor, seja a inicial, formal, que se dá pela ampliação da escolaridade, seja a que se processa pela formação continuada, que se dá ao longo da carreira do professor, produzem-se melhorias na prática pedagógica.

1 Pedagoga. Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Piauí. Docente dos Cursos de Licenciatura em Física e Licenciatura em Matemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - Campus Angical-PI. E-mail: cleireamaral@hotmail.com; cleireamaral@ifpi.edu.br.

Embora, de fato, nas últimas duas décadas, tenha sido, inequivocamente, implementado um conjunto de políticas, programas e ações, em nível federal, voltado a apoiar a formação inicial e continuada de professores e a valorizar a carreira, seus resultados ainda se manifestam insuficientes para reverter a situação instalada quanto ao *deficit* de professores com a qualificação necessária. Observa-se ainda que a realidade do ensino público brasileiro - da perspectiva da qualidade do desempenho acadêmico, expressa nos resultados de avaliações nacionais de larga escala, como a Prova Brasil - tem-se revelado bem abaixo das expectativas de proficiência definidas para os estudantes avaliados, persistindo no cenário o desafio de garantir que todos aprendam.

Considera-se que, no esforço para melhorar a qualidade do ensino, faz-se necessário, além de compreensão das características das políticas públicas de educação, das práticas educativas desenvolvidas, ampliar o entendimento sobre o poder explicativo de fatores associados ao desempenho escolar. Por isso, entre esses diversos fatores, o presente texto escolheu analisar - pautado nos dados disponíveis - a influência da qualificação do trabalhador na qualidade da educação. Entenda-se por qualificação a formação do professor e a efetivação, mediante a prática pedagógica, das reformas propostas para os currículos escolares.

Assim, optou-se por orientar o estudo que originou o presente texto pela investigação sobre o nexos que há entre o perfil de formação do professor (escolaridade) que atua nos anos iniciais do Ensino Fundamental e a prática pedagógica cotidiana que estes desenvolvem, esteja ou não em consonância com aquela preconizada pelo documento de orientação curricular nacional.

A pesquisa foi realizada em 2016, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação, no curso de Doutorado em Educação, linha de pesquisa: Formação Docente e Prática Educativa. Tinha como objetivo verificar se a formação dos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental de escolas públicas brasileiras influencia as práticas pedagógicas que desenvolvem em situações

gerais de ensino, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, a partir de dados contextuais da Prova Brasil - 2013.

A referida pesquisa contemplou a perspectiva quantitativa, para a qual se utilizaram recursos e técnicas estatísticas para acessar, organizar e tratar os dados secundários. Esses dados, obtidos nos relatórios com os resultados dos questionários contextuais aplicados aos professores dos alunos de 5º Ano do Ensino Fundamental, de escolas de todo o país, participantes da Prova Brasil de 2013, oportunizaram traçar o perfil de escolaridade e as práticas pedagógicas dos professores.

Consideraram-se como sujeitos os professores de turmas de 5º Ano que responderam ao “Questionário do Professor” em uma amostra composta por 102.223 sujeitos. Observa-se, na apresentação dos dados, que, em algumas situações, o número de sujeitos varia em função dos dados ausentes (*missings*).

Antes de se apresentarem as evidências que associam as práticas pedagógicas desenvolvidas pelos professores investigados a seus perfis de escolaridade, apresenta-se o contexto da formação exigida ao professor dos anos iniciais no Brasil. Na análise, aborda-se em primeiro lugar a atuação interdisciplinar do professor polivalente; em segundo momento, abordam-se práticas pedagógicas da perspectiva da organização do trabalho docente no que concerne ao uso do tempo pedagógico e, na sequência, apresentam-se os princípios didático-pedagógicos e os procedimentos didáticos deles decorrentes, enunciados nas orientações didáticas dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a organização de situações de aprendizagem em sala de aula no âmbito de qualquer disciplina.

PARA SER PROFESSOR NOS ANOS INICIAIS NO BRASIL: exigências de formação e práticas recomendadas

A exigência quanto ao nível de formação acadêmica para que um professor esteja habilitado ao ensino nos anos iniciais do Ensino Fundamental no Brasil modificou-se com a Lei de Diretrizes e Bases, de 1996. A escolaridade requerida passou a ser a licenciatura de

graduação plena, ou seja, a formação docente em nível superior. No entanto, admitia-se ainda a formação em nível médio, na modalidade Normal, temporariamente, dada a situação que se apresentava no país, no contexto de promulgação da referida Lei, quando apenas 20,3% dos professores com atuação nos anos iniciais do Ensino Fundamental possuíam curso superior (INEP,1996).

Assim, o que era para ser uma situação transitória, tornou-se efetiva com a Lei Nº 12.796 de 2013, que alterou a LDB, reafirmando a continuidade da exigência da formação em nível superior para a atuação do docente na educação básica e admitindo, também, a formação em nível médio na modalidade Normal para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do Ensino Fundamental. De qualquer modo, o cenário que prevalecia em 1996 alterou-se bastante nos últimos vinte anos. A par de tudo isso, a realidade docente brasileira contempla atualmente variados perfis de escolaridade: professores que têm menos que o ensino médio, professores com ensino médio com e sem habilitação para o magistério, professores com licenciaturas em Pedagogia, em Normal Superior e outras licenciaturas e professores com ensino superior em outras áreas, que não a licenciatura.

Entende-se que vários meios e mecanismos para garantir a efetivação dos novos direitos educacionais ou os meios para que os fins da educação brasileira pudessem ser alcançados, de alguma forma, afetaram (ou estiveram relacionados) os professores e a sua formação: valorização dos profissionais da educação escolar, garantindo plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos; gestão democrática do ensino público; fixação de conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, com o objetivo de assegurar formação básica comum e respeito às culturas nacionais e regionais; destinação de recursos públicos às escolas públicas e os planos nacionais de educação.

Cabe destacar também as mudanças relacionadas ao estabelecimento de um novo paradigma de formação de professores: definição de todas as licenciaturas como plenas;

reafirmação da educação superior como nível desejável para a formação de professores; criação dos Institutos Superiores de Educação; proposição da articulação entre teoria e prática; garantia do aproveitamento das experiências anteriores dos docentes; estabelecimento da continuidade entre as etapas da Educação Básica, da participação dos docentes na elaboração da proposta pedagógica da escola e no seu plano de trabalho, de novas aprendizagens para os alunos e novas tarefas atribuídas à escola e da ampliação da atuação dos docentes em relação à família, à comunidade e ao mundo em geral.

Assim sendo, a Lei nº 9.394/96 alterou, de modo especial, a formação inicial e a continuada de professores ao estabelecer a finalidade e os fundamentos de sua formação, indicando, então, como finalidade da formação dos profissionais da educação o atendimento aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase de desenvolvimento do educando, tendo como um dos seus fundamentos a associação entre teorias e práticas. Também dispôs sobre as exigências mínimas de habilitação para o exercício do magistério ao dispor, como regra geral, que os docentes tenham formação em nível superior. A formação em nível médio seria exceção, admitida em função da realidade de muitas regiões do País, a ser revertida, porém, ao longo do tempo (BRASIL, 1996).

De acordo com Vaillant (2006), a formação inicial constitui-se no primeiro ponto de acesso ao desenvolvimento profissional e desempenha um papel-chave na qualidade e quantidade de novos docentes. Essa autora critica o fato de que, a despeito do consenso sobre o papel-chave da formação inicial, os resultados ainda são relativos, visto que permanecem o baixo prestígio da carreira, a ênfase demasiada em métodos baseados em exposição oral e a pouca atenção a técnicas pedagógicas apropriadas para alunos de escolas multisseriadas e rurais. Essa situação é agravada ainda pela má qualidade da educação básica que os aspirantes à carreira docente receberam antes de ingressar na universidade ou institutos de educação.

Cuidar da valorização dos docentes é uma das principais medidas para a melhoria da qualidade do ensino. Estudos indicados em relatório da Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE), em 2005, destacam a importância dos professores na melhoria da qualidade do ensino e que a qualidade dos professores e a forma como ensinam é o fator mais importante para explicar os resultados dos alunos (LESSARD, 2006). Em reforço dessa posição, Marcelo Garcia (2009) aponta ser a formação dos docentes elemento fundamental e crucial para assegurar a qualidade da aprendizagem dos alunos. Dessa forma, a questão da formação do professor está relacionada à discussão sobre a qualidade do ensino ministrado nos diferentes níveis e modalidades e, por conseguinte, desdobra-se como parte do esforço na luta em favor da construção da cidadania e da democracia.

Percebe-se também no Brasil que uma das iniciativas mais recorrentes para melhorar a qualidade da educação básica se manifesta pela preocupação em melhorar a qualidade da formação de professores. Para isso, há de se saber, evidentemente, o que é o melhor a fazer. Em 2002, com vistas a essa melhoria da qualidade da formação, publicou-se um documento ministerial com as orientações para a formação de professores em que se explicitaram os conhecimentos e competências necessários de que necessita um professor para ter bom desempenho. Trata-se das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, instituída pela Resolução CNE/CP, de 18 de fevereiro de 2002, baseada em três princípios norteadores: a competência como concepção nuclear na orientação do curso, a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do futuro professor e a pesquisa como foco no processo de ensino e de aprendizagem (BRASIL, 2002).

No entanto, com base no que a realidade brasileira evidencia em termos de resultados acadêmicos e no próprio diagnóstico que fundamentou a elaboração do citado documento, observa-se que uma das numerosas dificuldades à melhoria da qualidade da educação básica é o preparo inadequado dos professores,

cuja formação, de modo geral, manteve predominantemente um formato tradicional, que não contempla muitas das características consideradas, na atualidade, como inerentes à atividade docente. Acredita-se que, neste contexto, os princípios declinados anteriormente não têm solidez na prática, considerando que, após a formação inicial, os professores devam possuir, entre outras competências, a capacidade de mobilizar seus conhecimentos, transformando-os em ação.

No contexto da educação brasileira pós-LDB, é possível perceber que a situação do professor da educação básica, em relação, por exemplo, ao seu papel, formação, competências e carreira tem sido mais frequentemente posta em discussão, tanto em perspectiva política, quanto pedagógica. Essa recorrência da temática em acaloradas discussões se dá concomitante ao fato de, ultimamente, depositar-se no professor maiores expectativas em relação às mudanças de paradigmas e exigir-se dele mais competências profissionais. No entanto, estar no centro das discussões não significa que se tenha compreendido ou se tenha feito o suficiente pela formação e valorização do professor da educação básica.

Com a publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), na segunda metade da década de 1990, um novo referencial educativo orientador das práticas do Ensino Fundamental brasileiro passou a vigorar. Estabeleceu-se como foco da formação do discente a prática da cidadania capaz de levar o aluno a pensar em perspectiva política, levando-o a refletir, a analisar, a avaliar e, sobretudo, a se posicionar criticamente em face dos mais diversos contextos. Outro aspecto orientador diz respeito à autonomia do aluno. A ele se atribuiu papel ativo na construção da aprendizagem e na construção social do conhecimento. Estabeleceu-se, também, a perspectiva de equidade de acessos, por meio da qual o discente, independentemente de sua origem e cultura, terá acesso à escola, considerando para tal a diversidade em suas inúmeras formas (cultural, étnica, linguística, religiosa, sexual etc.). Em relação aos professores, a expectativa dos PCN era de que eles pudessem refletir

e repensar sua prática pedagógica, revendo sua postura, focando, sobretudo, nos objetivos, nos conteúdos a serem abordados/trabalhados, no enfoque/tratamento dado a esses conteúdos e na forma como eles avaliam a construção do conhecimento do aluno. No entanto, vinte anos depois, ainda não há clareza suficiente sobre como se efetivaram, em sala de aula, as mudanças nas práticas escolares decorrentes das decisões políticas que instituíram legalmente as reformas curriculares e as providências técnico-administrativas nos vários níveis que regulamentaram tais mudanças. Sabe-se, porém, que é no interior das salas de aula que se materializa o destino de políticas e reformas educacionais.

DISTRIBUIÇÃO DOS PROFESSORES POR DISCIPLINAS QUE LECIONAM

Uma importante forma de analisar a prática pedagógica considera a organização do trabalho escolar docente em relação à distribuição de áreas de conhecimento entre os professores de uma mesma turma ou série. Assim, inicialmente, no grupo investigado, estabeleceu-se o percentual dos profissionais que atuam como polivalentes, ou seja, que ministram mais de uma disciplina e o dos que ministram apenas uma das disciplinas curriculares.

Nas turmas de anos iniciais, a condição mais comumente encontrada é a atuação do professor polivalente, aí inclusos diversos arranjos nas formas de atuar desse professor; às vezes, em uma mesma rede de ensino. Há o professor polivalente que ministra todas as disciplinas daquele nível de ensino ou série, e há o professor polivalente que ministra parte das disciplinas, em forma de dupla, com outro professor, quando, por exemplo, um dos pares da dupla ministra as disciplinas de Língua Portuguesa, História e Geografia e o outro, Matemática, Ciências e Artes. Nas situações em que o professor ministra somente uma disciplina, o mais comum é que seja Língua Portuguesa ou Matemática, disciplinas de carga horária mais extensa no nível de ensino em questão.

Na Tabela a seguir (Tabela 01), apresentam-se os percentuais que caracterizam a distribuição dos professores investigados quanto à área do conhecimento que lecionam e, mais adiante, conduz-se a análise relacionando-se essa distribuição ao perfil de escolaridade dos professores.

Tabela 01: Professores por disciplina que lecionam

	Frequência	Percentual
Língua Portuguesa.	4.658	4,8
Matemática.	4.375	4,4
Mais de uma disciplina.	89.509	90,8
Total	98.542	100,0

Fonte: Pesquisadora com base em microdados da Prova Brasil-INEP (2013).

Conforme os dados observados na Tabela 01, constata-se que a polivalência prevalece entre os pesquisados (Professores do 5º Ano), já que 90,8% deles atuam ministrando mais de uma disciplina. Acredita-se que esse percentual deva ser ainda mais elevado entre os professores do 1º Ciclo (Alfabetização), situação em que é bem menos comum dividir as áreas do conhecimento entre os professores, especialmente na escola pública. Identificou-se também, pelos dados da Tabela 1, que os professores de áreas especializadas, neste caso, com lotação exclusiva em Língua Portuguesa ou Matemática, distribuem-se, aproximadamente, na mesma proporção, na casa de 4% em ambas as áreas.

Cruzando-se os dados da Tabela 01 com a escolaridade dos professores, obteve-se que, dos professores que ministram somente a disciplina Língua Portuguesa, apenas 27,6% (1.207) possuem licenciatura em Letras e, dos que ministram a disciplina Matemática, somente 17,8% (781) são licenciados em Matemática. Essa constatação autoriza concluir que a lotação em área específica não está atrelada à área de formação do professor, mas a outros motivos ou circunstâncias quaisquer.

A referida constatação suscita inevitavelmente a discussão relativa à questão do domínio dos conteúdos específicos. Assim, a tese de Shulman (1986 apud MIZUKAMI, 2004, p.109) sobre o valor do conhecimento do conteúdo específico poderá iluminar bem a situação. Com base nela, poder-se-ia dizer que os professores deste grupo, que possuem a formação inicial em área específica (Letras/Matemática) têm “uma compreensão mínima e básica da matéria a ser ensinada de forma a tornar possível o ensino e a aprendizagem dos alunos e um conhecimento das possibilidades representacionais da matéria” mais robusto que os demais professores, que não possuem formação específica.

Identificou-se também, no quesito polivalência, que os professores com Ensino Médio – Magistério (antigo 2º grau) - e os professores licenciados em Pedagogia são os que perfazem os maiores percentuais atuando como polivalentes, 93,0% e 92,5%, respectivamente. Gatti (2008), em estudo que analisou os currículos prescritos para a formação de professores nos cursos de licenciatura, entre eles os da Licenciatura em Pedagogia, constatou a necessidade de ampliar a reflexão sobre a suficiência ou adequação das perspectivas polivalente e interdisciplinar em tais cursos, visto ter detectado a superficialidade no trato dos conteúdos das diversas áreas do conhecimento que compõem os currículos da educação básica.

Outra conclusão do estudo de Gatti (2008), na categoria de análise relacionada aos conhecimentos relativos à formação específica do professor, foi a de que, das disciplinas obrigatórias, apenas 7,5% são destinadas aos conteúdos a serem ensinados nas séries/anos iniciais do Ensino Fundamental, isto quando não aparecem apenas diluídos nas disciplinas referentes às metodologias (metodologia do ensino de língua portuguesa, metodologia do ensino da história etc.).

Nos limites do presente estudo, no entanto, o que se pode concluir, neste item de discussão, é que a maioria absoluta dos professores investigados atua em organização curricular polivalente e que a formação em área específica (Língua Portuguesa e

Matemática) não é a condição para que o professor seja lotado na área.

USOS E PRÁTICAS DO TEMPO PEDAGÓGICO PELOS PROFESSORES

O tempo escolar é um dos mecanismos de padronização e uniformidade da instituição escolar. Seu estudo pode constituir-se em uma das formas de também entender o agir do professor. O tempo escolar refere-se à organização administrativa, pedagógica e disciplinar do tempo cronológico, manifestado por meio de calendários, projetos, programas e rotinas de trabalho. Desse modo, apresenta-se neste tópico como os professores deste estudo gerenciam o uso do tempo em sala de aula, revelando, dessa maneira, formas de planejar o ensino, de criar ou seguir rotinas.

Tempo para atividades administrativas

Este grupo de atividades relacionadas à organização situa-se, então, no antes, no durante e no depois das atividades pedagógicas. Elas não constam explicitamente no plano de atividades do professor, mas estão implícitas na sua rotina.

O Questionário do Professor da Prova Brasil - 2013 enquadra como administrativas as tarefas de fazer a chamada e preencher formulários. Como exemplos deste grupo, Penin (1994) cita a colocação do “cabeçalho” na lousa pela professora e sua cópia no caderno pelos alunos; a chamada dos alunos; a orientação sobre caderno ou outro material a ser utilizado, ou o momento de guardar todos os pertences pessoais, esperando o sinal; os pedidos dos alunos para usar o banheiro ou tomar água; o tempo para organizar o espaço e acomodar os alunos. Acrescentam-se, ainda, as atividades de entrada e saída no início e no fim da aula e no recreio.

Para a distribuição do tempo físico na sala de aula em relação a esta categoria (tempo administrativo) ou às outras duas categorias

estudadas, não se encontrou um parâmetro que, objetivamente, definisse o tempo adequado a ser empregado em cada tipo. No entanto, acredita-se que até 10% do tempo pode configurar-se como referência adequada para tarefas administrativas, visto que, de acordo com Rodrigues (2009), elas não são apenas simples prescrições, mas estruturam o trabalho em sala de aula. Assim, considerando-se o papel que elas têm de estruturar a ação do professor na sala de aula, sua duração não pode ser muito demorada, tampouco podem deixar de existir, dada sua relevância no contexto da prática pedagógica.

Na Tabela 02, apresenta-se o tempo, informado pelos professores, de dedicação a essas tarefas que o questionário considera administrativas.

Tabela 02 - Tempo utilizado para realização das atividades administrativas

Intervalos de tempo	Frequência	Percentual (%)
Menos de 10%.	67.520	69,1
De 10% a menos 20%.	20.900	21,4
De 20% a menos de 40%.	4.542	4,6
De 40% a menos de 60%.	1.690	1,7
De 60% a menos de 80%.	1.340	1,4
80% ou mais.	1.761	1,8
Total	97.753	100,0

Fonte: Pesquisadora com base em microdados Prova Brasil - INEP (2013).

Os resultados (Tabela 02) revelaram que 69,1% dos professores investigados utilizam menos de 10% do tempo nesta categoria de atividades, portanto este grupo estaria de acordo com o que se disse anteriormente sobre uso adequado do tempo para atividades administrativas. Por outro lado, encontrou-se que 21,4% dos

professores utilizam entre 10% e 20% do tempo. Neste caso, já se poderia julgar que se estendem mais do que se poderia considerar razoável. Um terceiro grupo, representado por aproximadamente 10% dos professores, informou utilizar entre 20% a mais de 80% de tempo nestas atividades, indicando, no raciocínio que aqui se vem tomando, uma distribuição inadequada do tempo, visto que as atividades rotineiras, apesar de emprestarem seu caráter estruturador ao processo de ensino e aprendizagem, não estão diretamente relacionadas ao alcance dos objetivos de ensino.

Quando se cruzaram os resultados sobre o tempo utilizado para as atividades administrativas com a escolaridade dos professores, obteve-se que os professores de mais baixa escolaridade gastam mais tempo neste tipo de atividade. Por exemplo, enquanto no total da amostra 69,1% dos professores dedicam menos de 10% do tempo para esse tipo de atividade, no grupo de professores que têm menos que o Ensino Médio essa proporção cai para 47,8% e, entre os que têm Ensino Médio (média entre Ensino Médio Magistério e antigo 2º Grau), a proporção é de 63,7%. Esse mesmo percentual se observou entre os professores que têm formação superior em outras áreas, que não a licenciatura.

A mesma variação se percebe no outro extremo, ou seja, entre os professores que gastam 80% ou mais do tempo com as atividades administrativas. Desses professores, o grupo que tem menos que o Ensino Médio é a maior parte, seguida pelos grupos dos que têm apenas Ensino Médio e o dos que têm curso superior (não licenciados). Com isso, pode-se concluir que há relação entre a utilização do tempo para atividades administrativas e a escolaridade do professor e, ainda, que os professores licenciados são os que mais adequadamente utilizam o tempo administrativo.

Tempo para manter a disciplina na sala de aula

Na distribuição do tempo na sala de aula, está incluso o tempo dedicado aos dispositivos que visam a assegurar a marcha da classe, evitar interrupções desnecessárias, manter o tempo produtivo,

impedir a dispersão e a desordem. Assim, respeitar o tempo faz parte da disciplina. Nesta categoria de atividades, portanto, estão as paradas para reclamar a atenção dos alunos, interrupções para solucionar conflitos e a coordenação para que ocorra a interação da turma de forma geral. Do mesmo modo que para a categoria tempo administrativo, procurou-se definir, ainda que sem referência objetiva, como tempo ideal para este tipo de ação do professor até 10% do tempo total da aula.

Na Tabela 03, apresentam-se, em termos percentuais, faixas de tempo que os professores informaram utilizar, considerando a duração de uma aula, para manter a ordem e a disciplina na classe.

Tabela 03 – Tempo utilizado para manter a ordem e a disciplina na sala de aula

Tempo utilizado	Frequência	Percentual (%)
Menos de 10%.	35863	36,6
De 10% a menos de 20%.	32000	32,7
De 20% a menos de 40%.	14296	14,6
De 40% a menos de 60%.	5835	6,0
De 60% a menos de 80%.	4552	4,7
80% ou mais.	5324	5,4
Total	97870	100,0

Fonte: Pesquisadora, com base em microdados da Prova Brasil - INEP (2013).

A Com base nos dados da Tabela 03, identificaram-se dois grandes grupos: o grupo dos 36,6% dos professores que utilizam menos de 10% do tempo disponível para o controle da disciplina, percentual de tempo considerado adequado, e o grupo que representa 32,7% dos professores que utilizam entre 10 e menos de 20%, um pouco acima da referência de tempo adequado considerada neste estudo. Assim, contabilizou-se que, aproximadamente, um terço dos professores utiliza 20% ou mais do tempo disponível durante a aula para este fim e que em torno de 10% podem utilizar até mais da metade da aula para esse tipo de atividade. Se comparado ao

tempo dedicado às tarefas administrativas, o tempo dedicado às de controle da disciplina e coerção é bem superior ao tempo utilizado naquelas.

Observou-se, também, que a escolaridade dos professores está associada ao tempo utilizado para as atividades que visam à manutenção da ordem e da disciplina em sala de aula. Os professores de mais baixa escolaridade gastam mais tempo nesse tipo de atividade. Neste caso, se considerados todos os professores, 5,4% gastam 80% ou mais do tempo com esse tipo de atividade; se considerado somente o grupo dos que têm menos que o Ensino Médio, esse número é quase o dobro (9,6%). Também, em maior proporção que a média geral, estão os grupos dos professores com Ensino Médio e o dos que têm curso superior (não licenciados). Entre os licenciados, os grupos que, proporcionalmente, gastam menos tempo com o controle da disciplina são os licenciados em Matemática e Normal Superior.

Tempo para realizar atividades de ensino e aprendizagem

As atividades de ensino e aprendizagem organizam-se em função dos objetivos de ensino e, a partir deles e dos conteúdos curriculares de cada disciplina, os professores planejam e desenvolvem procedimentos de ensino ou elaboram situações didáticas para oportunizam ao aluno o contato direto com coisas, fatos ou fenômenos que lhes possibilitem modificar o comportamento, em função dos objetivos previstos.

Considera-se, então, que para a aprendizagem ocorrer, é necessário que o aluno realize algum tipo de atividade e, no rol delas, estão as centrais da prática pedagógica, atividades de ensino e aprendizagem propriamente ditas, para as quais a organização do tempo pedagógico deve requerer maior quantidade de tempo. Deste modo, definiu-se para este estudo, como tempo adequado para a aprendizagem, na mesma lógica da definição para as outras tarefas, o tempo correspondente a 80% ou mais do tempo escolar disponível. É necessário ressaltar que aqui também interfere a

variável ritmo de aprendizagem. No entanto, esse aspecto não está em análise. Neste caso, apenas se considera a ideia de tempo linear e uniforme, de modo geral, e considerando-se ainda que as atividades de ensino possam ter o mesmo efeito, ao mesmo tempo, para todos os alunos.

Na Tabela 04, apresenta-se a distribuição da destinação do tempo para as atividades caracterizadas como formas de intervenção implementadas pelo professor, relacionadas ao trabalho com os conteúdos prescritos, para se atingir a aprendizagem.

Tabela 04 – Tempo utilizado para o ensino e aprendizagem

Tempo utilizado	Frequência	Percentual (%)
Menos de 10%.	1145	1,2
De 10% a menos de 20%.	2849	2,9
De 20% a menos de 40%.	6592	6,7
De 40% a menos de 60%.	12038	12,2
De 60% a menos de 80%.	31536	32,0
80% ou mais.	44249	45,0
Total	98409	100,0

Fonte: Pesquisadora com base em microdados Prova Brasil - INEP (2013).

Na Tabela acima (Tabela 04), percebe-se que apenas 45% dos professores investigados informam utilizar 80% ou mais do tempo escolar disponível para as atividades de ensino e aprendizagem. Enquanto um grupo de aproximadamente 10% de professores utiliza menos da metade do tempo para atividades dessa natureza. Com base nas indicações de distribuição de tempo adequado, considerando a relevância do tipo de atividade em função do alcance dos objetivos de ensino e a efetivação da aprendizagem, pode-se sustentar que menos da metade dos professores investigados destina tempo adequado a esse tipo de atividade.

Em vista do observado na análise da distribuição do tempo para outros tipos de atividades anteriormente apresentadas, aqui também se observa o impacto do nível de escolaridade. Nas atividades de ensino e aprendizagem, proporcionalmente, o grupo de professores com escolaridade inferior ao Ensino Médio que dedica 80% ou mais do tempo a esse tipo de atividade é de 35,1%, proporção inferior ao observado na média (45,0%). Abaixo da média também estão os professores que têm apenas Ensino Médio Magistério (38,9%). Por outro lado, o grupo de professores licenciados em Matemática e os licenciados em Normal Superior ficam acima da média neste item, respectivamente, 49,2% e 49,0%.

Pressupondo-se que o professor há que “dar conta” da aprendizagem, da indisciplina, das solicitações individuais e coletivas dos alunos, do ensino dos conteúdos, das interferências, das solicitações dos eventos promovidos pela escola e outras instituições, o uso e a distribuição do tempo previsto ocorrem, em parte, em função da organização e da divisão do tempo na escola, bem como de seu controle por parte da gestão da escola. Vai ser afetado também pelo ritmo para realização das atividades em sala de aula e pelo ritmo do próprio aprender os conteúdos ensinados e, ainda, pela organização das condições objetivas e subjetivas.

Em síntese: a utilização adequada do tempo, com base na definição feita pela pesquisadora, de que aproximadamente dois terços dos professores usam adequadamente o tempo para atividades administrativas, um terço, quando se trata de controle da disciplina e 45% quando se trata de atividades de ensino e aprendizagem.

O nível de escolaridade, considerando-se dois grupos de professores, com e sem curso superior, tem relação direta com a adequada utilização do tempo em quaisquer das três categorias estudadas, ou seja, quanto maior o nível de escolaridade melhor o uso adequado do tempo. E, nesse esquadro, os professores licenciados em Matemática e Normal Superior, na utilização do tempo de controle da disciplina e de ensino e aprendizagem,

apresentam resultados diferenciados no sentido de utilização mais adequada do tempo.

Acredita-se que esses resultados sobre a forma de usar e distribuir o tempo revelam também sobre a capacidade de planejamento dos professores e a capacidade de coordenação e controle, que envolve a manipulação do espaço físico, dos recursos didáticos pedagógicos, das coerções verbais e disciplinares, visando à realização do seu trabalho. Assim, conclui-se que a forma de lidar com o tempo de ensino do professor brasileiro de anos iniciais, que certamente tem afetado os resultados de aprendizagem, está associada à variável escolaridade.

CONTEÚDO PREVISTO E CONTEÚDO ENSINADO

A concepção de conteúdos que prevalece no currículo nacional é a de que eles constituem um meio para o desenvolvimento dos educandos e para a sua formação como cidadão e lhes permitem, como tais, usufruir os bens culturais, sociais e econômicos. A Resolução² que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, na Seção II sobre o Ensino Fundamental, no parágrafo único do Art. 23, diz que

No Ensino Fundamental, acolher significa também cuidar e educar, como forma de garantir a aprendizagem dos conteúdos curriculares, para que o estudante desenvolva interesses e sensibilidades que lhe permitam usufruir dos bens culturais disponíveis na comunidade, na sua cidade ou na sociedade em geral, e que lhe possibilitem ainda sentir-se como produtor valorizado desses bens. (BRASIL, 2010, p.70)

Nesse sentido, o Parecer CNE/CEB Nº 11/2010, tratando do direito ao Ensino Fundamental como uma garantia mínima de formação para a vida pessoal, social e política, destaca que “todos têm o direito de obter o domínio dos conhecimentos

2 RESOLUÇÃO Nº 4, DE 13 DE JULHO DE 2010(*) Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.

escolares previstos para essa etapa e de adquirir os valores, atitudes e habilidades derivados desses conteúdos e das interações que ocorrem no processo educativo” (BRASIL 2013, p.106).

Destacado o papel dos conteúdos, cabe à organização do tempo pedagógico distribuí-los conforme o plano de curso, visando a controlar a duração das atividades e a promover a aprendizagem.

Para atingir os objetivos de ensino, o professor atende à ordenação curricular por meio da organização do tempo pedagógico nas atividades de ensino, levando em conta os programas de ensino, a sequência (preparação, desenvolvimento e avaliação da aula) das atividades realizadas, as normas da escola, os calendários e as ferramentas pedagógicas.

Não se pretende aqui entrar na discussão se o que é definido no currículo brasileiro para os anos iniciais do Ensino Fundamental é o necessário, o suficiente ou o adequado para que os alunos aprendam. Tampouco se pretende discutir qualquer concepção pertinente aos fundamentos do currículo nacional. O que se pretende é verificar, considerando a proposição de conteúdos a serem ensinados em suas escolas, para suas turmas, o quanto os professores pesquisados conseguiram efetivar, no ano letivo referência para a coleta de dados.

As relações entre o prescrito e o realizado em um currículo podem ter múltiplas abordagens. Uma delas considera que um corpo de conteúdos é definido em função de sua relevância para a formação de um tipo de homem, para uma determinada sociedade; sendo assim, não trabalhá-los em sua totalidade prevista seria comprometer a realização desse projeto.

Na Tabela 05, apresenta-se o que os professores informaram sobre o que conseguiram efetivar, em termos de conteúdo, no ano letivo base da pesquisa.

Tabela 05 – Percentual do Conteúdo ensinado, em 2013, nas turmas avaliadas

Conteúdo ensinado	Frequência	Percentual (%)
Menos de 20%.	392	0,4
De 20% a menos de 40%.	1.837	1,9
De 40% a menos de 60%.	8.409	8,5
De 60% a menos de 80%.	36.390	36,8
80% ou mais.	51.776	52,4
Total	98.804	100,0

Fonte: Pesquisadora com base em microdados Prova Brasil - INEP (2013).

A exemplo das análises anteriores aqui apresentadas, tornou-se ao pesquisador, a um só tempo, difícil, comprometedor e pretensioso estabelecer quantitativamente, objetivamente, um valor que fosse referência segura do quanto é aceitável de discrepância entre o conteúdo previsto e o conteúdo ensinado, de forma a não comprometer o projeto educativo de uma turma, escola ou país. Portanto, seguindo-se o mesmo procedimento dos itens anteriores, definiu-se, sem a devida referência científica, mas guiada apenas pelas faixas fixadas pelo Questionário do Professor, que apenas a última faixa da escala “80% ou mais” seria representativa de uma situação que não configurasse uma ameaça à realização do projeto educativo apresentado pelo currículo nacional no âmbito dos conteúdos.

Definido esse parâmetro, observou-se pelos dados fornecidos pela Tabela 05 que, aproximadamente, a metade (52,4%) dos professores dos anos iniciais conseguiu efetivar, em quantidade satisfatória (80% ou mais), o ensino dos conteúdos previstos. A outra metade, aproximadamente 47,6% dos professores, ensinou menos de 80% dos conteúdos previstos.

Quando se procedeu ao cruzamento dos dados de escolaridade do professor com a efetivação do conteúdo previsto, encontrou-

se que os professores com escolaridade menor que Ensino Médio efetivaram o conteúdo em proporção abaixo da média do total de professores, que é de 52,4%, como já informado. O grupo de professores com Ensino Médio (magistério ou outras habilitações) fica em torno de 43,5%, bem abaixo, portanto, da média. Entre os professores com curso superior, os licenciados em Matemática destacam-se, discretamente, em relação ao conteúdo ensinado, entre os demais grupos classificados quanto à escolaridade, ficando quatro pontos percentuais acima da média dos professores com curso superior.

De acordo com o documento que introduz os PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais (1997), voltado para os anos iniciais,

A importância dada aos conteúdos revela um compromisso da instituição escolar em garantir o acesso aos saberes elaborados socialmente, pois estes se constituem como instrumentos para o desenvolvimento, a socialização, o exercício da cidadania democrática e a atuação no sentido de refutar ou reformular as deformações dos conhecimentos, as imposições de crenças dogmáticas e a petrificação de valores. (BRASIL, 1997, p.33).

Assim, Com base nos PCN e ainda na Resolução Nº 4/2010 do CNE/CEB e Parecer CNE/CEB Nº 11/2010, anteriormente comentados, conclui-se que, se os conteúdos não forem ensinados na escola, seu aprendizado ficará comprometido e comprometida estará a aprendizagem e, por consequência, assim estará a construção dos mecanismos de compreensão da realidade pelo aluno, bem como sua capacidade de participação como cidadão na sociedade e, por fim, a própria construção da sociedade democrática.

PRÁTICAS PEDAGÓGICAS GERAIS

As práticas pedagógicas, por serem práticas sociais (TARDIF, 2002), vão transformando-se e sendo transformadas na relação com o contexto do processo ensino e aprendizagem. Podem ser afetadas

pelas concepções construídas sobre o homem, sobre o mundo, sobre o conhecimento, sobre como a criança aprende e se desenvolve. Seja pela complexa realidade sociocultural, seja pelo efeito de pesquisas sobre a cognição ou temas de relevante importância no universo escolar, percebe-se que a realidade escolar tem solicitado perfis docentes cada vez mais dotados de competências específicas e consciência profissional, para conduzirem novas abordagens de ensino.

Com esse entendimento, neste tópico, procurou-se apresentar como os professores têm respondido a esses apelos e conduzido a sala de aula no que tange a aspectos que são pontuais, mas relevantes, do ponto de vista pedagógico, considerados neste estudo como práticas pedagógicas gerais.

No contexto do Questionário do Professor, compreendem-se como “práticas pedagógicas gerais” aquelas atividades pedagógicas, como o dever de casa e procedimentos didáticos, que não estão diretamente ligadas a propostas de uma disciplina ou matéria, por exemplo, o desenvolvimento de atividades de estudo em grupo. É importante fazer essa diferença, pois nos tópicos a seguir serão analisadas as práticas pedagógicas específicas das áreas de Língua Portuguesa e Matemática, as duas áreas do conhecimento avaliadas na Prova Brasil. As práticas em pauta neste tópico são sete e podem ser assim descritas: proposição do dever de casa, correção do dever de casa, desenvolvimento de atividades em grupo, desenvolvimento de projetos didáticos, cópia de textos e atividades do livro ou quadro negro, formas de estimular a expressão das opiniões dos alunos e o desenvolvimento de argumentos e proposição de situações de aprendizagem familiares ou de interesse dos alunos.

As análises das referidas práticas pedagógicas (TABELA 06) tomaram como referência, principalmente, os PCN, ainda que persistam críticas ao fato de esse documento ter sido reticente em relação à definição do que fazer em sala de aula ou a esquivar-se de uma proposta pedagógica curricular estruturada (MELLO, 2014). Mas, ressalte-se, tratava mais do documento orientador do projeto educativo nacional em primeiro nível de concretização e muito

menos de quando e como deverá ser ensinado aquilo que deve ser aprendido nas escolas brasileiras.

A organização dos dados referentes às práticas pedagógicas gerais seguiu a lógica de resposta proposta pelo questionário, pela qual, a cada uma das práticas apontadas, o professor deveria responder, atendendo à escala de frequência em que ele (professor) realizava determinada prática. A escala apresentava uma variação da menor ocorrência para a maior ocorrência, assim disposta: nunca, uma vez por ano, de 3 a 4 vezes por ano, mensalmente, semanalmente, diariamente. A distribuição da frequência de realização informada pelo professor está consolidada na Tabela 15, a seguir.

Tabela 06 – Práticas pedagógicas gerais em percentagem

Prática Pedagógica	Nunca	Uma vez por ano	De 3 a 4 vezes ao ano	Mensalmente	Semanalmente	Diariamente
Propor dever de casa.	1,0%	0,2%	1,0%	3,4%	27,2%	67,2%
Corrigir com os alunos o dever de casa.	0,9%	0,2%	0,7%	2,6%	23,0%	72,6%
Desenvolver atividades em grupo, em sala de aula, para que os alunos busquem soluções de problemas.	0,3%	0,2%	2,6%	17,4%	54,1%	25,4%
Desenvolver projetos temáticos com o objetivo de aprimorar as habilidades de trabalho em equipe.	1,4%	3,0%	18,5%	40,7%	25,3%	11,1%

Tabela 06 - Práticas pedagógicas gerais em porcentagem (Continuação)

Prática Pedagógica	Nunca	Uma vez por ano	De 3 a 4 vezes ao ano	Mensalmente	Semanalmente	Diariamente
Solicitar que os alunos copiem textos e atividades do livro didático ou do quadro negro (lousa). ³	4,0%	0,6%	2,8%	7,0%	31,4%	54,2%
Estimular os alunos a expressarem suas opiniões e a desenvolverem argumentos a partir de temas diversos.	0,1%	0,1%	0,4%	2,0%	13,3%	84,1%
Propor situações de aprendizagem que sejam familiares ou de interesse dos alunos.	0,2%	0,3%	1,5%	6,5%	23,9%	67,5%

Fonte: Pesquisadora com base em microdados da Prova Brasil - INEP (2013).

Analisados, inicialmente, os dois itens da Tabela 06 que dizem respeito ao dever de casa, obteve-se que 67,2% dos professores informaram mandar diariamente o dever de casa. Porém, o percentual de professores que informam corrigir essas atividades enviadas para casa diariamente é de 72,6%. Percebe-se, portanto, a estranheza desta porcentagem, superior à do enviado, o que pode ser explicado pelo fato de se dividir a correção do dever enviado em mais de um dia.

Quando se somam as frequências semanal e diária nos itens envio e correção, obtém-se o percentual de 94,4% aproximadamente, mostrando que é muito alto o percentual de professores que enviam

3 Decidiu-se manter os termos quadro negro e lousa, embora sejam de pouco uso, atualmente, por serem os termos utilizados no Questionário do Professor na Prova Brasil.

e corrigem os deveres de casa. A soma dos percentuais que enviam o dever de casa em frequências esparsas, variando do mensal ao anual, somam 4,6%; 1% dos professores informou nunca mandar dever de casa. Esta constatação encontra apoio em um estudo de Carvalho e Burity (2005), que indica haver uma ênfase cada vez maior na prescrição dos deveres de casa e em seu acompanhamento pelas famílias, como importantes fatores de sucesso escolar, reflexo de um contexto de competitividade econômica e de valorização do capital escolar.

A relação entre a prática de enviar dever de casa e a escolaridade do professor evidenciou que os professores cuja escolaridade não chega ao Ensino Médio são os que menos enviam dever de casa diariamente (63,8%); os professores licenciados em Normal Superior são os que mais enviam na frequência diária (73,8%). Nos demais grupos por nível de escolaridade ou por área de licenciatura, não houve diferenças relevantes.

Na análise da prática de desenvolvimento de atividades em grupo, com o objetivo de que os alunos busquem soluções de problemas, obteve-se a frequência de realização diária delas por 25,4% dos professores; 54,1% dos professores desenvolvem-nas semanalmente. Considerando-se que tanto a frequência diária quanto a semanal sejam boas propostas em termos de frequência para os fins a que esse tipo de atividade se presta, é seguro afirmar que, aproximadamente, 80% dos professores desenvolvem-na em constância necessária. Um número irrisório de professores, inferior a 1%, informa nunca realizar trabalhos em grupo em sala de aula.

Fazendo-se a tabulação cruzada desses dados com a escolaridade do professor, encontrou-se que o grupo que em maior proporção nunca realiza esse tipo de atividade é caracterizado por professores sem Ensino Médio, seguido pelo grupo daqueles que possuem o Ensino Médio sem habilitação para o magistério.

Outra atividade contemplada no Questionário e que também se refere ao trabalho em equipe, mas no contexto de projeto temático, é assim descrita: “Desenvolver projetos temáticos com o objetivo de aprimorar as habilidades de trabalho em equipe”. Esse tipo de

atividade os professores informaram desenvolver em frequência semanal (25,3%) e mensal (40,7%), e o percentual referente aos que nunca desenvolvem é de 1,4%. Já 11,1% dos professores informaram desenvolver projetos temáticos diariamente, fato que parece desarrazoado, considerando-se que, normalmente, os projetos didáticos são desenvolvidos em etapas e que se estendem por um período de pelo menos uma semana ou períodos mais longos: um mês, um bimestre, um semestre, etc. Cogita-se, neste caso, que alguns professores não tenham entendido a pergunta ou quisessem dar uma resposta desejada pelo pesquisador.

Identificou-se, relacionando com a escolaridade, que os professores com Licenciatura são os que mais desenvolvem essas atividades de projetos temáticos nas frequências semanal e mensal e os grupos que desenvolvem em menor frequência são os de professores com curso superior, mas sem licenciatura, e o de professores com Ensino Médio. Esses resultados alinham-se com os resultados do item anterior, que também tratava de atividades propostas para serem desenvolvidas em equipe.

Essas duas últimas práticas apresentadas, relacionadas ao trabalho em equipe, estão amparadas na seguinte orientação didática dos PCN: “o processo de aprendizagem compreende também a interação dos alunos entre si, essencial à socialização. Assim sendo, as orientações didáticas apresentadas enfocam fundamentalmente a intervenção do professor na criação de situações de aprendizagem coerentes com essa concepção.” (BRASIL, 1996, p. 61).

O item que procurava saber sobre a frequência em que os professores desenvolvem atividades voltadas para estimular os alunos a expressar suas opiniões e a desenvolver argumentos a partir de variados temas apresentou o maior percentual indicado em frequência diária: 84,1%. Esse percentual, quando somado à frequência semanal, chega a 97,4%, configurando-se o tipo de atividade realizada em maior frequência, por sinal um tipo de atividade que contempla o eixo de formação da escola brasileira, que é a formação de um cidadão autônomo e participativo, previsto nos PCN.

Quando se faz tabulação cruzada com a escolaridade, percebe-se que os professores que têm menos que o Ensino Médio, os licenciados em Matemática e os que têm Ensino Médio sem habilitação para o magistério, nesta sequência, são os menos adeptos desse tipo de atividade.

A proposição de atividades de aprendizagem que sejam familiares ou de interesse dos alunos também alcançou números elevados de realização diária (67,5%) e semanal (23,9%). Essa proposição acompanha um princípio pedagógico estabelecido nas orientações do currículo nacional, relacionado ao conceito de aprendizagem significativa. De acordo com os PCN,

As aprendizagens que os alunos realizam na escola serão significativas à medida que conseguirem estabelecer relações substantivas e não-arbitrárias entre os conteúdos escolares e os conhecimentos previamente construídos por eles, num processo de articulação de novos significados (BRASIL, 1998, p. 38).

Tratando, portanto, do termo “proposição de atividades familiares” remete-se aos conhecimentos prévios, que deverão ser mobilizados, por meio da intervenção pedagógica, atribuindo o maior grau de significado possível, para ampliar a possibilidade de “estabelecer alguma relação entre o que se pretende conhecer e as possibilidades de observação, reflexão e informação que o sujeito já possui.” (BRASIL, 1998, p.38).

Sobre aproveitar o interesse dos alunos para favorecer a aprendizagem, os PCN também fazem referência, quando pontuam que “os conhecimentos gerados na história pessoal e educativa têm um papel determinante na expectativa que o aluno tem da escola, do professor e de si mesmo, nas suas motivações e interesses, em seu autoconceito e em sua auto-estima”. (BRASIL, 1998, p.38).

Nos PCN também se encontra que o sucesso da aprendizagem:

[...] depende também de que os conteúdos de aprendizagem tenham sentido para ele e sejam funcionais. O papel do professor nesse processo é, portanto, crucial, pois a ele cabe

apresentar os conteúdos e atividades de aprendizagem de forma que os alunos compreendam o porquê e o para que do que aprendem, e assim desenvolvam expectativas positivas em relação à aprendizagem e sintam-se motivados para o trabalho escolar. Para tanto, é preciso considerar que nem todas as pessoas têm os mesmos interesses ou habilidades, nem aprendem da mesma maneira, o que muitas vezes exige uma atenção especial por parte do professor a um ou outro aluno, para que todos possam se integrar no processo de aprender. (BRASIL, 1998, p.48).

Contraditoriamente, a solicitação para que os alunos copiem textos e atividades do livro didático ou do quadro negro (lousa) é realizada diariamente por 54,2 % dos professores e, semanalmente, por 31,4% dos professores. Um grupo de 4% de professores informou nunca solicitar a cópia de textos. Os professores licenciados em Letras, proporcionalmente, são os que propõem essa atividade em menor frequência; com maior frequência diária propõem os que têm o Ensino Médio ou menos (aproximadamente 60%).

CONCLUSÃO

No Brasil, a escolaridade mínima atrelada à habilitação para ser professor nos anos iniciais da Educação básica pode ocorrer em dois níveis: admite-se a formação em nível médio, com habilitação para o magistério e em nível superior, obtida nas licenciaturas. Os professores podem, ainda, dar continuidade à sua formação, seja ampliando sua escolaridade por meio da pós-graduação ou utilizando-se de variadas formas, como cursos, simpósios, congressos, grupos de estudo, oficinas, estratégias de autoformação etc. Partindo da ligação entre formação inicial e escolaridade, este estudo procurou estabelecer a relação entre a escolaridade dos professores que atuam no 5º Ano do Ensino Fundamental e as práticas pedagógicas por eles informadas, em um questionário aplicado como parte de uma avaliação nacional da educação básica, realizada em larga escala, a Prova Brasil, edição 2013.

Para estabelecer a relação proposta, organizou-se o perfil dos professores com base nos elementos relativos à sua escolaridade, cruzando-se com os aspectos delineados da sua atuação pedagógica, procurando-se incluir na análise, sempre que possível, informações e críticas relativas às políticas de educação que subjazem ao panorama da escolaridade e da prática pedagógica. O que se conseguiu apresentar aqui não é suficiente para, definitivamente, descrever o professor de anos iniciais atuando nas escolas públicas brasileiras, mas pode revelar, nos aspectos em que se deteve o estudo, quem são estes professores e como atuam no ofício do magistério, neste tempo e espaço delimitado.

A tese da relação entre as variáveis do estudo, escolaridade do professor e práticas pedagógicas teve como sua constatação primeira a de que a escolaridade em nível superior influencia a adoção de práticas pedagógicas mais adequadas ao que está estabelecido nos referenciais curriculares nacionais. Nesse escopo, encontraram-se evidências dessa relação na utilização do tempo em sala de aula, efetivação do conteúdo previsto, envio e correção do dever de casa, desenvolvimento de atividades em grupo, estímulo aos alunos para expressão de opinião e desenvolvimento de argumentos e proposição de situações de aprendizagens baseadas no interesse dos alunos.

Constatou-se que, na sua distribuição, o tempo dedicado às atividades de ensino e aprendizagem pelos professores pesquisados não é adequado e que, no cruzamento de informações com a escolaridade, obteve-se que os professores com ensino médio ou menos utilizam maior porção do tempo para atividades administrativas e de controle da disciplina em detrimento do tempo para atividades de ensino e aprendizagem propriamente ditas. Portanto, constatou-se que, quanto maior o nível de escolaridade, melhor o uso adequado do tempo, destacando-se, como diferenciados no sentido da utilização mais adequada do tempo, os licenciados em Matemática e Normal Superior.

Quanto ao conteúdo previsto e efetivado, apenas 52,4% dos professores conseguem efetivar 80% ou mais do conteúdo planejado.

Ambas as constatações revelam fragilidades na execução do projeto educativo do país. Cruzando-se os dados da efetivação do que os professores planejam com a escolaridade, a constatação foi a de que quanto menor a escolaridade, menor o percentual dos professores que conseguem executar o planejado em relação a conteúdos de ensino.

Sobre a realização das práticas pedagógicas gerais, convém dizer que a frequência que os professores informam desenvolvê-las, à primeira vista, está de acordo com os princípios que embasam o projeto educativo nacional, no sentido de atenderem às orientações de proposição de trabalho em grupo, com foco na resolução de problemas, estímulo aos alunos para expressarem suas opiniões e desenvolverem argumentos e na inclusão de temas familiares ou de interesse dos alunos nas aulas. No entanto, quando revelaram solicitar, em frequência similar, a cópia de textos e atividades do livro didático ou do quadro-negro, imagina-se que seja isso uma manifestação antagônica da ação pedagógica, um equívoco que pode ser a evidência de um professor confuso nos aspectos teóricos e metodológicos.

Estabelecendo-se relação com a escolaridade, ficou patente que a menor escolaridade do professor, no grupo compreendido como o de professores sem curso superior, tem forte relação com a menor frequência no envio de tarefas de casa e com a menor frequência na realização de tarefas que favorecem o trabalho em grupo, a resolução de problemas, a discussão, a argumentação, bem como com a menor proposição de atividades contextualizadas. Todas essas atividades citadas são recomendadas como alinhadas ao pensamento pedagógico da educação básica brasileira. Por outro lado, a menor escolaridade também guardou relação com a proposição de atividades de cópia, atividade mecânica de pouco potencial reflexivo, em uma frequência mais alta que a média. Vale ressaltar que, para muitas dessas atividades citadas, o comportamento do professor com curso superior, mas não licenciado, assemelha-se ao professor que tem apenas nível médio.

Respondendo ao questionamento principal deste estudo acerca das relações entre o perfil de escolaridade e a prática pedagógica do professor, a conclusão é de evidente impacto do baixo nível de escolaridade do professor na execução do projeto educativo, percebido pela drástica diferenciação de uso do tempo pedagógico, da efetivação do conteúdo planejado e da escolha dos procedimentos didáticos por professores com ou sem licenciatura.

Nesta relação da escolaridade com a formação, constatou-se, então, que os professores com formação em nível superior para o magistério tendem a adotar práticas pedagógicas mais coerentes com o projeto educativo proposto para o país, enquanto professores com menor escolaridade (ou aqueles com nível superior, mas sem licenciatura) têm perfis pedagógicos mais tradicionais e são mais resistentes às novas propostas de ensino. Essa constatação poderia ser considerada, à primeira vista, uma obviedade. Mas, contrariamente à obviedade da conclusão, ainda se admite ocorrer na escola pública brasileira, legal e formalmente, a admissão de professores com apenas nível médio magistério.

Por outro lado, ainda que constatada a melhor atuação do professor licenciado, essa condição não está produzindo, necessariamente, a compreensão das mudanças que devem ocorrer nas práticas pedagógicas em decorrências de mudanças socioeconômicas e culturais que demandaram adequações curriculares. Os novos aportes teóricos que embasaram a adoção de novos temas curriculares até parecem ter sido apreendidos pelos professores e passaram a compor sua prática; no entanto, a verificação de que há convivência destas novas práticas com as antigas, baseadas em matriz teórica conservadora e incoerentes com as concepções contemporâneas de sociedade, de conhecimento, de homem, de professor e de aluno, revelam que a apropriação ocorreu sem a necessária reflexão. Portanto, os dados do estudo aqui apresentados demonstram a necessidade de investimento em políticas educacionais voltadas para a universalização da formação inicial em nível superior, não se devendo admitir ou estimular a formação em nível médio.

Recomenda-se, por fim, que seja assegurado pela formação continuada, independente do patamar de ingresso desses profissionais na carreira, o diálogo permanente entre a produção contemporânea do conhecimento e a reflexão sobre a sua prática. E, do mesmo modo, para as novas gerações de docentes, oportunidade de refletirem sobre as práticas adequadas às novas exigências do ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ano CXXXIV, n. 248, p. 27.834-27.841, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 10 Jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ano CI, n. 65, p. 1, 5 abr. 2013. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC/SEF,1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC, SEB, DICEI, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 01, de 18 de fevereiro de 2002: Institui as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, p. 8, 4 mar. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, p. 824, 14 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB n. 11/2010, de 7 de julho de 2010. Sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, p. 28, 9 dez. 2010.

CARVALHO, M. E. P.; BURITY, M. H. Dever de casa: visões de mães e professoras. **XXVIII Reunião Anual da Anped**. Caxambu/MG, out. 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/28/textos/gt14/gt141575int.rtf>> Acesso em: jul.2015.

GATTI, B. A. **Formação de professores para o ensino fundamental: instituições formadoras e seus currículos**; Relatório de Pesquisa (Pedagogia) – São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Fundação Vítor Civita, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Sinopse estatística. Brasília, 1996. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopse-estatistica-da-educacao-basica-1996>. Acesso em: 22 jun. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Matrizes de referência da Prova Brasil**

2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/matrizes-de-referencia-professor>. Acesso em: 16 fev. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS - INEP. SAEB (Aneb/Prova Brasil) 2013.

Microdados para download. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>. Acesso em: 06 jan.. 2015.

MARCELO GARCIA, C. Desenvolvimento Profissional: passado e futuro. Sísifo – **Revista das Ciências da Educação**, Lisboa, n. 08, p. 7-22, jan./abr. 2009.

MELLO, G. N. de. Currículo da Educação Básica no Brasil: concepções e políticas. São Paulo: **CEESP**, 2014. Disponível em:<<http://www.ceesp.sp.gov.br/comunicado.php?id=321>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MIZUKAMI, M. da G. N.. Aprendizagem da docência: algumas contribuições de L. S. Shulman. **Revista Educação**, Santa Maria, v.29, n.2, p.1-11, 2004.

PENIN, S. T. de S. **A aula**: espaço de conhecimento, lugar de cultura. 4. ed. Campinas, SP: Papirus, 1994.

RODRIGUES, E. S. S. **A organização do tempo pedagógico no trabalho docente**: relações entre o prescrito e o realizado. Dissertação (Mestrado em Educação) - UNIMEP, Piracicaba 2009.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Trad. Francisco Pereira. Petrópolis: Vozes, 2002.

PARTE 2
A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS
EDUCACIONAIS

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

*Kátia Luciana Nolêto de Araújo Dantas¹
Guiomar de Oliveira Passos²*

A qualidade da educação entrou na agenda do Estado brasileiro, primeiro, com a Constituição Federal, de 1988, que, no inciso VII, do art. 206, anuncia “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios em que se baseia o ensino (BRASIL, 1988); depois, com a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional como o padrão da educação escolar pública a ser garantido pelo Estado

- 1 Pedagoga e Advogada. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Pedagoga da Secretaria Municipal de Educação de Teresina-PI. E-mail: katialucianan@yahoo.com.br.
- 2 Assistente Social. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora Titular do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. E-mail: guiomar@ufpi.edu.br.

(BRASIL, 1996), e com os Planos Nacionais de Educação (PNE), instituídos pelas Leis nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e nº 13.005, de 25 de junho de 2014, como diretriz e estratégia em várias metas.

A inserção na agenda governamental deu-se com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007 e instituído como um dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Ali, não apenas o governo decidiu que esse seria um problema sobre o qual se debruçaria, mas também o priorizou como um dos que seriam objeto de intervenção. Para tanto, deu-lhe um conceito operacionalizável e mensurável, instituindo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Ideb, nesse contexto, era a medida do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, o programa estratégico do PDE, como previsto pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a). Além disso, constituía uma possibilidade de combinar resultados de desempenho escolar, aferidos pelo Sistema de Avaliação Básica por meio da Prova Brasil, com o de rendimento escolar, taxa de aprovação, apurado pelo Censo Escolar (BRASIL, 2007b).

Essas duas dimensões, explica o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, “refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, que precisam ser aprimorados para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional expresso em nossa Constituição Federal” (INEP, [2007], p. 6).

Desse modo, o Ideb associava “permanência e aprovação com aprendizagem” (INEP, [2007], p. 1), combatendo, a um só tempo, tanto a “indústria da aprovação automática” quanto a “indústria da repetência”, tão perniciosas à educação, segundo o Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2007b). O Índice, como explica a Nota Técnica, vislumbrava “um sistema de ensino ideal [...] aquele em que todas as crianças e adolescentes” têm acesso à escola, não

desperdiçam tempo com repetências, não abandonam a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendem (INEP, [2007], p. 1).

Com isso, como destacado por Gouveia, Souza e Tavares (2009, p. 47), permitia “aferir dois objetivos essenciais da política educacional [...], com impacto em todo o sistema educacional (federal, estaduais e municipais): a contenção do abandono escolar e a garantia da aprendizagem efetiva”. Os resultados mostram, a um só tempo, quantos ficaram na escola e aprenderam e o esforço a ser empregado para aumentar a aprendizagem, conseqüentemente, expressam a ideia subjacente de que educação de qualidade é aquela em que os educandos aprendem.

O que se investiga neste texto, que é parte dos estudos iniciais da pesquisa para a dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, é a qualidade da educação, depois de dez anos da instituição do Ideb e de seis edições – 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017. Na sua instituição, a partir do cálculo do Ideb em 2005 (INEP, [2018]), foram definidas metas finais e intermediárias para cada etapa de escolaridade – ensino fundamental, anos iniciais e anos finais, e ensino médio – a serem alcançadas a cada dois anos, para escolas e redes de ensino – nacional, estadual e municipal –, permitindo comparações, bem como verificando os efeitos das políticas implementadas.

Nos anos iniciais, conforme dados disponibilizados pelo Inep (2018), foram alcançadas todas as metas intermediárias para o Brasil, rede estadual ou municipal, e para grande parte dos estados, sendo exceções Amapá e Rio de Janeiro (2013, 2015 e 2017), Minas Gerais (2007), Distrito Federal (2015) e Rio Grande do Sul (2017). Já nos anos finais, as metas intermediárias para o Brasil foram alcançadas apenas em 2007, 2009 e 2011 e é reduzido o número de estados que atingiram as marcas estabelecidas em todas as edições (Amazonas, Pernambuco, Mato Grosso e Goiás). No ensino médio, é maior a quantidade de estados que não alcançaram, em nenhuma edição, as metas, como é o caso de Pernambuco, Sergipe, Espírito Santo. Em 2017, a meta não foi atingida em nenhum estado e, em

2015 e 2017, cinco (Bahia, Amapá, Roraima, Amazonas e Rio de Janeiro) apresentaram queda no Ideb.

Por conseguinte, apenas nos anos iniciais, chegou-se aos níveis desejados, com todas as metas atingidas e, em alguns casos, com crescimento continuado e maior que a meta projetada. Todavia, a partir de dados disponibilizados pelo Inep ([2018]), constata-se que são grandes as desigualdades entre as redes: nas estaduais, a variação na avaliação de 2017 foi de 2,6 pontos sendo a menor no Maranhão (4,1) e a maior no Ceará (6,7); nas municipais, foi de 6,4 pontos (2,7, em Pracuúba (AP), e 9,1 em Sobral (CE)). Nas capitais, enquanto Teresina apresentou Ideb 6,8, Macapá, São Luís e Aracaju obtiveram 4,6, uma diferença de 2,2 pontos. São essas diferenças, inclusive entre municípios de igual status administrativo, as capitais, que instigam este estudo.

Essas cidades, ainda que sejam diferentes em termos populacionais, área territorial, economia e história, se assemelham na posição que ocupam em cada unidade da federação, concentrando a maior população – são quase sempre as mais populosas³ e, conseqüentemente, as de maior eleitorado – tendo o maior Produto Interno Bruto (PIB) e a maior renda per capita, além de disporem das máquinas administrativas dos três níveis de governo, contarem com escolas de todos os níveis de ensino ou mesmo oferecerem grande parte, às vezes a totalidade, das matrículas públicas da educação infantil e do ensino fundamental.

Nas 26 capitais, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em julho de 2018, mora quase 1 em cada 4 brasileiros (24%), o que corresponde a mais de 49 milhões de pessoas. Em suas redes de ensino, são atendidos 3.367.138 estudantes da educação básica, dos 30.695.380 de todo o Brasil, sendo responsáveis por 11% dos matriculados nessa etapa. São essas cidades que abrigam 33% do Produto Interno Bruto (PIB), estando, 22 delas, entre os 100 maiores municípios em termos de produção de riqueza (IBGE, 2018).

3 As exceções são Florianópolis (2ª maior cidade de Santa Catarina) e Vitória (4ª maior cidade do Espírito Santo) (IBGE, s.d)).

Por conseguinte, estudar a qualidade da educação que oferecem possibilita tanto examinar os serviços educacionais oferecidos para grande parte da população nacional, inclusive compará-los entre si e em relação a outros indicadores, como aferir se a qualidade medida pelo Ideb é influenciada pela economia, bem como pela qualidade de vida e desenvolvimento, medidos, respectivamente, pelo PIB e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

A educação oferecida nas capitais brasileiras tem sido objeto de estudos, dentre outros, de Alves (2007; 2008; 2009), Bassi (2011), Alves e Soares (2016), Ramos (2019), abordando, em especial, desempenho, financiamento, desigualdades. Este texto segue a trilha inaugurada, especialmente por Alves (2007), quando, ainda em 2007, mapeou a educação oferecida por esses municípios, analisando os indicadores de desempenho escolar, taxa de não aprovação e taxa de distorção idade-série e a associação desses resultados com as políticas educacionais implementadas.

As perguntas que se deseja responder são as seguintes: Qual a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental das capitais brasileiras, medida pelo Ideb? Há diferenças entre elas? Os resultados do Ideb estão relacionados à melhoria da qualidade de vida medida pelo IDH-M? Os municípios com maior crescimento do Ideb são os que tiveram maior ampliação do IDH-M? Os resultados do Ideb estão relacionados ao nível de riqueza, medido pelo PIB? Os municípios com maior Ideb são os que têm maior PIB?

Analisa-se a qualidade da educação dos anos iniciais do ensino fundamental das capitais brasileiras, primeiro, caracterizando-a, a partir da medição feita por meio do Ideb de 2005 a 2017, depois, comparando os resultados entre elas, com o IDH-M e com o Produto Interno Bruto (PIB).

Desse modo, trata-se de um estudo sobre a qualidade da educação prevista na legislação e nos PNE, bem como sobre a relação dos resultados do Ideb com a melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M, e com o nível de riqueza, medido pelo PIB.

Essa é uma perspectiva de análise que se aproxima dos estudos de Gouveia, Souza e Tavares (2009) e Gouveia e Souza (2013) ao

examinarem a efetividade da qualidade da educação a partir dos resultados alcançados pelo Ideb, comparando-os às condições socioeconômicas. Neste texto, comparam-se os resultados do Ideb entre as capitais brasileiras e esses aos índices de aferição da qualidade de vida (IDH-M) e da produção de riqueza (PIB).

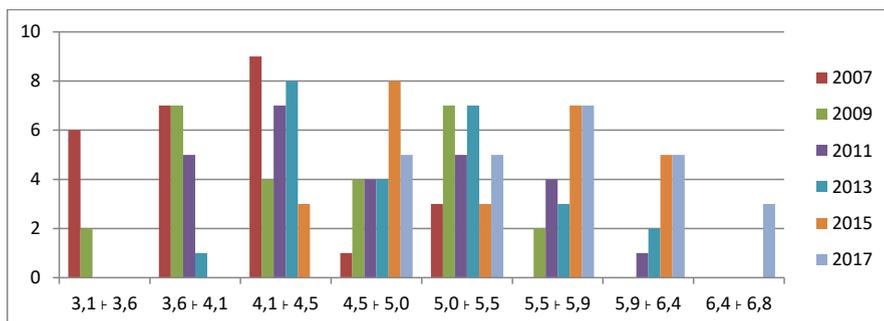
Para isso, vale-se de dados do Ideb, IDH-M, PIB, de 2005 a 2017, disponibilizados, respectivamente, pelo INEP, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e IBGE. Esses dados foram submetidos a análise estatística, utilizando-se medidas de distribuição de frequência e de correlação.

Os resultados estão expostos em cinco seções, cuja primeira é esta introdução. A segunda caracteriza a qualidade da educação nas capitais brasileiras, apresentando e comparando os resultados que obtiveram nas seis edições do Ideb. A terceira analisa se os resultados do Ideb estão relacionados à melhoria da qualidade de vida medida pelo IDH-M e a quarta verifica se estão relacionados à riqueza medida pelo PIB. A quinta seção, a conclusão, analisa a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental nas capitais brasileiras medida pelo Ideb e a relação dos resultados com o IDH-M e com o PIB.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Os anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais do Brasil concentram 68% das matrículas dessa etapa de escolaridade. O Ideb registrado na rede municipal no Brasil, conforme dados disponibilizados pelo Inep (2018), saiu de 3,4, em 2005, para 5,6, em 2017, e, nas capitais, como exposto no Gráfico 1, nas seis edições, variou de 3,1 a 6,8, observando-se, por um lado, a redução, ano a ano do número de redes nos menores resultados, e por outro, a concentração, em todos os anos, no intervalo de 4,1 a 5,5.

Gráfico 1 – Frequência do Ideb das capitais dos estados brasileiros na primeira etapa do ensino fundamental, entre 2005 e 2017, segundo intervalos de classe.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: Excluídos Brasília que não tem rede municipal, São Paulo em 2013 e Porto Alegre em 2017 que não tiveram seus resultados divulgados.

O crescimento fica evidenciado com o aumento de municípios na faixa superior a 5,5 a partir de 2015, registrando-se redes já na faixa superior a 6,0, que é a meta estabelecida para o país em 2021. Esses são uma minoria e, se por um lado evidenciam a melhoria de algumas redes, por outro mostram a desigualdade entre eles, como se constata no Quadro 1, que aponta o menor e o maior valor registrado em cada ano, as respectivas redes e a diferença entre elas.

Quadro 1 – Capitais dos estados brasileiros com menor e maior Ideb em cada edição e diferenças entre os escores

Ano do Ideb	Menor Ideb		Maior Ideb		Diferença entre o maior e o menor Ideb
	Valor	Município	Valor	Município	
2005	2,8	Salvador	4,7	Curitiba	1,9
2007	3,3	Aracaju	5,1	Curitiba	1,8
				Campo Grande	
2009	3,5	Aracaju	5,7	Curitiba	2,2
		Manaus			
2011	3,6	Aracaju	6,0	Florianópolis	2,4
2013	4,0	Salvador	6,1	Florianópolis	2,1
2015	4,4	Aracaju	6,3	Curitiba	1,9
		Maceió			
		Macapá			
2017	4,6	São Luís	6,8	Teresina	2,2
		Macapá			
		Aracaju			

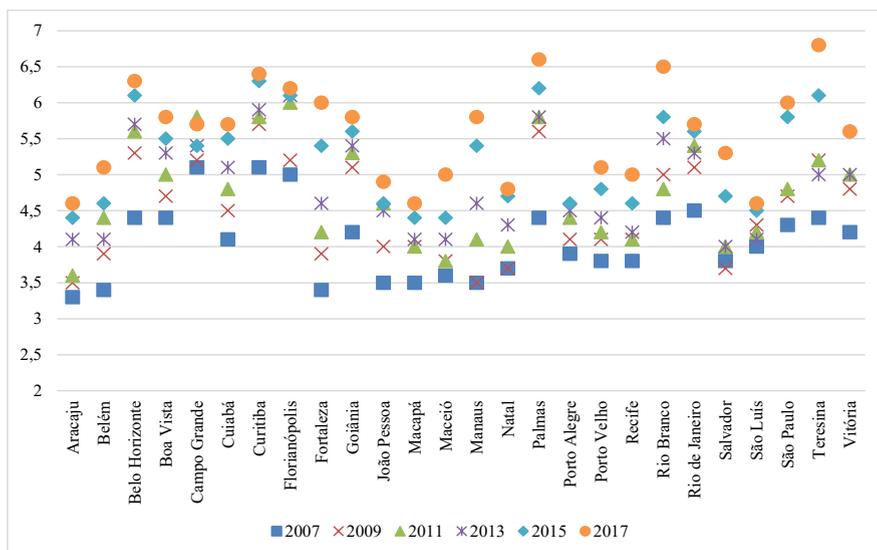
Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

As diferenças entre a rede com o menor e o maior desempenho têm sido, em média, de 2,1 pontos, sendo a menor de 1,8, ocorrida em 2007, e a maior de 2,4 pontos em 2011. As capitais com os menores e maiores resultados têm sofrido alterações, ainda que existam repetições: com os menores, Aracaju, em cinco das sete edições; e, com os maiores, Curitiba, em quatro edições, 2005, 2007, 2009 e 2015. O primeiro não tem ficado sozinho na última posição, dividindo-a com Manaus, em 2009 (Ideb 3,5), com Maceió e Macapá, em 2015 (Ideb 4,4), e com São Luís e Macapá, em 2017 (Ideb 4,6), e teve melhor resultado do que Salvador, em 2005, e, em 2013, com resultados, respectivamente, de 2,8 e 4,1. Curitiba dividiu a superioridade com Campo Grande, em 2007, e foi superada por Florianópolis, em 2011 e 2013, que alcançou, respectivamente, Ideb 6,0 e 6,1, e por Teresina, em 2017, cujo Ideb foi 6,8.

Por conseguinte, ainda que se registre elevação ao longo do período, os desempenhos entre as redes, como se chama atenção

no Gráfico 1, são distintos, havendo algumas com Ideb superior a 6,0 e outras ainda na faixa de 4,6.

Gráfico 2 – Ideb das capitais dos estados brasileiros na primeira etapa do ensino fundamental, entre 2007 e 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

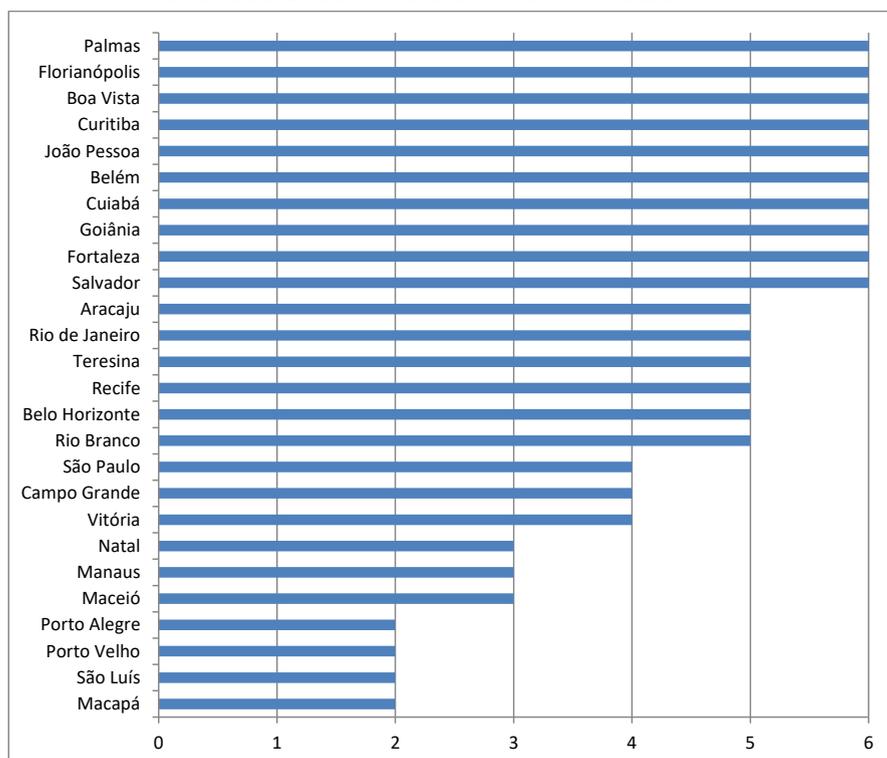
A maioria das capitais tem, a cada avaliação, elevado seus resultados, mas há registro de reduções em Rio Branco (2009/2011), Salvador (2007/2009), São Luís (2009/2011; 2011/2013), Campo Grande (2011/2013; 2013/2015), Belém, João Pessoa, Teresina, Rio de Janeiro (2011/2013), ainda que, às vezes, alcançando a meta daquele momento ou até mesmo superando-a.

O alcance das metas intermediárias, conforme Fernandes ([2007]), indica que a esfera de governo ou escola empreendeu o esforço necessário para que fossem atingidas as marcas estabelecidas para cada momento, a partir da situação inicial. Essas marcas, como chama a atenção Fernandes ([2007]), não apenas são diferenciadas, como devem convergir para as conseguidas pelos

demais municípios, evidenciando a redução das desigualdades da qualidade educacional entre as redes de ensino.

Nesse sentido, observa-se, no Gráfico 3, que, das 26 redes municipais de ensino, 10 alcançaram as metas em todas as edições – Salvador, Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Belém, João Pessoa, Curitiba, Boa Vista, Florianópolis e Palmas – e 6 delas atingiram-na em 5 das 6 – Rio Branco, Belo Horizonte, Recife, Teresina, Rio de Janeiro e Aracaju.

Gráfico 3 – Capitais dos estados brasileiros segundo o número de vezes em que alcançaram as metas intermediárias no Ideb dos anos iniciais entre 2007* e 2017

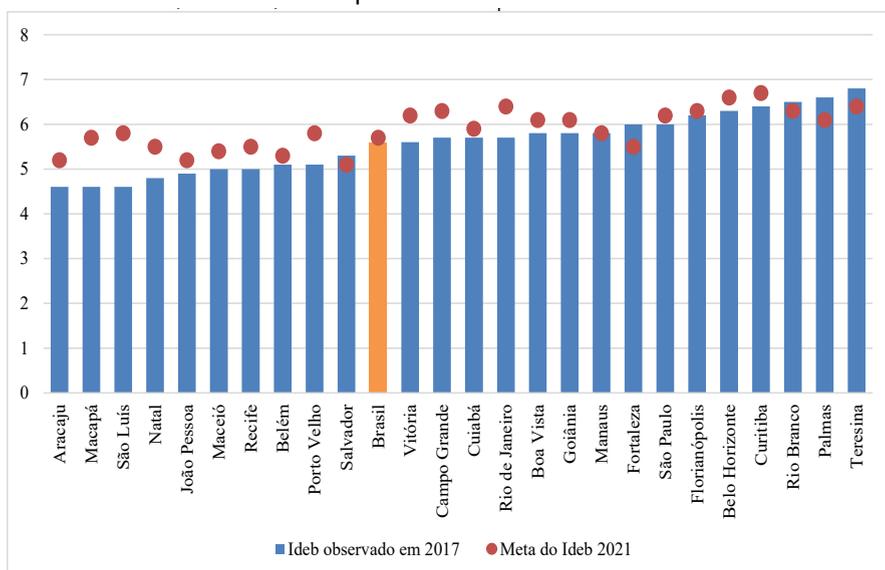


Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: *Em 2005, não havia meta estabelecida, sendo, nesse ano, conforme a Nota Técnica (INEP, [2007], o valor inicial $t=0$).

Dentre as que alcançaram as metas bianuais, como evidenciado no Gráfico 4, 5 já ultrapassaram, em 2017, o resultado previsto para 2021. São elas: Rio Branco e Salvador (0,2 pontos), Teresina (0,4 pontos), Fortaleza e Palmas (0,5 pontos).

Gráfico 4 – Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental nas capitais dos estados e no Brasil, em 2017, e a meta estabelecida para 2021.

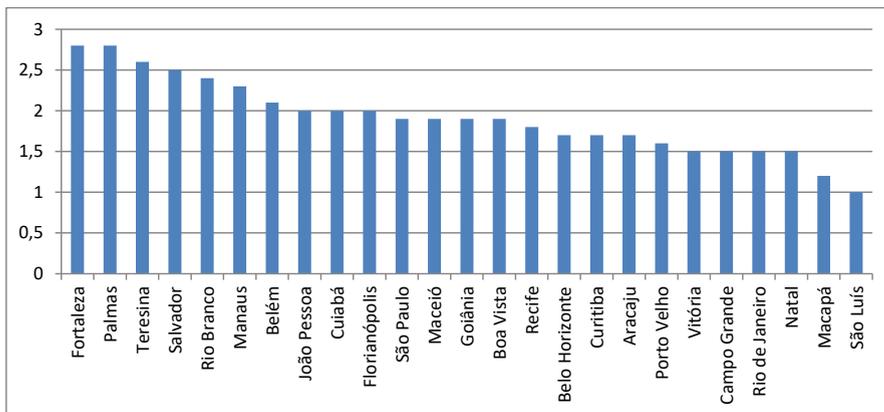


Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: Excluída a capital Porto Alegre por não dispor de dados do Ideb em 2017.

Isso expõe a desigualdade da qualidade entre as redes de ensino das capitais, evidenciando os esforços diferenciados. Enquanto Fortaleza e Palmas ampliaram em 2,8 pontos, Teresina, Salvador, Rio Branco em 2,6, 2,5 e 2,4, respectivamente, Macapá aumentou 1,2 ponto e São Luís 1,0.

Gráfico 5 – Distribuição das capitais dos estados segundo o número de pontos acrescidos ao Ideb de 2005 nos anos iniciais do ensino fundamental em 2017

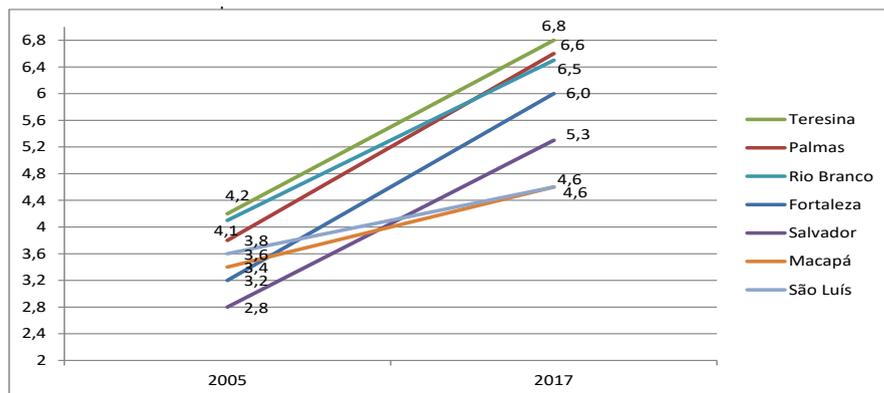


Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: Excluída a capital Porto Alegre por não dispor de dados do Ideb em 2017.

Os diferentes esforços fazem com que o Ideb de Teresina e Palmas seja maior em mais de 2,0 pontos que o de Macapá e São Luís, como evidenciado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Ideb de 2005 e de 2017 dos anos iniciais das capitais com os maiores e menores pontos acrescidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

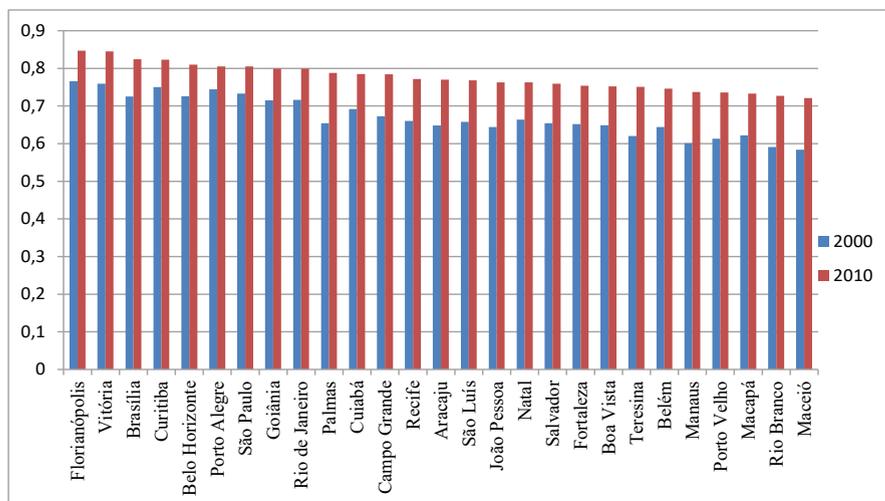
A qualidade da educação, portanto, difere entre as capitais, havendo um grupo em que os esforços foram maiores e que, inclusive, já alcançou a meta para 2021, enquanto outro se encontra a mais de um ponto desse mesmo patamar. O que se examina é se esses resultados estão relacionados à melhoria da qualidade de vida medida pelo IDH-M. Pergunta-se: os municípios com maior crescimento do Ideb são os que tiveram maior ampliação do IDH-M?

QUALIDADE DE VIDA NAS CAPITALS BRASILEIRAS MEDIDA PELO IDH-M E PELO IDEB.

O IDH-M, criado em 2012 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro, envolve, como o IDH, seu inspirador, três dimensões: longevidade, educação e renda. Na dimensão longevidade, avalia a expectativa de vida ao nascer; na educação, o acesso à educação da população de uma localidade; e, na renda, a média de renda auferida pelos residentes de determinado município.

Nos municípios capitais, o IDH-M médio, em 2000, conforme dados divulgados pelo PNUD, era de 0,672 e de 0,777, em 2010, sendo os maiores registrados em Florianópolis (0,766 e 0,847) e os menores em Maceió (0,584 e 0,721). Nesse período, como demonstrado no Gráfico 7, todos cresceram, ainda que uns mais que outros.

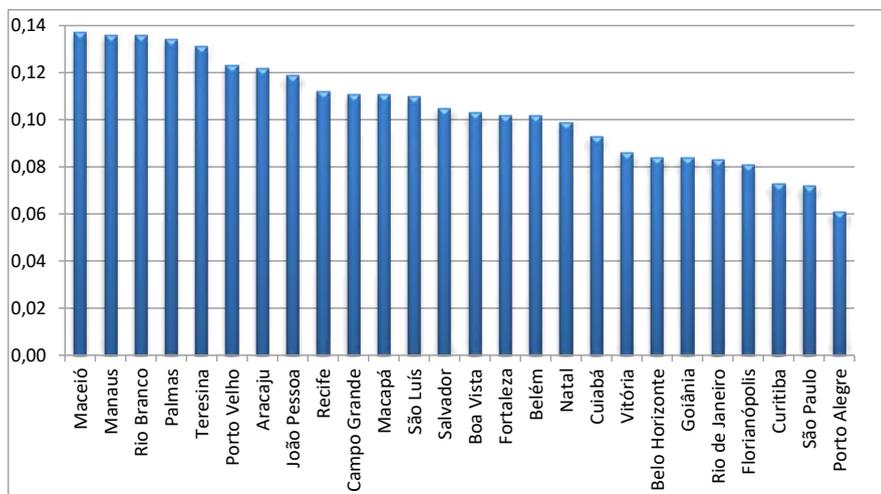
Gráfico 7 - Distribuição das capitais dos estados brasileiros conforme o IDH-M de 2000 e de 2010*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

A variação média foi de 0,104 ponto, sendo a maior (0,137 ponto), como explicitado no Gráfico 8, registrada em Maceió, que passou de 0,584 para 0,721; e a menor (0,061 ponto) em Porto Alegre, que passou de 0,744 para 0,805.

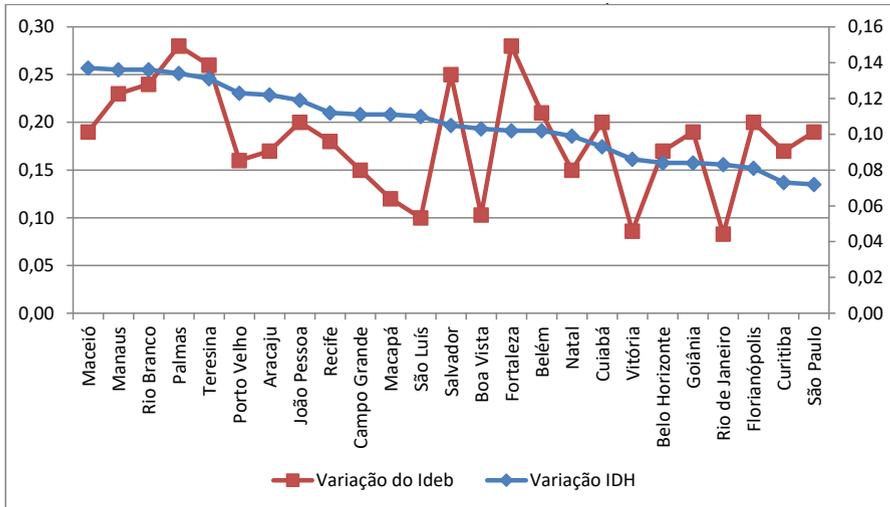
Gráfico 8 - Variação do IDH-M das capitais brasileiras, entre 2000 e 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Ao se compararem esses resultados com o Ideb (Gráfico 9), constata-se que, de modo geral, os desempenhos dos dois índices diferem, havendo, em maior quantidade, aqueles que cresceram mais em um do que em outro e, em menor quantidade, aqueles com desempenhos semelhantes. Estes são: Manaus, Rio Branco, Palmas e Teresina.

Gráfico 9 – Variação do IDH-M, entre 2000 e 2010, e do Ideb* nos anos iniciais do ensino fundamental, entre 2005 e 2017, nas capitais brasileiras**.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Obs. * Números do Ideb divididos por 10.

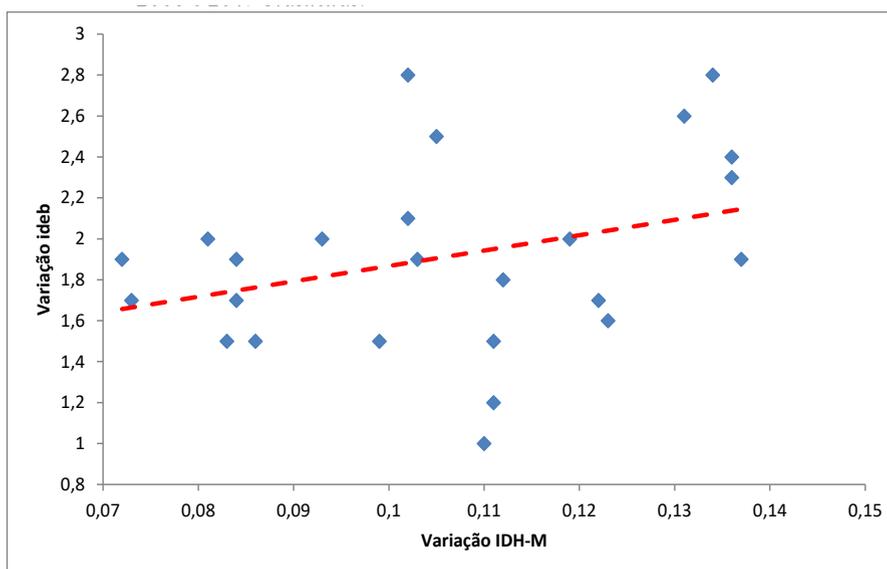
** Exceto Porto Alegre por não dispor de Ideb 2017.

Nas demais capitais, há tanto aquelas que cresceram mais no Ideb, cujos maiores exemplos são Fortaleza, com variação de 2,8 pontos no Ideb e de 0,102 no IDH-M, e Salvador, com, respectivamente, 2,5 e 0,105, quanto as que cresceram mais no IDH-M, cujo exemplo é Maceió, com elevação de 0,137 no índice de qualidade de vida e de 1,9 ponto no de qualidade da educação.

A correlação entre as variações dos dois índices, medida pelo Coeficiente de Pearson, excluindo Porto Alegre por não apresentar dados do Ideb de 2017, é de 0,137, o que significa que é positiva, mas fraca⁴, como comprova a dispersão das capitais o Gráfico 10.

4 A análise correlacional indica a relação entre 2 variáveis lineares, e os valores sempre serão entre +1 e -1. O sinal indica a direção, se é positiva ou negativa, e o tamanho, a força da correlação: = 1.0 a 0.9 muito forte; 0.7 a 0.9 forte; 0.5 a 0.7 moderada; 0.3 a 0.5 fraca; 0 a 0.3 desprezível (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Gráfico 10 – Dispersão das capitais brasileiras segundo as variações do IDH-M, entre 2000 e 2010, e do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental, entre 2005 e 2017 brasileiras.

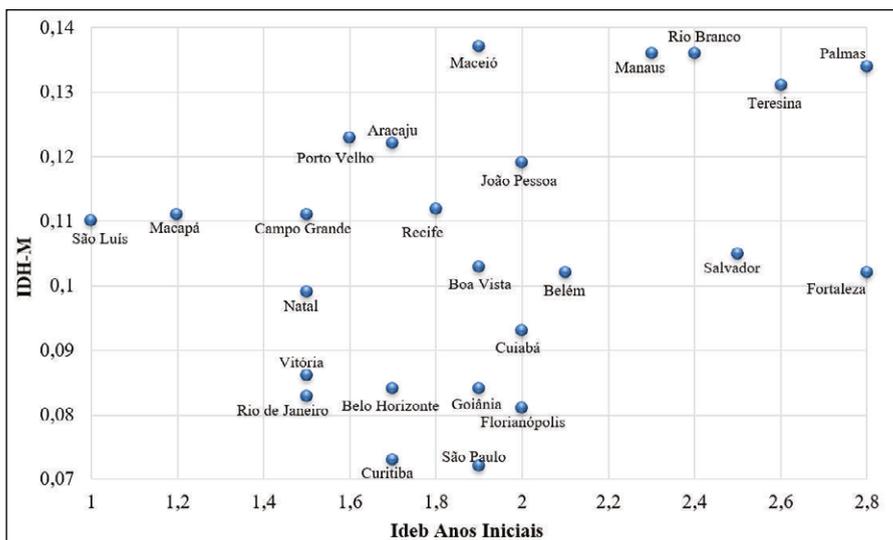


Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Obs: Excluiu-se Porto Alegre por não dispor de Ideb 2017, resultando numa variação extrema (-3,9) e alterando a correlação.

Por conseguinte, ainda que não se possa dizer que o crescimento do Ideb tenha relação com a melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M, não se pode descartar o fato de que as capitais com melhor evolução no Ideb, exceto Fortaleza, também tiveram melhor evolução no IDH-M, como o comprova o Gráfico 11.

Gráfico 11 – Comparação da evolução do Ideb de 2005 a 2017 (anos iniciais) e a evolução do IDH-M das capitais, de 2000 a 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Nota: Excluído Porto Alegre que não teve resultado em 2017.

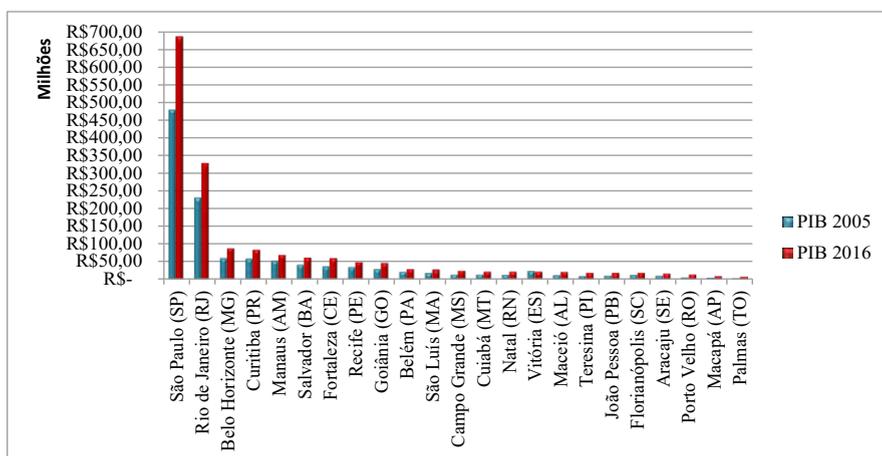
Assim, para os anos iniciais do ensino fundamental, a comparação entre a evolução Ideb e IDH-M é positiva, considerando a concentração de capitais no mesmo intervalo de evolução tanto em Ideb como em IDH-M. Mas, como pode ser observado, há município com maior evolução no indicador da educação – Fortaleza e Salvador – e município que cresceu mais no de qualidade de vida – Maceió.

Examina-se, a seguir, a relação dos resultados do Ideb com o nível de riqueza, medido pelo PIB, com vistas a responder aos seguintes questionamentos: os municípios capitais com maior Ideb são os que têm maior PIB? O crescimento do Ideb está relacionado ao crescimento da riqueza, medida pelo PIB?

A RIQUEZA NAS CAPITAIS BRASILEIRAS, MEDIDA PELO PIB E PELO IDEB

Nos municípios capitais, o PIB médio, a preços correntes, conforme dados divulgados pelo IBGE (2018), foi de R\$ 27.525.022,30, em 2005, e de 76.920.643,44, em 2016⁵, sendo, como se pode observar no Gráfico 12, os maiores registrados, tanto no início do período como no final, no Rio de Janeiro e São Paulo, e os menores, em Palmas, Boa Vista e Rio Branco.

Gráfico 12 – Distribuição dos municípios capitais segundo o PIB real de 2005* e 2016



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE. SIDRA. SUFRAMA, 2017 e 2019.

Nota: *PIB real 2005 (atualizado ano a ano até 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA).

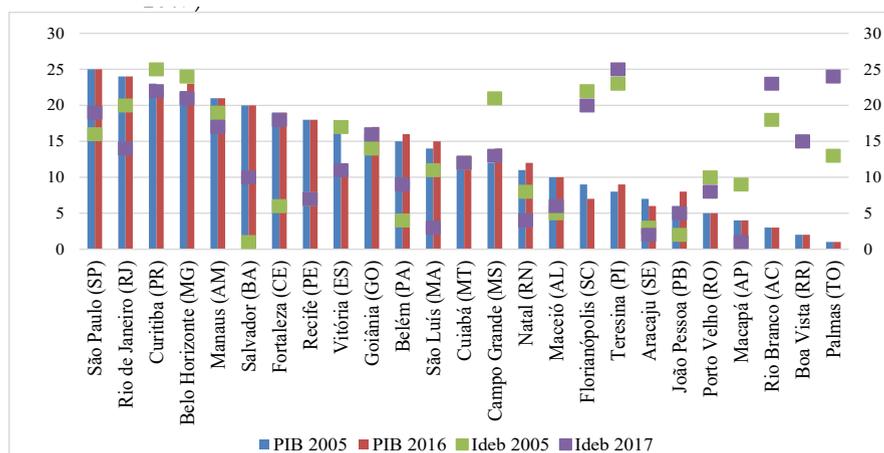
O Ideb das capitais com os maiores produtos internos brutos foi, no início do período estudado, 4,1 em São Paulo e 4,2 no Rio de Janeiro. No final do período, os resultados foram, respectivamente, 6,0 e 5,7. Já as capitais com os menores produtos internos brutos foram Palmas, com 3,8 e 6,6; Rio Branco, com 4,1 e 6,5; e Boa Vista, com 3,9 e 5,8. Verifica-se que o primeiro grupo tinha, em

5 Últimos dados publicados do PIB dos municípios brasileiros pelo IBGE.

2005, não só melhor PIB, como também melhor Ideb do que as demais capitais, ainda que não fossem os maiores valores daquele ano, que eram de Curitiba (4,7) e Belo Horizonte (4,6). Já em 2016, a situação quase se inverteu, pois, dos três com menor PIB, apenas Boa Vista com Ideb 5,8 ficou em posição inferior às duas com maior PIB, tendo, contudo, superado o Rio de Janeiro, que era o menor resultado do primeiro grupo.

Desse modo, como se evidencia no Gráfico 13, não há correspondência entre a posição ocupada no desempenho educacional e a ocupada na produção da riqueza. Em outras palavras, quem teve maior Ideb não tinha o maior PIB, como comprovam Teresina e Palmas que obtiveram os melhores resultados em 2017, mas ocuparam, respectivamente, a 19ª e a 26ª posição entre as capitais, em relação ao PIB; a exceção é Vitória que, em 2017, ficou na 16ª posição nas duas medidas.

Gráfico 13 – Posição das capitais brasileiras no PIB (2005 e 2016) e Ideb (2005 e 2017)

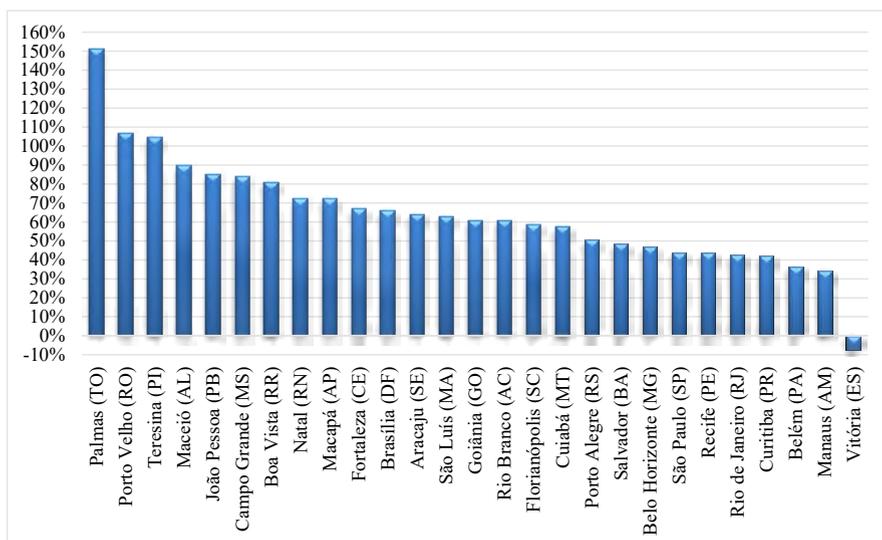


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE. SIDRA. SUFRAMA, 2017 e 2019 e pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nesse período, o PIB de todas elas, exceto o de Vitória, cresceu, ainda que em umas mais do que em outras. A variação média foi

64,48%, sendo a maior, como explicitado no Gráfico 14, registrada em Palmas (151%), e a menor em Vitória (-8%).

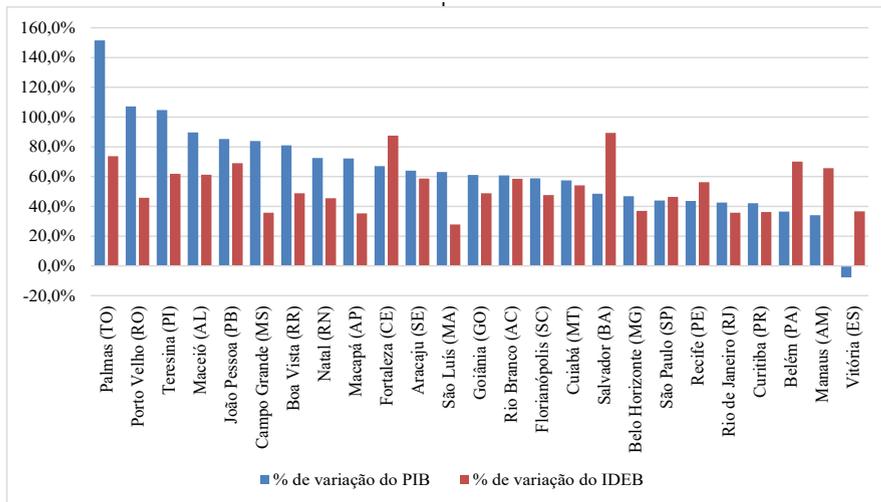
Gráfico 14 – Variação do PIB real das capitais brasileiras, de 2005 a 2016.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE. SIDRA. SUFRAMA, 2017 e 2019.

Ao se compararem esses resultados com os do Ideb (Gráfico 15), constata-se que, de modo geral, os desempenhos dos dois índices diferem, havendo, em maior número, os que crescem mais em um do que em outro e, em menor número, aqueles com igual ou próximo desempenho, como Aracaju, Rio Branco, Cuiabá e São Paulo.

Gráfico 15 – Crescimento em percentual do PIB real de 2005 a 2016 e do Ideb anos iniciais de 2005 a 2017 das capitais brasileiras

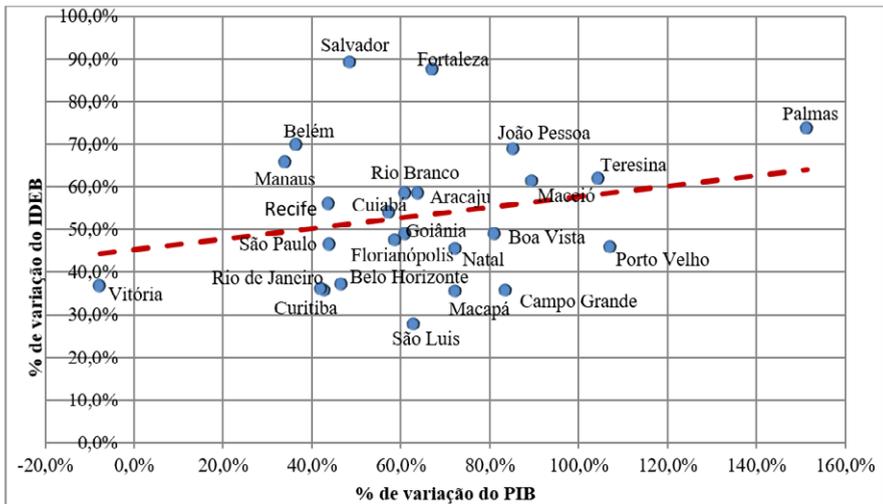


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE. SIDRA. SUFRAMA, 2017 e 2019 e pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nas demais capitais, em 60% – em Palmas, Porto Velho, Teresina, Maceió, João Pessoa, Campo Grande, Boa Vista, Natal, Macapá, São Luís, Goiânia, Florianópolis, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Curitiba – observa-se, maior crescimento no PIB do que no Ideb e, nas outras 6 (24,0%), maior crescimento no Ideb do que no PIB. Estas são: Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Vitória. Neste segundo grupo, chamam a atenção Salvador e Vitória. A primeira porque cresceu 89,3% no Ideb e 48,5% no PIB, quase 41 pontos percentuais de diferença e a outra porque teve seu PIB reduzido em 7,7% no período enquanto seu Ideb cresceu 36,6%, tal como o de outras capitais, como Rio de Janeiro e Curitiba, cujos PIBs cresceram entre 42,6% e 42,1%, no período de 2005 a 2016.

Essas diferenças de desempenho são atestadas na correlação entre as variações dos dois índices, medida pelo Coeficiente de Pearson, de 0,2317; uma correlação positiva fraca, como comprova o Gráfico 16.

Gráfico 16 – Comparação entre o crescimento em percentual do PIB real de 2005 a 2016 e do Ideb nos anos iniciais de 2005 a 2017 das capitais dos estados brasileiros



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE. SIDRA. SUFRAMA, 2017 e 2019 e pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

A relação entre a variação do Ideb e a do PIB, na maior parte das capitais (17), é desprezível; nas demais, os resultados são os seguintes: nula em Vitória (-0,0271), fraca em Boa Vista (0,3630), Fortaleza (0,4429), João Pessoa (0,3952), Maceió (0,4020), Porto Velho (0,4040) e Rio Branco (0,3442), moderada em Teresina (0,6417) e forte em Palmas (1,0).

Desse modo, com base nessa medida, pode-se afirmar que as duas variáveis nem sempre se movimentam na mesma direção, o que significa que a influência de uma sobre a outra, no caso o PIB sobre o Ideb, depende de outros fatores.

A fraca correlação é corroborada pela comparação entre Ideb e percentual do PIB gasto em educação. Belo Horizonte e Recife, por exemplo, que aumentaram, entre 2013 e 2016 em 0,22 pontos, o seu percentual do PIB destinado à educação, tiveram crescimentos diferentes no Ideb: Belo Horizonte 2,2 pontos e Recife 1,8 ponto. Mas, Campo Grande, que saiu de um percentual de 2,33% do PIB

gasto em educação, em 2013, para 2,84%, em 2016, um crescimento de 0,51 pontos percentuais (2013 a 2016), manteve o mesmo Ideb em 2013 (5,4) e em 2015 (5,4).

Portanto, as capitais que têm o maior Ideb nem sempre são aquelas com maior PIB, tampouco o crescimento daquele está relacionado ao crescimento deste, tendo as duas variáveis movimentos distintos e, conseqüentemente, sem influência uma sobre a outra, como o comprova o crescimento diferente do Ideb de municípios que destinaram o mesmo percentual do PIB para educação ou a manutenção do Ideb em município que elevou o percentual gasto.

CONCLUSÃO

Este texto examinou, utilizando dados disponibilizados pelo Inep, a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental das capitais brasileiras, primeiro, caracterizando-a, a partir da medição feita por meio do Ideb de 2005 a 2017, depois, comparando os resultados entre elas, com o IDH-M e com o PIB, disponibilizados, respectivamente, pelo PNUD e pelo IBGE.

Desse modo, ao tempo em que se analisou a efetividade da política de educação oferecida pelos municípios que abrigam 24% da população nacional, examinou-se se os resultados do Ideb estão relacionados à melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M, e ao nível de riqueza, medido pelo PIB; em outros termos, se o crescimento do Ideb ocorreu nos municípios que tiveram IDH-M e PIB elevados.

Para isso, valeu-se de medida de frequência e de correlação, uma fornecendo a quantidade de capitais em cada classe, a outra para verificar a relação entre o Ideb e o PIB e entre o Ideb e o IDH-M, se o crescimento de um provoca alteração no crescimento do outro e se há um comportamento comum para todas as capitais.

Constatou-se que o Ideb, nos anos iniciais do ensino fundamental, oferecidos pelas capitais, tem-se concentrado, em todos os anos, no intervalo de 4,1 a 5,5, registrando-se, a partir de

2015, aumento de municípios na faixa superior a 5,5, havendo redes já na faixa superior a 6,0, que é a meta estabelecida para o país em 2021. Esses são uma minoria, evidenciando tanto a melhoria em algumas redes como a desigualdade entre elas. Enquanto Florianópolis já apresenta nota 6,0, desde 2011, Palmas, Teresina, Florianópolis, Belo Horizonte e Curitiba, desde 2015 e Fortaleza, São Paulo e Rio Branco a partir de 2017, outras, a maioria, ainda se encontram na faixa inferior a 5,8.

A qualidade da educação, portanto, tem melhorado ao longo do período nas capitais brasileiras, mas umas cresceram mais que outras. A verificação dessas diferenças com o IDH-M mostrou que os desempenhos dos dois índices diferem, pois há capitais que cresceram mais no Ideb, cujos maiores exemplos são Fortaleza, com variação de 2,8 pontos no Ideb e de 0,102 no IDH-M, e Salvador, com, respectivamente, 2,5 e 0,105, mas há as que cresceram mais no IDH-M, cujo exemplo é Maceió, com elevação de 0,137 no índice de qualidade de vida e de 1,9 ponto no de qualidade da educação.

É verdade que a correlação entre Ideb e IDH-M, ainda que fraca, é positiva, estando as capitais concentradas no mesmo intervalo de evolução tanto em Ideb como em IDH-M e que não se pode descartar o fato de que as capitais com melhor evolução no Ideb, exceto Fortaleza, também tiveram melhor evolução no IDH-M. Contudo, não se pode dizer que o crescimento da qualidade da educação dependa da melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M.

A relação dos resultados do Ideb com o nível de riqueza, medido pelo PIB, mostrou que quem teve maior Ideb não tinha o maior PIB, como comprovam Teresina e Palmas que obtiveram os melhores resultados em 2017, mas ocuparam, respectivamente, a 19ª e a 26ª posição entre as capitais, em relação ao PIB; a exceção é Vitória que, em 2017, ficou na 16ª posição nas duas medidas.

O crescimento do Ideb também não esteve relacionado com o crescimento do PIB, pois, na maioria delas, o crescimento no Ideb foi maior do que no PIB, sendo a correlação entre os dois índices, ainda que positiva, fraca, quase nula, o que significa que não se

movimentam na mesma direção e que a influência do PIB sobre o Ideb, depende de outros fatores.

Portanto a qualidade da educação, nas capitais brasileiras, elevou-se nos 10 anos de Ideb, contudo o aumento tem sido desigual, havendo capitais que oferecem educação de melhor qualidade do que outras. A correlação dessas diferenças com o IDH-M e com o PIB, ainda que positiva, é fraca, no caso do PIB, desprezível o que, se por um lado, não se pode descartar a influência de um sobre o outro, por outro, não se pode dizer que o crescimento da qualidade da educação dependa da melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M, ou da melhoria da riqueza, medida pelo PIB.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fátima Cristina de M. **Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios**. 2007. 243 f. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

ALVES, Fátima. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. **Cad. Pesqui.** [online], São Paulo, v. 38, n. 134, p. 413-434, maio/ago., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0838134.pdf>. Acesso em: 05 maio 2019.

ALVES, Fátima Cristina. Mapeamento das políticas de escolha de diretores da escola e de avaliação na Rede Pública das capitais brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 71-86, 2009. jan./abr., 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/499/483>. Acesso em: 05 maio 2019.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. **Revista Brasileira de**

Sociologia, v. 04, n. 07, jan./jun., 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.150> .10.20336/rbs.150. Acesso em: 19 jun. 2019.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cad. Pesqui.** [online], São Paulo, v. 41, n.142, p.116-141, jan./abr., 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a07.pdf>. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 1 jul. 2013.

BRASIL. Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 24 abr., 2007a. Seção 1, p. 5-6.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/_ato 2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 ago. 2018.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília DF, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/%C3%8Dndice+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+%28Ideb%29/26bf6631-44bf-46b0-9518-4dc3c310888b?version=1.6>. Acesso em: 06 jul. 2018.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 836-855, set./dez., 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n150/06.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Taís Moura. O Ideb e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 45-58, jan./abr., 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE; Órgãos Estaduais de Estatística; Secretarias Estaduais de Governo; Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. **Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor – SNIPC**. Tabela 1736, Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1736#resultado>. Acesso em: 19 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**: Variação acumulada no ano durante o Plano Real (%), dezembro 1995 - dezembro 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de->

precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas. Acesso em: 20 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE; Órgãos Estaduais de Estatística; Secretarias Estaduais de Governo; Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010, Tabela 5938, Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 19 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Nota Técnica**. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília, [2007]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 04 jul. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Resultados**. Planilhas do Ideb. Municípios. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 06 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **IDEB** – Resultados e Metas. Brasília, 2018. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=3498495>. Acesso em: 10 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Diretoria de Estatísticas

Educacionais – DEED. Diretoria de Avaliação da Educação Básica – DAEB. **Resumo Técnico** - Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília, [2018]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciencias humanas. Trad. Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal_pt.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

RAMOS, Mozart Neves. **Sem educação não haverá futuro:** uma radiografia das lições, experiências e demandas deste início de século 21. São Paulo: Moderna, 2019.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS CAPITAIS BRASILEIRAS, MEDIDA PELO IDEB

Kátia Luciana Nolêto de Araújo Dantas¹

Guiomar de Oliveira Passos²

A entrada da qualidade da educação na agenda do Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal e da agenda governamental com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007 e instituído como um dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653, de 07 de abril de

1 Pedagoga e Advogada. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Pedagoga da Secretaria Municipal de Educação de Teresina-PI. E-mail: katialucianan@yahoo.com.br.

2 Assistente Social. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora Titular do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. E-mail: guiomar@ufpi.edu.br.

2008, passou a ser acompanhada e medida com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Ideb, ao tempo em que tornou operacional o conceito abstrato de qualidade, possibilitou a combinação de resultados de desempenho escolar, aferidos pelo Sistema de Avaliação Básica por meio da Prova Brasil, com o de rendimento escolar, taxa de aprovação, apurados pelo Censo Escolar (BRASIL, 2007). Essas dimensões, por um lado, “refletem problemas estruturais da educação básica brasileira” e, por outro, oferecem elementos para combater, como disse o INEP na Nota Técnica relativa ao índice, tanto a “indústria da aprovação automática” quanto a “indústria da repetência”. O cenário que esse desenha é de “um sistema de ensino ideal” em que todos têm acesso à escola e não desperdiçam tempo com repetências, não abandonam a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendem (INEP, [2007], p. 1).

O que se investiga, neste texto, é a qualidade da educação medida pelo Ideb nos anos finais do ensino fundamental em suas seis edições – 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 e 2017. Nessa etapa de ensino, as metas intermediárias, definidas quando da instituição do Índice, considerando os anos estudados, foram alcançadas, em âmbito nacional, apenas nas edições de 2007, 2009 e 2011, nas redes estaduais, em 5 das 26 unidades da federação e, em aproximadamente, 8% das redes municipais.

São resultados muito diferentes dos anos iniciais em que as metas intermediárias foram alcançadas em todos os anos em âmbito nacional e em grande parte das redes estaduais e municipais. Aproxima-se, contudo, do obtido pelo ensino médio que também só teve as metas intermediárias alcançadas, em âmbito nacional, nas edições de 2007, 2009 e 2011 e apenas a rede estadual de Pernambuco atingiu todas as metas.

Este texto se volta para o Ideb nos anos finais das redes municipais das capitais brasileiras, inquirindo: que resultados têm alcançado? Quem alcançou os melhores resultados? As capitais com melhores resultados são as que têm melhor IDH e maior PIB? Analisa-se a relação entre as condições socioeconômicas e

o desempenho escolar das redes de ensino nesses municípios que abrigam, segundo dados do IBGE, divulgados em julho de 2018, 1 em cada 4 brasileiros (24% da população total) e atende 11% dos matriculados na educação básica.

Desse modo, aproxima-se de estudos, como os de Gouveia, Souza e Tavares (2009) e Gouveia e Souza (2013), ao examinarem a efetividade da qualidade da educação a partir dos resultados alcançados pelo Ideb, comparando-os às condições socioeconômicas. Neste texto, comparam-se os resultados do Ideb entre as capitais brasileiras e entre esses resultados e os índices de aferição da qualidade de vida (IDH-M) e da produção de riqueza (PIB).

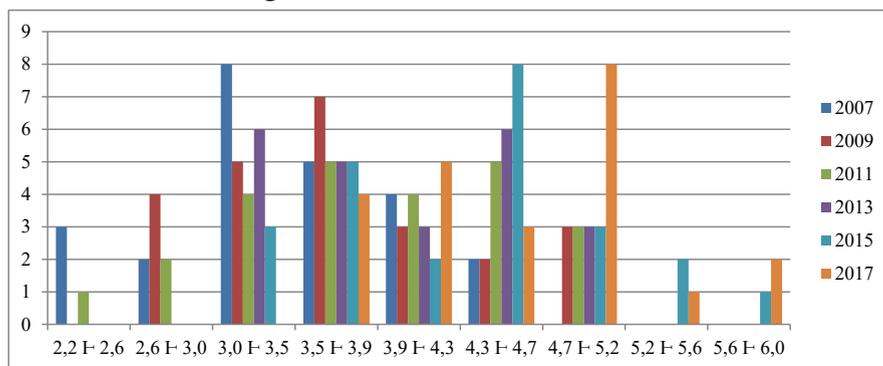
Para isso, vale-se de dados do Ideb, IDH-M, PIB, de 2005 a 2017, disponibilizados, respectivamente, pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses dados foram submetidos a análise estatística, utilizando-se medidas de distribuição de frequência e de correlação.

Os resultados estão expostos em cinco seções, cuja primeira é esta introdução. A segunda caracteriza a qualidade da educação nas capitais brasileiras, apresentando e comparando os resultados que obtiveram nos anos finais do ensino fundamental nas seis edições do Ideb. A terceira analisa se os resultados do Ideb, nos anos finais do ensino fundamental, estão relacionados à melhoria da qualidade de vida medida pelo IDH-M; e a quarta verifica se estão associados à riqueza medida pelo PIB. A quinta seção, a conclusão, analisa a qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental nas capitais brasileiras medida pelo Ideb e a relação dos resultados com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e com o Produto Interno Bruto.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

As redes municipais do Brasil abrigaram, em 2019, 42,9% das matrículas dos anos finais do ensino fundamental, um pouco mais do que as estaduais que tiveram 41,6%, dos quais 16% em escolas mantidas pelas capitais. O Ideb nas redes municipais saiu de 3,1, em 2005, para 4,3 em 2017, já, nas mantidas pelas capitais, saiu de 2,2, registrado em Salvador em 2005, para 6,0, ocorrido em Teresina em 2017. Nas seis edições, como exposto no Gráfico 1, observa-se, por um lado, a redução, ano a ano do número de redes nos menores resultados, e por outro, maior número delas no intervalo de 3,5 a 3,9 em todos os anos.

Gráfico 1 – Frequência do Ideb das capitais dos estados brasileiros na segunda etapa do ensino fundamental, entre 2005 e 2017, segundo intervalos de classe.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: Excluídos Rio Branco, Boa Vista, Macapá e Brasília que não oferecem matrículas para os anos finais do ensino fundamental.

Os resultados encontram-se majoritariamente (87%) nos intervalos de classe 3,5 a 5,2, sendo reduzido o percentual superior a 5,6. É verdade que os menores valores de cada edição, salvo em 2011, como consta no Quadro 1, elevaram-se a cada edição,

passando de 2,4 para 3,5, e os maiores valores também não registraram nenhuma redução, saindo de 4,5 para 6,0.

Quadro 1 – Maior e menor Ideb nos anos finais nas redes de ensino dos municípios capitais entre 2007 e 2017.

Ano do Ideb	Menor Ideb		Maior Ideb	
	Nota	Município	Nota	Município
2007	2,4	Salvador (BA)	4,5	Campo Grande (MS)
2009	2,6	Maceió (AL)	5	Palmas (TO)
2011	2,3	Maceió (AL)	5	Palmas (TO)
2013	3	Salvador (BA)	4,9	Palmas (TO)
2015	3,4	Salvador (BA)	5,6	Palmas (TO)
		Aracaju (SE)		
		Maceió (AL)		
2017	3,5	Natal (RN)	6,0	Teresina (PI)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

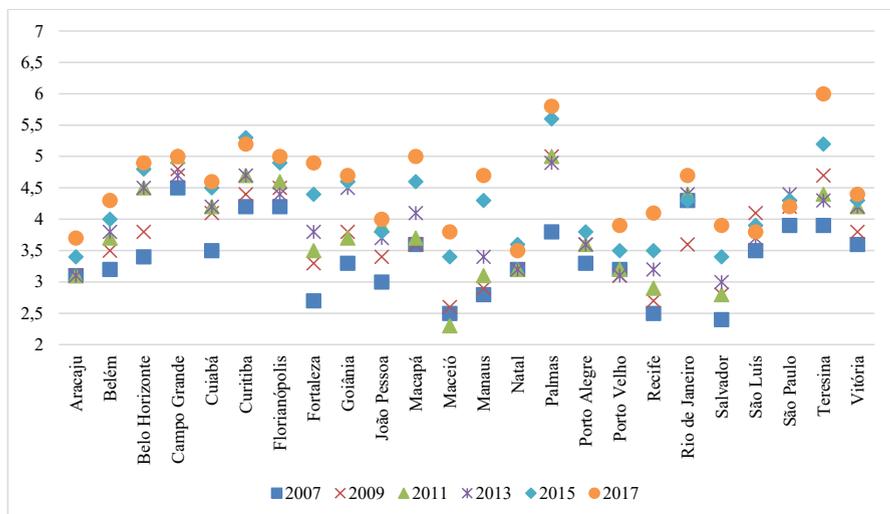
A diferença entre as redes, isto é, a amplitude do intervalo entre o menor e o maior resultado foi de 1,9 ponto, ocorrido em 2013, a 2,7, em 2011, o que indica que, entre elas, não há igualdade na qualidade medida pelo Ideb. Os menores resultados foram todos de capitais situadas na Região Nordeste, sendo quatro deles de Salvador; já os maiores, só não ocorreram em capitais da Região Sudeste, havendo maior recorrência, quatro das seis edições, na Região Norte, em Palmas. Salvador dividiu os menores resultados com Aracaju e Maceió, em 2015, (Ideb 3,4) e perdeu a posição nas edições de 2009 e 2011 para Maceió e, na de 2017, para Natal. Já Palmas, que havia superado Campo Grande, maior índice de 2007, perdeu a primeira posição para Teresina, em 2017.

O Ideb cresceu, em todos os anos, em 11 das 24 capitais que dispõem de escolas com anos finais do ensino fundamental. Em duas, foram registradas estabilizações, mesma nota em mais de

duas edições e em 11 reduções. As estabilizações foram registradas em Natal, Ideb 3,2 de 2007 a 2013, Aracaju, Ideb 3,1 de 2007 a 2013; e as reduções, em Porto Velho (2007/2009; 2011/2013), Palmas (2011/2013), São Luís (2011/2013; 2015/2017), Teresina (2011/2013), Natal (2015/2017), João Pessoa (2011/2013), Recife (2005/2007), Maceió (2009/2011), Campo Grande (2011/2013), Goiânia (2009/2011), Rio de Janeiro (2007/2009) e Florianópolis (2011/2013).

Os diferentes desempenhos se explicitam no Gráfico 2 em que 02 redes – Aracaju e Natal – ainda não alcançaram 3,8 (moda geral) até 2017, enquanto outras, desde 2005, já obtinham 4,2 ou mais.

Gráfico 2 – Ideb das capitais brasileiras* nos anos finais do ensino fundamental, entre 2007 e 2017**.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP em Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

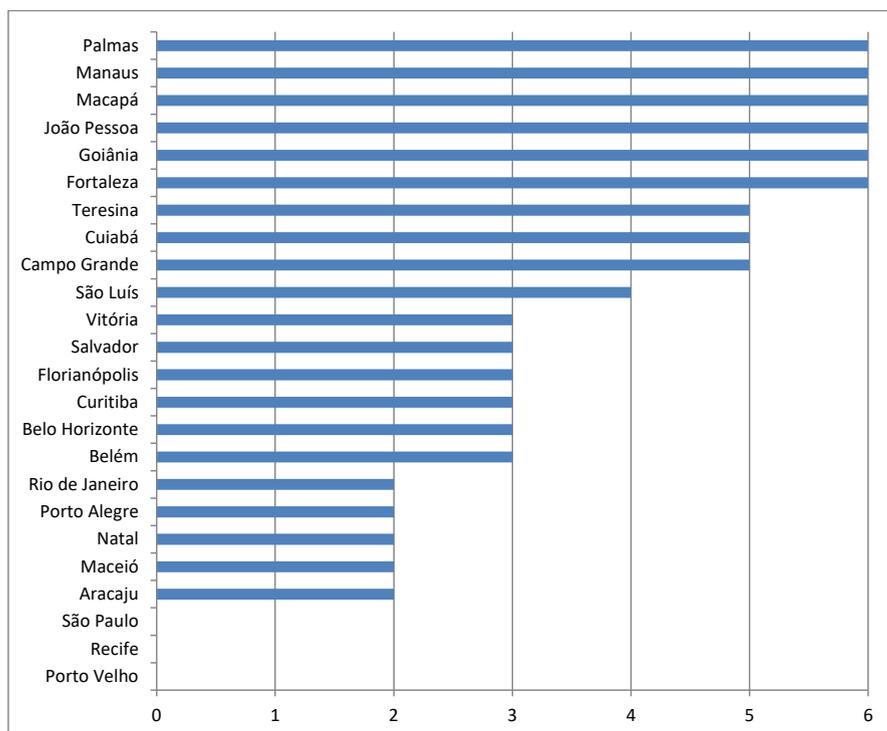
Nota: * - Exceto Boa Vista e Rio Branco que não têm resultados do Ideb publicados para essa etapa de ensino.

** - Exceto Porto Alegre que não tem resultados do Ideb publicados em 2017.

É verdade que, no ponto de partida, isto é, o ano de 2005, considerado pelo Inep ([2007]) o valor inicial ($t=0$) foi diferente para cada uma delas, contudo a expectativa, conforme Fernandes ([2007]), era que os resultados convergissem a médio e longo prazo e as desigualdades fossem reduzidas.

Os esforços nesse sentido seriam aferidos com o alcance, a cada dois anos, das metas estabelecidas para os âmbitos nacional, estadual, municipal e para cada escola, dado que, como explica Fernandes (INEP, [2007], p. 2), o Brasil só atingiria a média estipulada se cada uma alcançasse as marcas estabelecidas ao longo do tempo. Essas marcas, denominadas metas intermediárias, como consta no Gráfico 3, foram alcançadas, em todas as edições, por 6 das 24 redes dos municípios capitais que oferecem os anos finais do ensino fundamental – Palmas, Manaus, Macapá, João Pessoa, Goiânia e Fortaleza – e, em 5 edições, por 3 capitais – Campo Grande, Cuiabá e Teresina. As demais, 01 alcançou 4 vezes, 6 alcançaram 3 vezes, 5 alcançaram 2 vezes e 3 redes não atingiram nenhuma das metas – Porto Velho, Recife e São Paulo.

Gráfico 3 – Distribuição das capitais brasileiras conforme o Ideb observado entre 2007* e 2017 com a indicação de alcance da meta anual e a projetada para 2021.



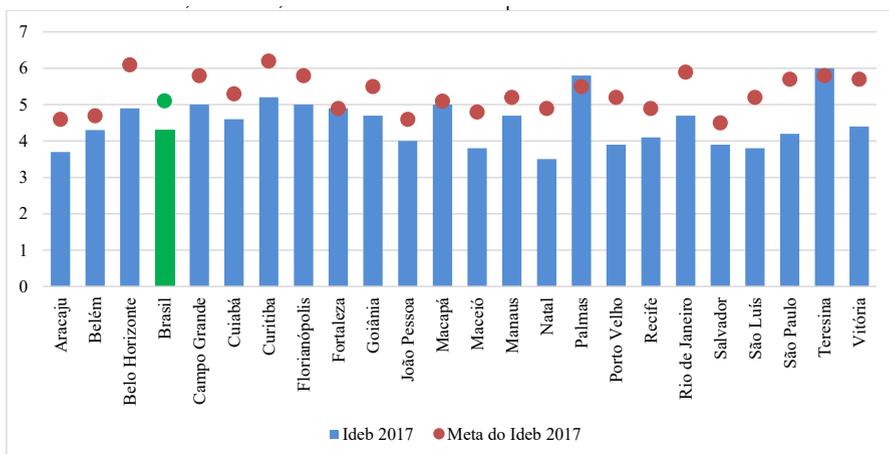
Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Obs: Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

*Em 2005, não havia meta estabelecida, sendo, nesse ano, conforme a Nota Técnica (INEP, [2007]), o valor inicial $t=0$.

O esforço da minoria (38%), considerando aquelas que alcançaram mais de cinco das seis edições, ampliou as desigualdades, pois, enquanto a maioria encontra-se distante da marca estipulada para 2021, de 0,1 a 1,5 pontos, três já a atingiram em 2017 – Fortaleza, Palmas e Teresina.

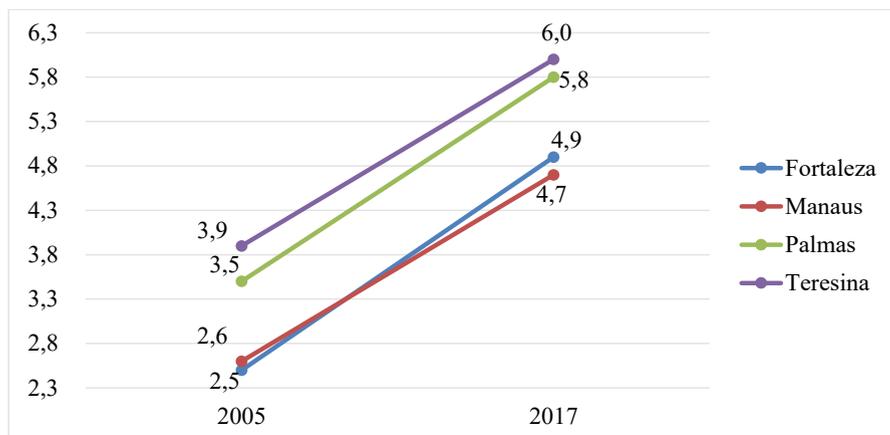
Gráfico 4 – Ideb nos anos finais do ensino fundamental nas capitais dos estados e no Brasil, em 2017, e a meta estabelecida para 2021.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Esses são municípios cujo esforço representou, comparativamente ao Ideb inicial (2005), acréscimo de mais de 2,1 pontos. Isso, ao tempo em que indica, como demonstrado no Gráfico 5, maior aproximação entre eles ou a redução da desigualdade da qualidade da educação, mostra o maior esforço de Fortaleza, que, tendo Ideb inicial 2,5, alcançou 4,9. Além disso, realça o desempenho de Palmas e Teresina que, com o acréscimo de 2,3 e 2,1 pontos, mantiveram seus Idebs maiores que aqueles que partiram de pontos iniciais superiores – Campo Grande (4,5), Curitiba (4,72), Florianópolis (4,2) e Rio de Janeiro (4,3).

Gráfico 5 – Ideb de 2005 e de 2017, nos anos finais do ensino fundamental, nas capitais que já ultrapassaram a meta para 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

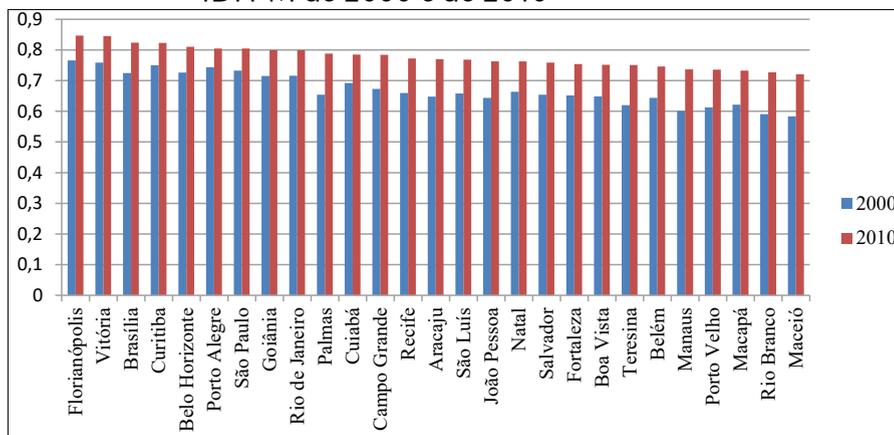
Os acréscimos no Ideb desses municípios superaram os 2,0 pontos previstos na meta nacional e a média de 1,3 ponto das 24 capitais em, pelo menos, 0,8 ponto. Tal resultado leva aos seguintes questionamentos: esses resultados estão relacionados à melhoria da qualidade de vida medida pelo IDH-M? Os municípios com maior crescimento do Ideb, nos anos finais, são os que tiveram maior ampliação do IDH-M?

QUALIDADE DE VIDA NAS CAPITAIS BRASILEIRAS MEDIDA PELO IDH-M E O IDEB NOS ANOS FINAIS

Como o IDH, que inspirou sua criação em 2012 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro, o IDH-M envolve expectativa de vida ao nascer, acesso à educação da população e a média de renda auferida pelos residentes de determinado município.

O IDH-M médio dos municípios capitais, conforme dados divulgados pelo PNUD, era de 0,672, em 2000, e de 0,777, em 2010, sendo os maiores registrados em Florianópolis (0,766 e 0,847) e os menores em Maceió (0,584 e 0,721). Nesse período, como demonstrado no Gráfico 6, todos cresceram, ainda que uns mais que outros.

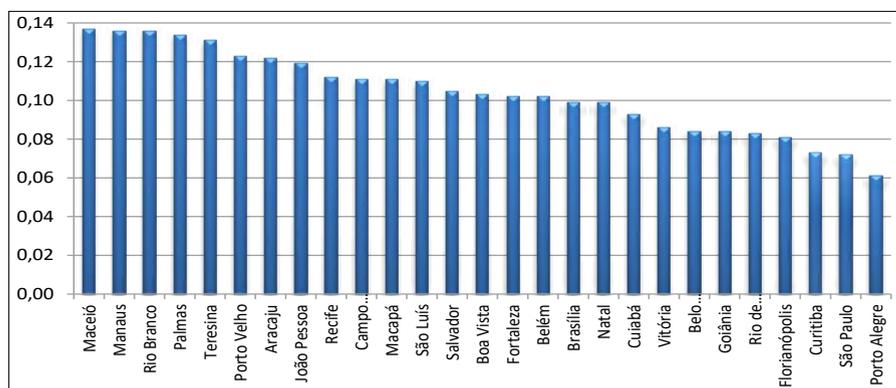
Gráfico 6 - Distribuição dos municípios capitais conforme o IDH-M de 2000 e de 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

A variação média foi de 0,104 pontos, sendo a maior (0,137 pontos), como explicitado no Gráfico 7, registrada em Maceió, que passou de 0,584 para 0,721; e a menor (0,061 pontos) em Porto Alegre, que passou de 0,744 para 0,805.

Gráfico 7 – Variação do IDH-M das capitais brasileiras, entre 2000 e 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

A variação do IDH e do Ideb, no grupo, exposta na Tabela 1, tendo por referência a média nos dois indicadores, coincide em 74% das capitais, sendo que, em 39%, foi maior que a média e, em 35%, menor. Já em 26%, os resultados variam, sendo em 13% maior no IDH-M do que no Ideb e em 13%, ao contrário, maior no Ideb do que no IDH-M.

Tabela 1 – Frequência do número de municípios capitais* conforme a variação do IDH (2000-2010) e do IDEB (2005-2017)

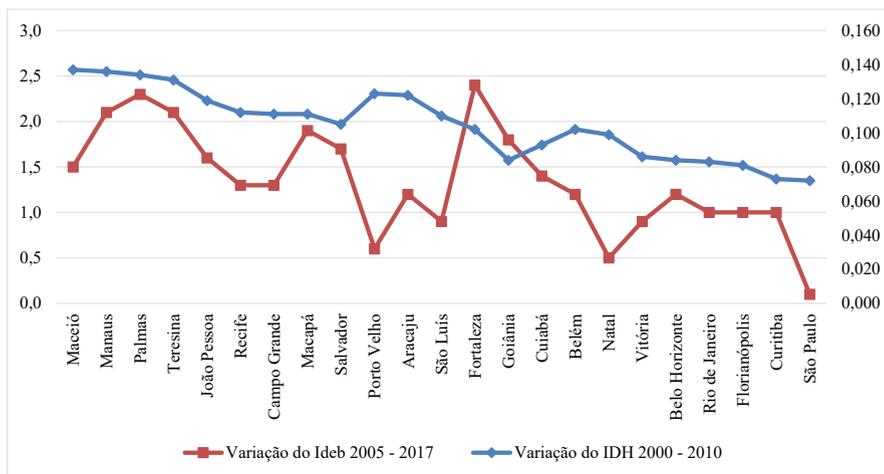
Fator de comparação	Abs.	%
Maior que a média no IDH-M e no IDEB	9	39
Maior que a média no IDH-M e menor que a média no IDEB	3	13
Maior que a média no IDEB e menor que a média no IDH-M	3	13
Menor que a média no IDH-M e no IDEB	8	35

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Obs. * Exceto Porto Alegre por não dispor de Ideb 2017.

O comportamento dos dois indicadores fica evidenciado no Gráfico 8 em que há um grupo com maior elevação nos dois, um que aumentou mais o IDH-M do que o Ideb, outro em que o Ideb se elevou mais do que o IDH-M e um que teve menor variação nos dois.

Gráfico 8 – Variação do IDH-M, entre 2000 e 2010, e do Ideb*, nos anos finais do ensino fundamental, entre 2005 e 2017, nas capitais brasileiras**.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Obs. * Números do Ideb divididos por 10.

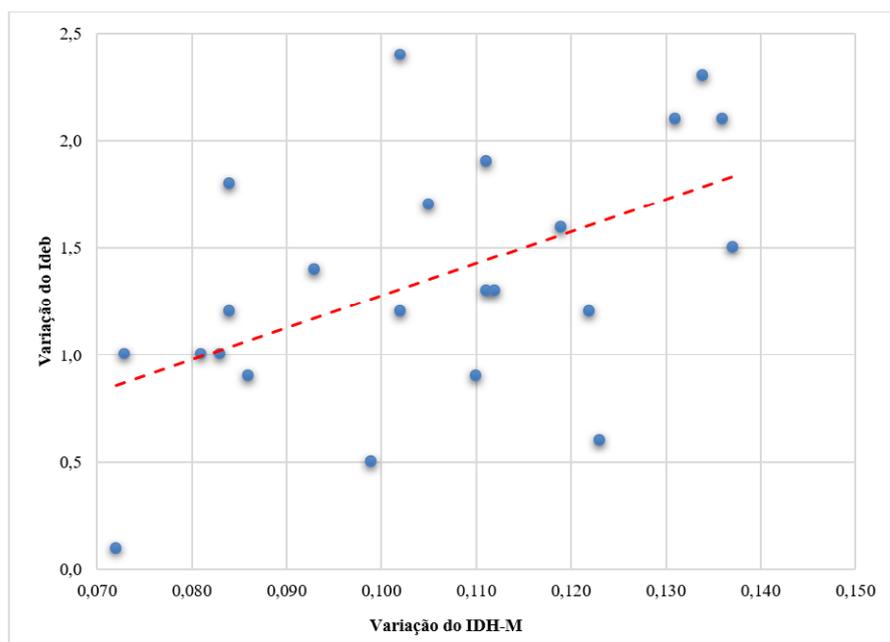
** Exceto Porto Alegre, por não dispor de Ideb 2017.

Entre as que tiveram maior variação no Ideb do que no IDH-M, destaca-se Fortaleza que aumentou 2,4 pontos no indicador da qualidade educacional e 0,102 no de qualidade de vida. Já entre as que elevaram o IDH-M, mas tiveram pequena variação no Ideb, destacam-se Porto Velho (0,123 e 0,6) e São Luís (0,110 e 0,9).

A correlação entre as variações dos dois índices, medida pelo Coeficiente de Pearson, excluindo Porto Alegre por não apresentar dados do Ideb de 2017, é de 0,5183852, o que significa que é positiva

moderada³, isto é, alguns pontos estão perto da linha e outros não, como comprova o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Dispersão das capitais brasileiras segundo as variações do IDH-M, entre 2000 e 2010, e do Ideb nos anos finais do ensino fundamental, entre 2005 e 2017 brasileiras.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

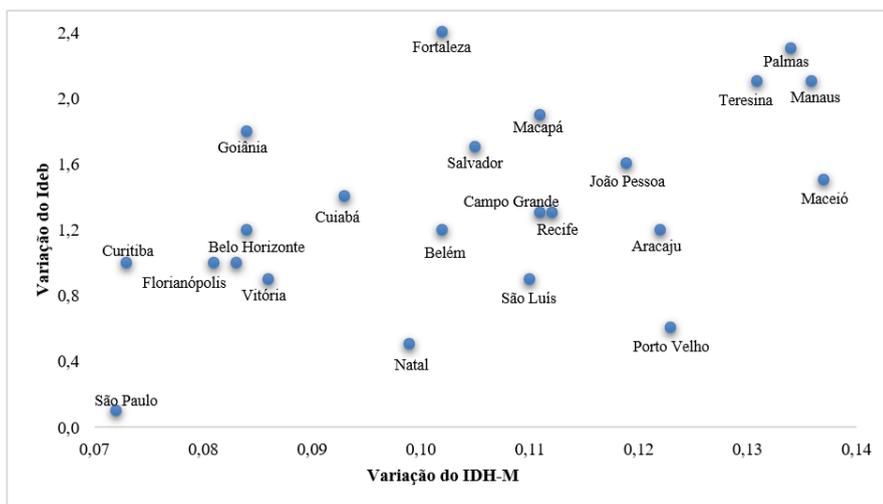
Obs: Excluiu-se Porto Alegre por não dispor de Ideb 2017, resultando numa variação extrema (-3,9) e alterando a correlação.

Por conseguinte, ainda que não se possa dizer que o crescimento do Ideb, nos anos finais, tenha relação com a melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M, não se pode descartar o

3 A análise correlacional indica a relação entre 2 variáveis lineares, e os valores sempre serão entre +1 e -1. O sinal indica a direção, se é positiva ou negativa, e o tamanho da variável indica a força da correlação: = 0.9 correlação muito forte; 0.7 a 0.9 forte; 0.5 a 0.7 moderada; 0.3 a 0.5 fraca; 0 a 0.3 desprezível (LAVILLE; DIONNE, 1999).

fato de que as capitais com evolução no Ideb maior que a média do grupo também tiveram evolução no IDH-M maior que as demais, como comprova o Gráfico 10.

Gráfico 10 – Comparação da evolução do Ideb de 2005 a 2017 (anos finais) e a evolução do IDH- M de 2000 a 2010 das capitais.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios e PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro, 2013.

Nota: Excluída a cidade de Porto Alegre que não teve resultado em 2017.

A comparação entre a evolução Ideb e IDH-M, para os anos finais do ensino fundamental, é positiva, estando todos os resultados concentrados no mesmo intervalo de evolução tanto em Ideb como em IDH-M. Mas, como pode ser observado, há município com maior evolução no indicador da educação – Fortaleza – e município que cresceu mais no de qualidade de vida – Maceió.

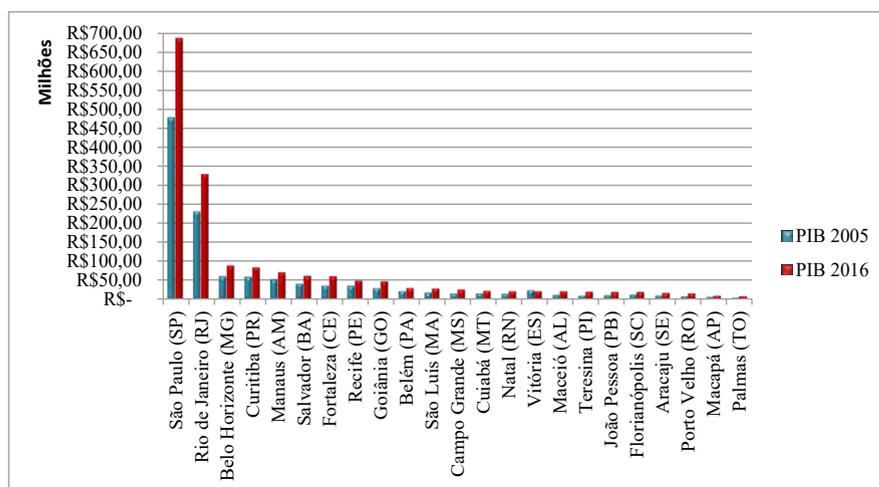
Examina-se, a seguir, a relação desses resultados com o nível de riqueza, medido pelo PIB, com vistas a responder aos seguintes questionamentos: os municípios capitais com maior Ideb nos anos finais do ensino fundamental são os que têm maior PIB? O

crescimento do Ideb nos anos finais do ensino fundamental está relacionado ao crescimento da riqueza, medida pelo PIB?

A RIQUEZA NAS CAPITAIS BRASILEIRAS, MEDIDA PELO PIB E O IDEB NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Nos municípios capitais, o PIB médio, a preços correntes, conforme dados divulgados pelo IBGE (2018), foi de R\$ 27.525.022,30, em 2005, e de 76.920.643,44, em 2016⁴, sendo, como se pode observar no Gráfico 11, os maiores registrados, tanto no início do período como no final, em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, e os menores em Palmas, Boa Vista e Rio Branco.

Gráfico 11 – Distribuição dos municípios capitais segundo o PIB real de 2005* e 2016



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE; SIDRA; SUFRAMA, 2017; 2019.

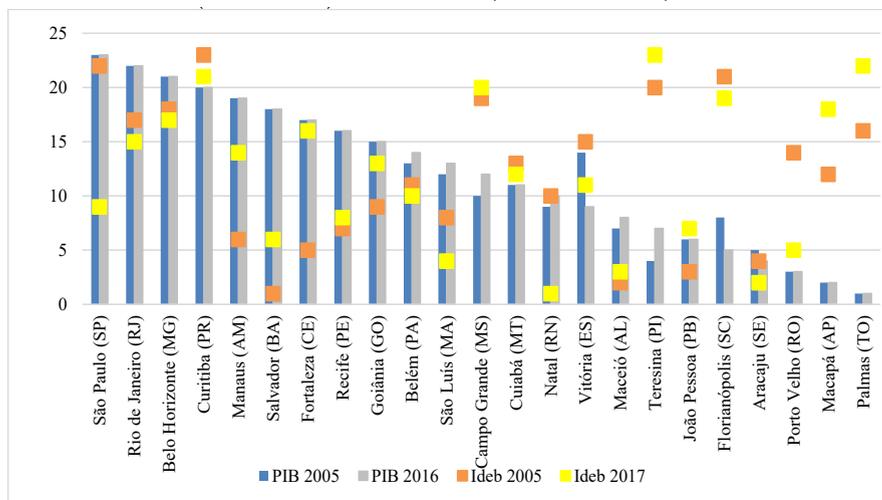
Nota: *PIB real 2005 (atualizado ano a ano até 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA).

4 Últimos dados publicados do PIB dos municípios brasileiros pelo IBGE.

O Ideb nos anos finais das capitais com os maiores produtos internos brutos foi, no início do período estudado, 4,1 em São Paulo, 3,7 no Rio de Janeiro, 3,7 em Belo Horizonte e 4,2 em Curitiba. No final do período, os resultados foram, respectivamente, 4,2, 4,7, 4,9 e 5,2. Já nas capitais com os menores produtos internos brutos, o Ideb inicial foi 3,5 em Palmas, 3,1 em Macapá, 3,3 em Porto Velho e 2,5 em Aracaju, e o Ideb final, respectivamente, 5,8, 5,0, 3,9 e 3,7. Verifica-se que o primeiro grupo tinha, em 2005, não só melhor PIB, como também melhor Ideb do que as demais capitais, sendo os maiores valores daquele ano, ainda que não os únicos, vez que também tiveram Ideb no mesmo intervalo (3,7 a 4,2): Florianópolis (4,0), Teresina (3,9) e Campo Grande (3,7). Em 2016, no grupo com os maiores PIBs, apenas Curitiba (4º lugar) ficou entre as capitais com melhor Ideb (3ª posição), enquanto, no grupo com as menores riquezas, Palmas passou a ter o 2º melhor Ideb e Macapá o 4º.

Desse modo, como se evidencia no Gráfico 12, no geral, não há correspondência entre a posição ocupada no desempenho educacional e a conquistada na produção da riqueza. Em outras palavras, quem teve maior Ideb não tinha o maior PIB, como comprovam Teresina e Palmas que obtiveram os melhores resultados em 2017, mas ocuparam, respectivamente, a 17ª e a 23ª posição entre as capitais, em relação ao PIB; as exceções são Cuiabá que ocupa a 13ª posição no PIB e ficou em 11º lugar em 2005 e no 12º lugar em 2017 no Ideb.

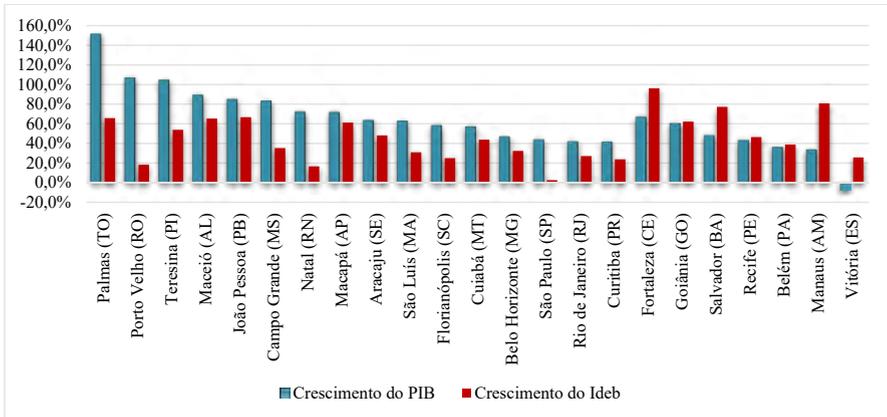
Gráfico 12 – Posição das capitais brasileiras no PIB (2005 e 2016) e no Ideb – anos finais (2005 e 2017)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE; SIDRA; SUFRAMA, 2017; 2019 e pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nesse período, o PIB cresceu em média 64,48%, sendo o maior, como explicitado no Gráfico 13, em Palmas (151%), e o menor em Vitória (-8%). Em 70% das capitais, não foi acompanhado pelo mesmo desempenho na educação.

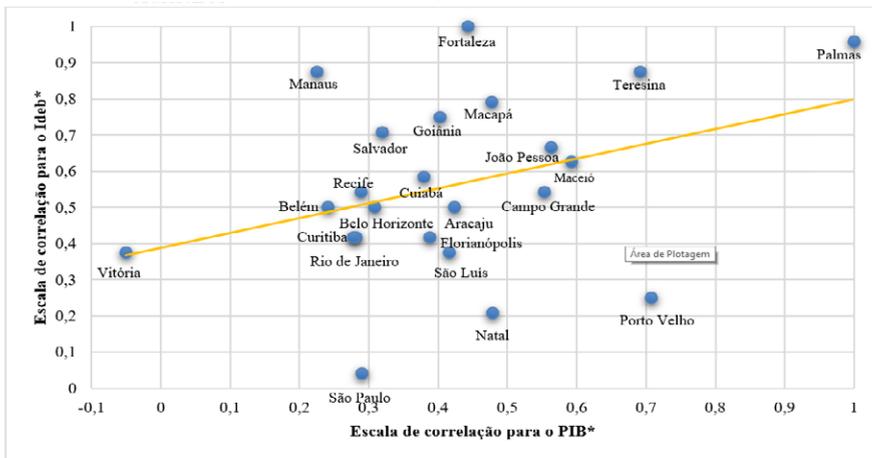
Gráfico 13 – Crescimento em % do PIB real de 2005 a 2016 e do Ideb de 2005 a 2017 nos anos finais das capitais brasileiras



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE; SIDRA; SUFRAMA, 2017; 2019, e pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

O maior crescimento no Ideb foi registrado em Fortaleza, Goiânia, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Vitória. Essas diferenças no desempenho são atestadas na correlação entre as variações dos dois índices, medida pelo Coeficiente de Pearson, que ficou em 0,231769, uma correlação positiva fraca, como evidenciado no Gráfico 14.

Gráfico 14 – Comparação entre o crescimento em percentual do PIB real de 2005 a 2016 e do Ideb nos anos finais de 2005 a 2017 das capitais dos estados brasileiros



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE; SIDRA; SUFRAMA, 2017; 2019, e pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: Os valores do PIB e do Ideb para possibilitar a comparação foram reduzidos a uma única escala, tendo por base os maiores valores de cada indicador: Palmas para o PIB e Fortaleza para o Ideb.

O Coeficiente de Correlação de Pearson para o PIB e Ideb - anos finais, contudo, difere quando calculado para cada uma das capitais, tendo, como exposto na Tabela 2, em 15 delas, correlação significativa e, em 8, não significativa (P-Valor < 0,05).

Tabela 2 – Correlação entre o crescimento em percentual do PIB real de 2005 a 2016 e do Ideb de 2005 a 2017 nos anos finais das capitais brasileiras

Ord.	Capital	Correlação (PIBxIdeb)	R ² (Regressão)	P-Valor ⁵
1	Aracaju (SE)	0,7085	0,5019	0,1151
2	Belém (PA)	0,9733	0,9472	0,0011
3	Belo Horizonte (MG)	0,9355	0,8751	0,0061
4	Campo Grande (MS)	0,7438	0,5532	0,0900
5	Cuiabá (MT)	0,8659	0,7498	0,0258
6	Curitiba (PR)	0,9080	0,8246	0,0123
7	Florianópolis (SC)	0,8328	0,6936	0,0396
8	Fortaleza (CE)	0,9864	0,9730	0,0002
9	Goiânia (GO)	0,9349	0,8741	0,0062
10	João Pessoa (PB)	0,8375	0,7013	0,0375
11	Macapá (AP)	0,9479	0,8985	0,0040
12	Maceió (AL)	*	0,6669	0,0916
13	Manaus (AM)	0,8699	0,7567	0,0243
14	Natal (RN)	0,7641	0,5838	0,0769
15	Palmas (TO)	0,8534	0,7282	0,0307
16	Porto Alegre (RS)	0,8242	0,7818	0,0193
17	Porto Velho (RO)	0,3162	0,1000	0,5415
18	Recife (PE)	0,8707	0,7581	0,0240
19	Rio de Janeiro (RJ)	0,6105	0,3727	0,1981
20	Salvador (BA)	0,9402	0,8841	0,0052
21	São Luís (MA)	0,6171	0,3808	0,1918
22	São Paulo (SP)	0,7961	0,6338	0,0581
23	Teresina (PI)	0,7743	0,5995	0,0707
24	Vitória (ES)	0,9321	0,8688	0,0068

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE; SIDRA; SUFRAMA, 2017; 2019, e pelo INEP (2019) em: Resultados. Planilhas do Ideb. Municípios.

Nota: *Não foi calculada a correlação em face de não terem sido divulgados os dados do Ideb de 2013.

⁵ Para considerar a relação/estimador como bom, é necessário um P-Valor menor que 0,05; uma vez que a confiança ideal utilizada é de 95%.

A correlação não é significativa em Aracaju, Campo Grande, Natal, Porto Velho, Rio de Janeiro, São Luís, São Paulo e Teresina. Nessas capitais, a elevação do Ideb não esteve relacionada à variação no PIB o que, por um lado, significa que ainda que não se pode afirmar que um depende do outro, não se pode descartar a influência deste naquele. Por outro lado, tem-se que o movimento das duas variáveis nem sempre se dá na mesma direção, indicando que a influência de uma sobre a outra, no caso o PIB sobre o Ideb, depende de outros fatores.

Portanto, as capitais que têm o maior Ideb nem sempre são aquelas com maior PIB, tampouco o crescimento daquele está relacionado ao crescimento deste, tendo as duas variáveis movimentos distintos e correlação positiva mais fraca. Todavia, a correlação entre o crescimento do Ideb e o crescimento do PIB foi significativa em 15 das 23 capitais analisadas, sugerindo que os efeitos de um sobre o outro depende de outros fatores que não apenas a ampliação da riqueza.

CONCLUSÃO

Este texto examinou, utilizando dados disponibilizados pelo Inep, a qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental das capitais brasileiras, primeiro, caracterizando-a, a partir da medição feita por meio do Ideb de 2005 a 2017, depois, comparando os resultados entre elas e relacionando-os com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e com o Produto Interno Bruto, disponibilizados, respectivamente, pelo PNUD e pelo IBGE.

Desse modo, ao tempo em que se analisou a efetividade da política de educação oferecida pelos municípios que abrigam 24% da população nacional, examinou-se se os resultados do Ideb estão relacionados à melhoria da qualidade de vida, medida pelo IDH-M, e ao nível de riqueza, medido pelo PIB; em outros termos, se o crescimento do Ideb ocorreu nos municípios que tiveram IDH-M e PIB elevados.

Para isso, valeu-se de medida de frequência e de correlação, uma fornecendo a quantidade de capitais em cada classe (intervalo de notas do Ideb entre a menor 2,20 e a maior 6,01), a outra verificando a relação entre o Ideb e o IDH-M e entre esse e o PIB, bem como se o crescimento de um provoca alteração no crescimento do outro e se há um comportamento comum para todas as capitais.

Constatou-se que o Ideb, nos anos finais do ensino fundamental oferecido pelos municípios capitais, que variava de 2,2 a 3,5 em 2005, passou a variar de 4,2 a 6,0 em 2017, sendo o resultado mais frequente o intervalo entre 3,47 e 3,89, com 21,69% de ocorrências. O Ideb superior a 5,0, que é o almejado para as escolas brasileiras dos anos finais do ensino fundamental em 2021, tem sido exceção, sendo uma conquista de duas capitais, Palmas e Teresina, nas edições de 2015 e 2017. Os resultados, 96,4% deles, são menores do que 5,16, ainda que, na maior parte das edições, os valores tenham-se elevado, não se registrando redução nos escores mais altos.

As diferenças entre as redes com maiores e menores resultados, contudo, ampliaram-se de 2,0 pontos para 2,5, chegando, em 2011, a 2,7, o que evidencia a desigualdade dos esforços entre elas. Com efeito, das 24 redes que oferecem os anos finais do ensino fundamental, apenas 6 alcançaram as metas intermediárias em todas as edições e 3, em 5 edições, indicando que uma minoria empreendeu os esforços esperados para melhorar o ensino oferecido. Como consequência, ampliaram-se as desigualdades, quando umas (uma minoria), já em 2017, atingiram o padrão desejado para 2021, e outras continuaram distantes de tal patamar. Isso levou a qualidade nos anos finais do ensino fundamental a elevar-se nas capitais brasileiras, contudo, de forma desigual, ampliando as assimetrias entre elas.

Os melhores resultados foram obtidos por Fortaleza, Manaus, Palmas e Teresina cuja qualidade de vida, medida pelo IDH-M, e a produção de riqueza, medida pelo PIB, não são as maiores do grupo, como se pode constatar a partir de suas colocações no cômputo nacional do IDH-M (2010) e PIB (2016): Fortaleza – 19ª e

9ª posições, Manaus – 23ª e 5ª posições, Palmas – 10ª e 27ª posições e Teresina – 21ª e 19ª posições.

A relação do Ideb com o IDH-M é 0,5183852, isto é, positiva moderada, e de 0,231769 com o PIB, vale dizer, positiva, mas fraca. Contudo cumpre observar que Manaus, Palmas, Teresina e Fortaleza também se destacaram na ampliação do IDH-M, tendo uma variação entre 2000 e 2010 de 0,136; 0,134; 0,131; e 0,102, respectivamente. No PIB, Palmas e Teresina também sobressaíram com elevações de 151,44% e 104,67%, mas o de Fortaleza se elevou 67,08% e o de Manaus 34,04%, um dos menores do grupo.

A regra geral foi que as capitais com maior Ideb não foram as que tiveram maior IDH-M, tampouco maior PIB, mas Palmas e Teresina, que tiveram melhor desempenho no Ideb, também ficaram entre as que alcançaram maior crescimento no IDH-M e no PIB.

Portanto a qualidade da educação, nos anos finais do ensino fundamental, nas capitais brasileiras, elevou-se nos 10 anos de Ideb, contudo o aumento ocorreu de forma desigual, havendo capitais que oferecem educação de melhor qualidade do que outras. Essas diferenças, no entanto, não estão relacionadas à qualidade de vida medida pelo IDH-M nem pela riqueza produzida, pois aquelas com maior Ideb não são as com maior IDH-M ou PIB.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília DF, [2007]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Taís Moura. O Ideb e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 45-58, jan./abr., 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Efetividade da Política para o Ensino Fundamental em Municípios Brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 836-855, set./dez., 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n150/06.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA:** Variação acumulada no ano durante o Plano Real (%), dezembro 1995 - dezembro 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/_precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas. Acesso em: 2 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE; Órgãos Estaduais de Estatística; Secretarias Estaduais de Governo; Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. **Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor – SNIPC.** Tabela 1736, Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1736#resultado>. Acesso em: 2 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE; Órgãos Estaduais de Estatística; Secretarias Estaduais de Governo; Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. **Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010**, Tabela 5938, Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 2 jun. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Nota Técnica**. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Brasília, [2007]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Resultados**. Planilhas do Ideb. Municípios. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>. Atualizada em: 23 out. 2019. Acesso em: 20 maio 2020.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciencias humanas. Trad. Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 20 maio 2020.

PARTE 3
RESISTÊNCIAS E OBSTÁCULOS
À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS
EDUCACIONAIS

EVASÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES

*Tulyana Coutinho Bento Pereira*¹

*Guiomar de Oliveira Passos*²

O texto apresenta os resultados do levantamento realizado no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), sobre estudos que abordam a relação entre a política de assistência estudantil e a evasão na educação profissional. Essa relação constitui um dos focos do Programa

- 1 Assistente Social. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Assistente Social no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - Campus Pedro II - PI. E-mail: tuly.coutinho@gmail.com, tulycoutinho@ifpi.edu.br.
- 2 Assistente Social. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora Titular do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. E-mail: guiomar@ufpi.edu.br.

Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, ao estabelecer como um dos seus objetivos “reduzir as taxas de retenção e evasão”, contemplando não apenas a educação superior, cujas condições de permanência deseja ampliar, mas também a educação profissional, vez que abrangeu os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2010).

O levantamento tem um duplo objetivo: o primeiro é mapear as teses e dissertações que versam sobre a educação profissional (EP), identificando, naquelas que focalizam a evasão em interface com a assistência estudantil, objetivos, enfoques, procedimentos metodológicos e constatações; o segundo é dispor de um quadro de referência teórica e metodológica para a pesquisa que se inicia, no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, sobre os efeitos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na redução das taxas de evasão e retenção dos estudantes da educação profissional técnica de nível médio.

Foram escolhidas as teses e dissertações publicadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior entre 2017 e 2019. Esse período representa os três anos do quadriênio vigente de avaliação dos programas de pós-graduação, mas também possibilita dar continuidade a trabalhos com igual enfoque, como os realizados por: Cavalcanti (2016), nas produções do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Pegorini (2017), no acervo da Revista Brasileira de Educação (RBE) e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE); e Moraes (2018), no banco de dissertações dos Programas de Mestrado em Educação das Universidades Católicas da Região Centro-Oeste.

A escolha do Catálogo decorre de ser esse o repositório obrigatório de todos os trabalhos de conclusão dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* realizados no país, sendo, por conseguinte, representativo do conjunto da produção científica

e, conseqüentemente, *locus* privilegiado para se identificarem os objetos de estudo mais prestigiados.

A metodologia para o levantamento dos dados, ou seja, das teses e dissertações analisadas consistiu nas seguintes etapas: 1. Seleção dos trabalhos no endereço <http://bancodeteses.capes.gov.br/>, opção “busca básica”, a partir do descritor “educação profissional”; 2. Seleção a partir dos seguintes filtros: tipo (mestrado e doutorado acadêmico), ano de publicação (2017, 2018 e 2019), grande área do conhecimento (Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas) e área estrita do conhecimento (Educação, Políticas Públicas, Serviço Social e Sociologia); 3. Leitura flutuante dos resumos e introduções para selecionar aqueles que tinham como objetivo estudar a evasão; 4. Identificação do assunto abordado, a partir de análise categorial para selecionar aqueles que tratavam de evasão e política de assistência estudantil; 5. Verificação, a partir de nova análise categorial, dos procedimentos adotados e identificação das constatações.

Os resultados estão expostos em três seções, inclusive nesta introdução, que é a primeira. A segunda seção caracteriza os trabalhos selecionados em termos dos cursos em que foram desenvolvidos, os temas trabalhados, os aspectos enfocados e seus objetivos, detalhando os que focalizaram a evasão e a política de assistência estudantil quanto à abordagem do assunto e resultados. Por fim, analisam-se os enfoques e as constatações dos estudos sobre a política de assistência estudantil e evasão no ensino profissional.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NAS TESES E DISSERTAÇÕES SELECIONADAS

O levantamento, a partir do descritor “educação profissional”, identificou 3.932 trabalhos que, depois da aplicação dos filtros definidos na metodologia, resultaram em 353. Esses, como demonstrado na Tabela 1, distribuíram-se em programas de pós-graduação em Educação (90,4%), em Serviço Social (3,7%), em Sociologia (3,7%) e em Políticas Públicas (2,3%).

Tabela 1 - Distribuição das teses e dissertações selecionadas segundo as áreas do conhecimento dos programas de pós-graduação em que foram defendidas no período de 2017 a 2019.

Áreas	Abs.	%
Educação	319	90,4
Serviço Social	13	3,7
Sociologia	13	3,7
Políticas Públicas	8	2,3
TOTAL	353	100

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

A prevalência dos estudos na área de Educação indica que a educação profissional tem sido investigada mais pelos seus aspectos pedagógicos ou educacionais em sentido estrito do que pelos sociais, políticos ou relacionados à política pública. Isso é particularmente interessante, pois a política de educação profissional não apenas tem sido objeto de controvérsias e debates, especialmente no que se refere à integração com o ensino médio, como passou a ocupar lugar de destaque na agenda dos governos brasileiros.

No Plano Plurianual 2004-2007, denominado “Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão”, como constatou Silva Neto (2013), por meio do Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, teve um aporte de R\$ 1.471.584.308,00, correspondendo a 7,9% do executado pelo Ministério da Educação no Período e no PPA 2008-2011, denominado “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” por meio do mesmo Programa que recebeu R\$ 4.657.223.203,33, significando 8,88% dos recursos do Ministério (SILVA NETO, 2013).

Entre 2011 e 2014, segundo Feres (2015), foram criados 208 novos *campi* de Institutos Federais e houve a oferta de 8,1 milhões de matrículas no ensino profissional, sendo 2,3 milhões em cursos

técnicos e 5,8 milhões em qualificação profissional, em mais de 4.300 municípios. O autor demonstra, ainda, que houve o investimento de R\$ 15.091.117.129,28 nas iniciativas do Pronatec entre 2011 e 2015 (FERES, 2015, p. 86-87).

A escassez da temática nos estudos das políticas públicas ou em seus aspectos sociais e políticos, por conseguinte, mostra, como chamou a atenção Bourdieu (1983, p. 125), que, no campo científico, “o que é percebido como importante e interessante é o que tem chances de ser reconhecido como importante e interessante pelos outros; portanto, aquilo que tem a possibilidade de fazer aparecer aquele que o produz como importante e interessante aos olhos dos outros”. A política de educação profissional, como se deduz, não se fez parecer interessante para os estudiosos das políticas públicas, sendo tema secundário na área.

Isso também foi constatado nos estudos de Cavalcanti (2016), Pegorini (2017) e Moraes (2018). No primeiro, a frequência da categoria temática “políticas públicas de educação profissional” é 6%, sendo “Educação Profissional em Saúde” 36%, “Educação e Trabalho” 24% e “Ensino médio” 18% (CAVALCANTI, 2016, p. 81). No levantamento feito por Pegorini (2017), não foi diferente; a educação profissional foi temática em 8 dos 343 trabalhos consultados; dentre esses, 5 abordaram a política de educação profissional. No estudo de Moraes (2018), a categoria “Políticas Públicas Educacionais” foi encontrada em 8 das 37 dissertações, sendo as mais recorrentes: “Trabalho”, em 18 delas, “Educação Profissional”, em 17, e “Educação”, em 16 (MORAIS, 2018, p. 109). A prevalência dos aspectos pedagógicos é confirmada nas temáticas das teses e dissertações selecionadas. Como se constata na Tabela 2, 63% dos temas se referem ou sugerem o estudo de fatores pedagógicos ou educacionais e 37% estão relacionados a fatores sociais ou políticos.

Tabela 2 - Temas e fatores relacionados, nas teses e dissertações selecionadas no Catálogo de Teses e Dissertações no período de 2017 a 2019.

Temas	Fatores relacionados	Abs.	%			
Educação profissional						
Currículo						
Ensino médio						
Educação de jovens e adultos						
Educação e trabalho						
Educação no campo						
Educação popular						
Educação em valores						
Educação tecnológica de graduação	Pedagógicos ou educacionais	17	63			
Formação docente						
Gestão						
Políticas educacionais						
Práticas pedagógicas						
Pronatec						
Protagonismo estudantil						
Rede E-tec/educação a distância						
Trabalho docente						
Assistência estudantil						
Cotas						
Desenvolvimento local						
Evasão						
Expansão e democratização do ensino superior				Sociais ou políticos	10	37
Gênero						
Inclusão da Pessoa com Deficiência (PcD)						
Religião						
Trabalho						
Políticas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes						
Total		27	100			

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Nos fatores pedagógicos ou educacionais, o tema vai desde a educação profissional em geral até o trabalho docente e, nos fatores sociais e políticos, da assistência estudantil às políticas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Nos primeiros, o enfoque mais recorrente é a integração do ensino médio com a educação profissional; e, nos fatores sociais, a inserção da pessoa com deficiência (PcD).

Os estudos, como consta na Tabela 3, têm como objetivos: analisar (71,1%) e compreender (14,2%):

Tabela 3 - Distribuição das teses e dissertações selecionadas segundo os objetivos de pesquisa.

Objetivos	Abs.	%
Analisar	251	71,1
Compreender	50	14,2
Conhecer	22	6,2
Avaliar	10	2,8
Discutir	6	1,7
Interpretar	3	0,8
Contribuir	2	0,6
Problematizar	2	0,6
Reconstruir	2	0,6
Construir	1	0,3
Elaborar	1	0,3
Promover	1	0,3
Propor	1	0,3
Resgatar	1	0,3
TOTAL	353	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

A concentração nos objetivos “analisar” e “compreender” significa que, na maioria dos trabalhos, deseja-se estruturar a informação, separando-a em partes e estabelecendo relações para explicá-las. Nos demais trabalhos, o desejo é entender a informação, ou seja, captar seu significado/sentido.

Um exemplo de estudo que tem por objetivo analisar é o de Trindade (2019), que o faz estabelecendo relações entre a permanência dos estudantes do ensino médio integrado ao técnico e a Política de Assistência Estudantil no Campus Maria da Graça do CEFET/RJ. Para isso, a autora, primeiro, separa o assunto educação profissional nas seguintes partes: evasão e a política de assistência estudantil (AE). Depois, estabelecem-se relações entre essas partes, através dos dados de evadidos entre o total de estudantes da 1ª turma do ensino médio integrado do Campus Maria da Graça e a parcela de beneficiários da AE dessa turma e, por fim, a síntese, quando a autora verifica se beneficiários da AE concluíram o curso, quando concluíram e se há evasão.

Como exemplo de estudo cujo objetivo é compreender, há o de Souza (2017, p. 8) que deseja entender a “concepção de Assistência Estudantil na Educação Profissional, a partir do entendimento do significado que ‘assistência’ assume nesta relação [entre essa modalidade particular de assistência e as políticas públicas de Assistência Social e Educação]”.

Para isso, a autora verifica, a partir das regulamentações de AE dos Institutos, se a divisão dos programas, em sociais e acadêmicos, reforça a vinculação da assistência estudantil com a política de assistência social através do caráter financeiro e assistencialista dos programas sociais. Observa também a relação com a Educação pela contrapartida do mérito/êxito dos acadêmicos, compreendendo, assim, o conceito que rege a política de AE, a partir da relação desta com a de assistência social e educação nos referidos programas.

Nos estudos que tratam da evasão, alvo de atenção deste trabalho, os objetivos foram também voltados para “analisar” e “compreender”. Nesses estudos, são examinados os aspectos enfocados e seus objetivos, detalhando, em dois deles, a evasão

e a política de assistência estudantil em termos de abordagem do assunto e resultados. Este será o assunto do próximo item.

Estudos que abordam a relação entre a Política de Assistência Estudantil e a evasão na educação profissional

O tema evasão foi abordado em 2,8% dos estudos selecionados (10 das 353 teses e dissertações pesquisadas) que enfocaram a problemática entre os estudantes do Pronatec (1), no curso técnico subsequente ao médio (1), no âmbito da educação a distância (1), no Instituto Federal a partir da visão dos profissionais (1), na educação profissional técnica de nível médio do CEFET (1), no Brasil e na Argentina (1), entre os estudantes de comunidades indígenas (1) e na relação evasão e a assistência estudantil (3³).

São pesquisas que versam, na maioria, sobre os motivos de evasão entre os estudantes da educação profissional em *campi* de Institutos Federais ou CEFETs, sendo, portanto, estudos de caso, abordando realidades específicas, alguns com metodologia quantitativa e outros qualitativa. A prevalência das investigações nos IFs e CEFETs pode ser explicada por serem as mais antigas instituições de educação profissional ou por determinarem as regras nesse nível de ensino, ainda que em menor número em relação às instituições privadas, constituindo um espaço privilegiado de pesquisa sobre evasão na educação profissional.

Destaca-se, ainda, que a maioria dos trabalhos examinados foi realizada em cursos de pós-graduação em Educação Tecnológica - ET (3) e em Educação (4). Os de ET foram executados no âmbito do CEFET-MG e os de Educação, por pesquisadores com área de formação em educação (3 pedagogos e 1 professor de Educação Física), que trabalhavam, na maioria, em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, *lôcus* das pesquisas, tais como os do Rio Grande do Norte, São Paulo e Roraima.

3 Um deles é da autora do presente texto, que foi excluído para evitar autocitação.

Além disso, as pesquisadoras que realizaram estudos nos programas de pós-graduação na área de Serviço Social e Políticas Públicas são Assistentes Sociais que atuavam com a Política de Assistência Estudantil nos Institutos Federais (IFPR, IFPI) e no CEFET-RJ. Essa política é executada por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que tem como um dos objetivos “reduzir as taxas de retenção e evasão” (BRASIL, 2010), objeto de estudo dos trabalhos examinados. Assim, nos trabalhos que abordam a evasão, os objetivos são:

- Analisar - os motivos de evasão de estudantes atendidos pela Política de Assistência Estudantil no Campus Londrina do IFPR (ABREU, 2017); as razões do alto índice de evasão em um curso técnico subsequente no Campus Mossoró do IFRN (CASTRO, 2017); a percepção de evasão dos coordenadores, professores e tutores da educação a distância no CEFET-MG (OLIVEIRA, 2017); a evasão na educação profissional do Brasil e da Argentina (SILVA, 2018); as dificuldades enfrentadas pelos servidores de um Instituto Federal na identificação dos fatores de evasão (SILVEIRA, 2017); a permanência dos estudantes do ensino médio integrado ao técnico e suas relações com a Política de Assistência Estudantil no Campus Maria da Graça do CEFET/RJ (TRINDADE, 2019);
- Compreender - a evasão e a permanência em um curso técnico subsequente oferecido no âmbito do PRONATEC no Campus Congonhas do IFMG (SANTOS, 2017); a evasão na educação profissional técnica de nível médio no CEFET-MG (SILVAS, 2018); os motivos da evasão e fracasso escolar de alunos de comunidades indígenas matriculados em cursos técnicos de nível médio no Campus Amajari do IFRR (LOPES, 2017).

Os estudos de evasão se concentram, assim como no total de trabalhos selecionados na temática de educação profissional, nos objetivos “analisar” (6), seguidos dos de “compreender” (3).

Isso significa que, na maioria dos trabalhos, deseja-se “subdividir o conteúdo em partes menores com a finalidade de entender a estrutura final”, em separar as informações em partes relevantes e irrelevantes, importantes e menos importantes e entender a inter-relação existente entre elas (FERRAZ; BELHOT, 2010, p. 426 e 429). Nos demais trabalhos, a intenção é buscar o sentido/o entendimento das informações.

Um exemplo de estudo que tem por objetivo analisar é o de Silva (2018, p. 9) que o faz comparando “os fatores sistêmicos relacionados à evasão no Brasil e na Argentina”. Para isso, a autora divide o assunto “sistema de educação profissional” nas seguintes partes/aspectos que o compõem: marcos históricos do sistema educacional e as políticas públicas e programas destinados ao combate à evasão no ensino técnico de nível médio no Brasil e na Argentina. Depois, são estabelecidas relações entre essas partes, examinando, no caso brasileiro, as iniciativas dirigidas às escolas técnicas estatais de nível secundário da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC dirigida à Rede Federal de Educação Profissional; e, no caso argentino, as coordenadas pelo Instituto Nacional de Educação Tecnológica (INET) do Ministério da Educação. Após esse exame, a autora expõe os resultados encontrados nas duas realidades, apresentando, primeiro, o que é feito em cada país, depois o que é comum aos dois.

Tendo como objetivo compreender, o estudo de Lopes (2017, p. 6) busca entender o motivo “que leva os alunos de comunidades indígenas matriculados nos cursos técnicos articulados ao ensino médio do IFRR/CAM à evasão e fracasso escolar”. Para isso, o autor vale-se de entrevista com um servidor da área técnica e com alunos de comunidades indígenas evadidos do ensino médio integrado, para entender os motivos da evasão e as particularidades dessa problemática junto a esse público.

A relação entre evasão e política de assistência estudantil está presente em dois dos estudos selecionados entre os que tratam da temática evasão. No de Abreu (2017), a interface é examinada entre os estudantes do ensino técnico integrado e subsequente ao médio

no Campus Londrina do Instituto Federal do Paraná (IFPR); e, no de Trindade (2019), entre os estudantes da 1ª turma do ensino médio integrado ao técnico do Campus Maria da Graça do CEFET/RJ.

O estudo de Abreu (2017), desenvolvido num Programa de Serviço Social e Política Social, analisa os “motivos de evasão de estudantes dos cursos presenciais do Campus Londrina do Instituto Federal do Paraná (IFPR) atendidos pela Política de Apoio Estudantil desta instituição” (ABREU, 2017, p. 17).

Para tanto, a autora, inicialmente, separa o assunto educação profissional nas seguintes partes: evasão e política de assistência estudantil (AE). Depois, estabelece relações entre essas partes, através de entrevistas com quatro estudantes (A, B, C e D) que ingressaram em um dos cursos presenciais do Campus Londrina no ano de 2012 e que, em algum momento do curso, foram atendidos por um dos programas de bolsas e auxílios da Política de Apoio Estudantil do IFPR, mas não concluíram o curso.

As entrevistas, submetidas à análise de conteúdo, mostraram que a estudante A teve dificuldade de conciliar trabalho e estudo por conta da rotina de curso técnico, trabalho e graduação. Disse a entrevistada: “Ir para o curso, levantar cedo [...] Saía 11: 50, entrava no serviço às 13 horas e saía as 18:00h; às 19:00h tinha que estar na faculdade, saía às 22:00 e chegava em casa 23:30” (ABREU, 2017, p. 200). Era uma rotina cansativa, que levou a estudante a abandonar o curso técnico e optar por realizar apenas a graduação e o trabalho.

A estudante B contou que abandonou o curso porque ficou desempregada e, com isso, sem condições financeiras para arcar com as despesas de materiais do curso técnico em Prótese Dentária, porque, conforme disse, “são muito caros” (ABREU, 2017, p. 202).

O estudante C alegou dificuldade de aprendizagem. Disse que não conseguiu alcançar o nível de ensino da instituição e, conseqüentemente, a aprovação (ABREU, 2017, p. 204).

A estudante D disse que saiu da escola para cuidar da mãe que estava com problemas de saúde. “Minha mãe”, explicou ela, “entrou em depressão e tentou suicídio. Tomou um monte de remédio, ficou

internada, em coma e tive que levá-la para minha casa para cuidar” (ABREU, 2017, p. 205).

Todos esses motivos são, conforme a categorização do MEC (BRASIL, 2014), individuais, pois estão relacionados aos “aspectos peculiares às características do estudante”, como, “questões financeiras do estudante ou da família”, “participação e envolvimento em atividades acadêmicas” e “questões de saúde do estudante ou de familiar” (BRASIL, 2014, p. 19). Os motivos, como conclui a autora (ABREU, 2017, p. 6), “indicam a evasão como fenômeno multifatorial e a política de assistência estudantil como elemento fundamental para a permanência do estudante”.

As dificuldades financeiras e de conciliar trabalho e estudo foram também encontradas em teses e dissertações que, diferentemente da de Abreu (2017), enfatizaram outros aspectos da temática. Castro (2017, p. 8), que estudou “as razões do alto índice de evasão no Curso Técnico de Nível Médio Subsequente em Mecânica do IFRN/Campus Mossoró, nas turmas 2013.1 e 2014.1”, constatou que, dos 28 sujeitos da pesquisa, 7 disseram que deixaram o curso por motivo de “dificuldades financeiras/recursos para transporte escolar” e 17 por “dificuldade de conciliar estudo com trabalho” (CASTRO, 2017, p. 92 e 103).

Na pesquisa de Santos (2017, p. 7), que estudou “os motivos individuais e institucionais que levam os alunos do PRONATEC, por intermédio da Bolsa-Formação, ofertado pelo IFMG campus Congonhas, a evadirem do curso técnico subsequente”, constatou que, dos 95 sujeitos da pesquisa, 6 alegaram o motivo de “dificuldades em conciliar família, trabalho e estudos” e 2 declararam “falta de transporte/distância da escola” (SANTOS, 2017, p. 145).

Outra constatação de Abreu (2017), identificada nos estudos desses autores, foi dificuldade de aprendizagem. No de Castro (2017, p. 98), dos 28 sujeitos da pesquisa, 13 disseram que deixaram o curso em razão da “Didática ineficiente dos professores/Dificuldade de lidar com a metodologia dos professores”, 6 alegaram “Dificuldade em aprender o conteúdo ensinado pelos professores” e 5 queixaram-se do “Excesso de atividades em sala de aula”. No de

Santos (2017, p. 145), dos 95 sujeitos, 1 deixou o curso por motivo de “defasagem no processo de ensino-aprendizagem” e 2 por “carga horária extensa”.

A dificuldade de aprendizagem também é apontada na pesquisa de Lopes (2017, p. 6) entre os indígenas. O autor constatou que, dos 3 sujeitos da pesquisa, 2 deixaram o curso porque reprovaram, ao alegarem: o primeiro - “Eu saí por ter reprovado e, num dava, ia estudar a ‘merma’ coisa”; e o segundo - “a maior dificuldade foi quando eu ‘me’ reprovei, que eu vi meus colegas tirar nota alta e eu não, e foi quando eu desisti” (LOPES, 2017, p. 92 e 94).

Esses motivos também aparecem em Silvas (2018), que estudou “os fatores que motivam a evasão escolar na EPTNM no CEFET-MG”. Nesse estudo, dos 6 estudantes entrevistados, 4 disseram que deixaram o curso, respectivamente, por: 1) **reprovação** - “Já fui reprovado em duas matérias [...] reprovou em uma você faz tudo de novo, se repetir de novo, você é jubilado, foi o que aconteceu comigo”; 2) **exigências do ensino técnico** - “o nível de dificuldade do Cefet bate de frente com o ensino superior público. Você pode ver (sic), por exemplo, pela carga horária de estágio [dos cursos], é igual ou mais intensa”; 3) **defasagem educacional da formação recebida no ensino fundamental** - “Tem que ter a consciência que aqui não é como no ensino fundamental em que você dava conta só com as aulas em sala”; e 4) **falta de adaptação à rotina escolar do CEFET** - “Minha turma tinha 20 matérias. Ficávamos no Cefet umas 10 horas por dia. Eram cobrados dois trabalhos de encerramento de ano por causa de uma reformulação no curso [...]. É uma escola extremamente estressante e cansativa, eu acho, para a maioria dos cursos” (SILVAS, 2018, p. 88 e 89).

E, por último, os problemas de saúde do estudante ou da família, presentes no trabalho de Abreu (2017), também foram encontrados nos estudos de Castro (2017) e de Lopes (2017). No de Castro, do total de 28 sujeitos, 4 alunos apontaram a opção de resposta “necessidade de cuidar de família no horário do curso” e, no estudo de Lopes (2017), de 3 sujeitos entrevistados, 1 respondeu

o seguinte: “tive um problema de saúde, aí onde eu fiquei afastada do IF” (LOPES, 2017, p. 92).

Verifica-se, portanto, que os motivos identificados na pesquisa de Abreu (2017), que enfoca a evasão em interface com a política de assistência estudantil, são comuns a outras pesquisas que enfatizaram outros aspectos da temática. Contudo, esses motivos apareceram em formatos e frequências diferentes, em cada estudo.

Assim, na pesquisa de Abreu (2017), que tem 4 sujeitos de pesquisa, 1 desistiu do curso por dificuldade de conciliar trabalho e estudo, 1 por dificuldade financeira, 1 por dificuldades de aprendizagem e 1 por problemas de saúde. Na de Castro (2017), em que o sujeito poderia escolher até 3 respostas, de 28 participantes, 17 responderam “dificuldade de conciliar trabalho e curso”, 13 “didática ineficiente dos professores”, 6 “dificuldade de aprender o conteúdo ensinado” e 7 “dificuldades financeiras”. Esses foram os motivos mais frequentes dessa pesquisa. Além desses, 5 responderam “excesso de atividades em sala de aula” e 4 “necessidade de cuidar da família”, que foram os motivos menos frequentes (CASTRO, 2017).

No de Santos (2017), os sujeitos da pesquisa também poderiam indicar mais de um motivo. Do total de 95 sujeitos, houve 6 respostas de “dificuldades em conciliar família, trabalho e estudos”, 2 de “carga horária extensa”, 2 de “doença ou falecimento de pessoa da família”, 2 de “falta de transporte/distância da escola”, 1 de “defasagem no processo de ensino-aprendizagem”. Assim, observa-se que todos os motivos que coincidem com os de Abreu (2017) correspondem à minoria das respostas dos participantes da pesquisa.

Na pesquisa de Lopes (2017), dos 3 sujeitos entrevistados, 2 alegaram ter deixado o instituto por motivo de reprovação e 1 por problema de saúde. Assim, a reprovação foi o motivo mais frequente. E, na de Silvas (2018), dos 6 participantes, 4 deixaram o curso por motivo de dificuldades de aprendizagem, manifestadas nas seguintes situações: reprovação (1), exigências do ensino técnico (1), defasagem educacional da formação recebida no ensino

fundamental (1) e falta de adaptação à rotina escolar do CEFET (1). Portanto, no estudo de Silvas (2018), a maioria expressou a dificuldade de aprendizagem, por diferentes maneiras, como motivo de evasão, sendo este comum ao de Abreu (2017).

Percebe-se, dessa forma, que os motivos de evasão encontrados na pesquisa de Abreu (2017), como em outras investigações, são múltiplos e relacionados aos “aspectos peculiares às características do estudante” (BRASIL, 2014, p. 19), tais como, dificuldade de conciliar trabalho e estudo, dificuldades financeiras, de aprendizagem e problemas de saúde na família. Esses, com exceção das dificuldades financeiras, não estão contemplados na política de Assistência Estudantil, que tem como uma de suas ações, “agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (BRASIL, 2010).

O trabalho de Trindade (2019) também foi desenvolvido em um Programa de Pós-Graduação da área de Serviço Social, o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional. O objetivo da investigação foi examinar “a permanência escolar dos estudantes da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) na forma integrada ao ensino médio e suas relações com a Política de Assistência Estudantil”, no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) - Campus Maria da Graça (TRINDADE, 2019, p. 8).

Para tanto, a autora se valeu de dados sobre a permanência e evasão dos estudantes da 1ª turma do Ensino Médio Integrado do Campus Maria da Graça, de 2017, obtidos por meio do Sistema de Informações do Estudante (SIE) do CEFET-RJ, dos setores envolvidos com a assistência estudantil do campus e por meio de questionário aplicado junto aos concluintes em 2017 e 2018 (TRINDADE, 2019).

A permanência e a evasão foram, conforme o tipo, classificadas do seguinte modo: “permanência efetiva”, quando os estudantes “concluíram no tempo previsto e sem aprovações pelo conselho”; “permanência consentida”, quando “concluíram no tempo previsto, com aprovações pelo conselho”; e “preterida”, que são os “retidos e com conclusão fora do tempo previsto do curso”. A classificação

da evasão é a seguinte: “compulsória”, que são os “jubilados após duas reprovações consecutivas”; e “evasão constrangida”, que é o “abandono após duas reprovações não consecutivas” (TRINDADE, 2019, p. 173).

Entre os 108 alunos da 1ª turma do EMI, sujeitos da pesquisa, 73 (67%) concluíram no tempo previsto, 14 (13%) foram retidos no curso e concluíram fora do tempo previsto, 15 (14%) tiveram a matrícula cancelada após duas reprovações consecutivas e 6 (5,5%) abandonaram o curso após duas reprovações não consecutivas (TRINDADE, 2019). Desses sujeitos, 81 receberam auxílio financeiro da assistência estudantil em algum momento do curso e 49 (60,5%) concluíram no tempo previsto, 14 (17,3%) foram retidos no curso e concluíram fora do tempo previsto, 12 (14,8%) tiveram a matrícula cancelada após duas reprovações consecutivas e 6 (7,4%) abandonaram o curso após duas reprovações não consecutivas (TRINDADE, 2019).

Por conseguinte, constata-se que, dos 73 estudantes da 1ª turma do EMI que concluíram no tempo previsto, 49 (67,1%) eram beneficiários dos programas de auxílio financeiro, entre os 14 retidos da 1ª turma, 100% deles eram beneficiados da AE. Dos 21 que evadiram dessa turma, 18 (85,7%) pertenciam aos programas de AE (TRINDADE, 2019).

Os motivos de reprovação e, por conseguinte, de evasão, são, conforme a classificação do MEC: individuais e internos à instituição. Os individuais são: complexidade dos conteúdos (apontado por 8 alunos), distância entre a escola e residência (4), falta de interesse pelo curso (2), problema de saúde (1). Os internos à instituição são: falta de formação pedagógica dos docentes (3), excesso de disciplinas (1) e escola não atrativa (1) (TRINDADE, 2019, p. 187).

Esses motivos, como conclui a autora, mostram que os auxílios são “imprescindíveis para a ampliação do acesso e para a permanência dos estudantes no ensino médio integrado”, mas, ressalva, que não são “capazes, por si sós, de romper com a desigualdade social que se reproduz na escola que privilegia grupos de estudantes oriundos da rede privada de ensino, brancos e com renda mais elevada”.

Isso, observa a autora, não nega a importância dos programas de transferência de renda para “a promoção da permanência escolar”, mas, complementa, “é apenas uma das estratégias para garantir a permanência estudantil e expressa a necessidade de se repensar o tipo de política de assistência estudantil que vem sendo promovida no contexto da política social brasileira atual” (TRINDADE, 2019, p. 8).

Com efeito, nos dois estudos, observa-se a predominância dos motivos individuais, tendo, inclusive, alguns comuns: complexidade dos estudos e problema de saúde. Assim, os dois estudos, ainda que em um a metodologia seja qualitativa com 4 sujeitos e o outro seja quantitativa com 108 sujeitos, têm semelhanças: realizaram-se no âmbito de programas da área de Serviço Social, tiveram o universo da pesquisa delimitado a um campus, isto é, são estudos de caso, encontraram como motivo da evasão as características do estudante e chegaram à conclusão de que a assistência estudantil, ainda que importante para a permanência na escola, não abarca a multiplicidade de fatores provocadores da evasão, dado ser esse um problema multicausal.

Os motivos identificados por esses autores, tais como, a complexidade dos conteúdos e o problema de saúde, também foram constatados em outros estudos (ABREU, 2017; CASTRO, 2017; LOPES, 2017; SANTOS, 2017; SILVAS, 2018; TRINDADE, 2019).

Os estudos, portanto, identificam motivos similares para a evasão na educação profissional, predominando os individuais e internos às instituições, dentre eles, os relacionados às dificuldades financeiras dos beneficiários que é o problema para o qual se voltam os programas de assistência estudantil. Esses, contudo, não são os únicos, o que reduz os efeitos da assistência estudantil.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa apresenta os resultados do levantamento realizado no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), dos estudos

que abordavam a relação entre a política de assistência estudantil e a evasão na educação profissional.

Identificou-se, entre as áreas dos cursos escolhidos (Educação, Políticas Públicas, Serviço Social e Sociologia), que 90,4% dos trabalhos foram realizados em programas de pós-graduação na área de educação, com o objetivo, principalmente, de compreender e analisar a política de educação profissional.

O tema evasão não é foco dominante dos estudos, pois aparece em apenas 2,8% das pesquisas selecionadas, enfocando a problemática entre os estudantes do Pronatec, no curso técnico subsequente ao médio, no âmbito da educação a distância, no Instituto Federal a partir da visão dos profissionais, na educação profissional técnica de nível médio do CEFET, no Brasil e na Argentina, entre os estudantes de comunidades indígenas e na relação evasão e a assistência estudantil.

A relação entre a evasão na educação profissional e a política de assistência estudantil aparece em apenas dois (0,84%) dos trabalhos selecionados. Em um, enfoca os motivos de evasão de estudantes atendidos pela Política de Assistência Estudantil; e, no outro, os dados de conclusão, retenção e evasão do total dos estudantes da 1ª turma do EMI e dos beneficiários da Assistência Estudantil dessa turma.

A primeira pesquisadora constatou, através de entrevistas com quatro estudantes (A, B, C e D) que ingressaram em um dos cursos presenciais do Campus Londrina, no ano de 2012, e, em algum momento do curso, foram atendidos por um dos programas da Política de Apoio Estudantil do IFPR, mas não concluíram o curso, que os motivos da evasão são variados e relacionados às características do estudante, como dificuldade de conciliar estudos e trabalho, dificuldades financeiras, de aprendizagem e problemas de saúde na família.

A segunda verificou que, dos 73 estudantes da 1ª turma do EMI que concluíram no tempo previsto, 49 (67,1%) eram beneficiários dos programas de auxílio financeiro; entre os 14 retidos da 1ª turma, 100% deles eram beneficiados da AE e, dos 21 que evadiram dessa

turma, 18 (85,7%) pertenciam aos programas de AE (TRINDADE, 2019). Os motivos de reprovação e de evasão da 1ª turma do EMI foram os seguintes: complexidade dos conteúdos, distância entre escola e residência, falta de interesse pelo curso, problema de saúde, falta de formação pedagógica dos docentes, excesso de disciplinas e escola não atrativa. A maioria dos motivos é individual, seguida dos internos à instituição.

Portanto verifica-se que, mesmo com metodologias diferentes, uma qualitativa e outra quantitativa, os dois estudos possuem semelhanças: realizaram-se no âmbito de programas da área de Serviço Social, tiveram o universo da pesquisa delimitado a um campus, ou seja, são estudos de caso, encontraram como motivo de evasão as características do estudante e chegaram à conclusão de que a assistência estudantil, ainda que importante para a permanência na escola, não abarca a multiplicidade de fatores provocadores da evasão, dado ser esse um problema multicausal.

REFERÊNCIAS

ABREU, Renata Pacheco. **As expressões da evasão dos estudantes atendidos pela Política de Apoio Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná - Campus Londrina**. 2017. 244 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. Londrina/PR, 2017.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 123-155.

BRASIL. Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 2010, página 5. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento orientador para a superação da evasão e retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica** – MEC.

Brasília, DF: 2014.

CASTRO, Ana Maria de Oliveira. **Um estudo sobre evasão no curso técnico de nível médio subsequente em Mecânica no IFRN – Campus Mossoró**. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mossoró/RN, 2017.

CAVALCANTI, Vanessa Oliveira de Macêdo. **A produção do conhecimento sobre educação profissional no Portal de Periódicos da Capes: a configuração do campo científico**. 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) - Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.

FERES, Marcelo Machado. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: 2015.

FERRAZ, Ana Paula do Carmo Marcheti; BELHOT, Renato Vairo. Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 17, n. 2, p. 421-431, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v17n2/a15v17n2.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

LOPES, Mateus Sena. **Evasão e fracasso escolar de alunos de comunidades indígenas do Instituto Federal de Roraima/Campus**

Amajari: um estudo de caso. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora/MG, 2017.

MORAIS, Erika Cristina Rodrigues de. **Educação profissional, científica e tecnológica:** uma construção do estado do conhecimento. 2018. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2018.

OLIVEIRA, Paulo Henrique de. **Percepções de coordenadores, professores e tutores em EaD em uma instituição pública de Minas Gerais.** 2017. 95 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) Programa de Pós-graduação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

PEGORINI, Diana Gurgel. Educação profissional: estado da arte no período de 2012 a 2016. In: XIII Congresso Nacional de Educação - Educere, 2017, Curitiba. **Formação de professores:** contextos, sentidos e práticas. Curitiba: Universitária Champagnat, 2017. p. 13894-13907.

SANTOS, Talitha Araújo. **Evasão e permanência na educação profissional técnica de nível médio do Pronatec no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais.** 2017. 230 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) - Programa de Pós-graduação em Educação Tecnológica do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

SILVA, Denise Bianca Maduro. **Estudo comparado sobre evasão na educação profissional** – Brasil e Argentina. 2018. 347 f. Tese (Doutorado Latino-americano em Educação: Políticas Públicas e Profissão Docente) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

SILVA NETO, José Tavares da. **A expansão das instituições federais de educação profissional e tecnológica no Piauí nas estratégias de desenvolvimento dos Planos Plurianuais do Governo Lula e a escolha de municípios e de cursos.** 2013. 137 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2013.

SILVAS, Juliana Alvarenga. **Evasão escolar na educação profissional:** trajetórias e motivos que levam ao abandono definitivo ou temporário dos cursos técnicos de nível médio. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) - Programa de Pós-graduação em Educação Tecnológica do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.

SILVEIRA, Fernanda Romanezi. **A evasão de estudantes no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo:** uma contribuição ao conhecimento das dificuldades na identificação de seus determinantes. 2017. 209 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 2017.

SOUZA, Jacqueline Domienne Almeida de. **Na travessia:** assistência estudantil na educação profissional - as interfaces das Políticas de Assistência Social e Educação. 2017. 191 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

TRINDADE, Arlene Vieira. **A permanência estudantil:** uma análise da primeira turma de ensino médio integrado e a política de assistência estudantil no CEFET/RJ- campus Maria da Graça. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 2019.

DIREITOS EDUCACIONAIS E COVID-19: AS ESTRATÉGIAS DAS REDES DE ENSINO MUNICIPAIS PIAUIENSES PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS EDUCACIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Gilson Soares de Araújo¹

Guiomar de Oliveira Passos²

A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) em face da pandemia causada pela Covid-19, o que provocou a suspensão das aulas presenciais em estabelecimentos públicos e privados de todas

- 1 Advogado. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. E-mail: gilson_soares_a@hotmail.com.
- 2 Assistente Social. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora Titular do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. E-mail: guiomar@ufpi.edu.br.

as etapas de ensino em vários países no mundo (WORLD BANK GROUP, 2020). As escolas foram consideradas pelo organismo de saúde espaços de elevado risco de contaminação em massa, devido à aglomeração de crianças, jovens e profissionais de educação que, caso convivessem, poderiam transformar-se em “vetores do vírus para sua família e comunidade” (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 01).

No Brasil, a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional foi declarada pelo Ministério da Saúde em 3 de fevereiro de 2020, e a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, autorizou que as autoridades adotassem, para o enfrentamento da doença, dentre outras medidas, o isolamento e a quarentena (BRASIL, 2020f; 2020d). Desde então, estados e municípios têm editado instrumentos normativos determinando a suspensão das atividades escolares presenciais para o enfrentamento da Covid-19 (BRASIL, 2020c).

O Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Conselho Estadual de Educação do Piauí (CEE/PI) propuseram, como forma de garantir o cumprimento da carga horária mínima estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a adoção, individual ou conjunta, das seguintes medidas: reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência; cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais e/ou cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais, realizadas de forma concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades (BRASIL, 2020c; PIAUÍ, 2020e).

Este texto investiga as alternativas pedagógicas escolhidas pelos municípios piauienses, nos meses de março, abril e maio de 2020, primeiro período em que persistiram as restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares, para a reorganização dos calendários escolares e consequente efetivação dos direitos educacionais proclamados especialmente no art. 208 da Constituição Federal e regulamentados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Com isso, deseja-se identificar como esses municípios se organizaram no período de suspensão de aulas presenciais em razão do novo coronavírus, vale dizer, quais das opções disciplinadas pelos conselhos nacional e estadual de educação e recomendadas pelo Ministério Público do Estado do Piauí (MP/PI) as redes de ensino piauienses escolheram para dar continuidade às atividades pedagógicas.

Adota-se, como procedimento técnico-metodológico, as pesquisas bibliográfica e documental. A primeira consubstancia-se em textos referenciais sobre os direitos educacionais e a efetivação destes em tempos de pandemia, dentre os quais se destacam os trabalhos de: Garcia (2004), Hodges e outros (2020) e do World Bank Group (2020). A segunda constitui-se de pareceres, resoluções e notas do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Estadual de Educação do Piauí e do Ministério Público do Estado do Piauí, relatório de levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e atos normativos publicados pelos municípios piauienses em Diário Oficial no período de março a maio de 2020.

Os resultados estão expostos em três seções, além desta introdução que é a primeira. A segunda expõe como o CNE e o CEE/PI disciplinaram e o MP/PI recomendou a reorganização dos calendários escolares, com vistas à implementação dos direitos educacionais em tempos de pandemia e quais os desafios de cada alternativa. A terceira seção apresenta as alternativas escolhidas pelos municípios piauienses nos meses de março a maio de 2020. Por fim, a conclusão sumariza as escolhas das edilidades após a suspensão de aulas presenciais como forma de mitigar a proliferação do novo coronavírus.

A REORGANIZAÇÃO DOS CALENDÁRIOS ESCOLARES PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS EDUCACIONAIS

O direito à educação está expressamente previsto tanto em pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948,

quanto no ordenamento jurídico interno. A DUDH estabelece, em seu artigo 26, que “todos os seres humanos têm direito à educação”, que será “gratuita, pelos menos nos graus elementares e fundamentais” (ONU, 1948, art. 26). A Constituição de 1988, por sua vez, reconhece o direito à educação como direito social fundamental (art. 6º), universal (art. 205), de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado (art. 227) e de acesso obrigatório e gratuito na educação básica (inciso I e §1º do art. 208), o que importa responsabilidade da autoridade competente o não oferecimento do ensino ou sua oferta irregular (§2º do art. 208) (BRASIL, [2020a]).

A Constituição define o direito à educação, ainda, como um direito público subjetivo (§1º do art. 208) e, portanto, de aplicabilidade plena e imediata (BRASIL, [2020a]; GARCIA, 2004). De igual modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelecem que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1990, art. 54), “podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público” para exigir o acesso à educação básica (BRASIL, 1996, art. 5º).

A educação básica tem como objetivo “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (art. 22). É formada “pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio” (inciso I do art. 21) e deve ser organizada observando-se a carga horária mínima anual de oitocentas horas, “distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais” (inciso I do art. 24). No ensino fundamental, a carga horária diária deve ser, conforme o §2º do art. 34, progressivamente ampliada de modo a propiciar ao educando mais tempo de permanência na escola (BRASIL, 1996).

A distribuição da carga horária prevista para cada etapa de ensino e suas respectivas modalidades são materializadas por meio do calendário escolar (BRASIL, 2020c), que se tornou a “referência jurídico-administrativa da regulação administrativa dos dias letivos e horas das atividades dos atores educacionais” (CHIZZOTTI; BOCCHI, 2016, p. 72) e “deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas” (BRASIL, 1996, art. 23, §2º).

A suspensão das atividades pedagógicas presenciais, como forma de mitigar a proliferação do novo coronavírus, por conseguinte, supõe que os sistemas e redes de ensino reorganizem o calendário escolar, observadas as regras fixadas pela LDB, as normas gerais da educação nacional emitidas pelo CNE e as normas do respectivo sistema de ensino ao qual estiverem vinculados: o Conselho Municipal, quando organizados em Sistema Municipal de Ensino (SME), ou o Conselho Estadual, quando integrados ao Sistema Estadual de Ensino (SEE) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2020).

O desafio é compatibilizar os direitos e objetivos de aprendizagem, previstos em cada etapa educacional, com as medidas de isolamento social e suspensão de atividades educacionais presenciais, considerando, ainda, as condições particulares de cada rede, escola, professores, estudantes e suas famílias (BRASIL, 2020c).

No exame do assunto, o Conselho Nacional de Educação, a quem compete “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (BRASIL, 1995), emitiu Nota de Esclarecimento, em 16 de março de 2020, ratificando a competência de cada sistema de ensino para autorizar o atendimento de estudantes em seus domicílios, inclusive por meio de realização de atividades a distância (BRASIL, 2020b).

À época, na ausência de legislação específica que flexibilizasse a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um

mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar previsto na LDB (BRASIL, 1996), o Conselho Nacional de Educação fundamentou sua nota no Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, e no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. O primeiro autoriza a realização de exercícios domiciliares, como compensação da ausência de aulas, por “alunos portadores de afecções congênitas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados” (BRASIL, 1969, art. 1º). O segundo autoriza a realização de atividades a distância na educação básica, nos seguintes níveis e modalidades: ensino fundamental, ensino médio, educação profissional técnica de nível médio, educação de jovens e adultos e educação especial (BRASIL, 2017; 2020b).

A ausência de legislação específica foi suprida com a Medida Provisória nº 934, em 1º de abril de 2020, que estabeleceu “normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública” (BRASIL, 2020e). Essa Medida dispensou os estabelecimentos de educação básica e de ensino superior do cumprimento dos dias letivos de trabalho escolar ou acadêmico e permitiu que fosse abreviada a duração dos cursos de Medicina, Farmácia, Enfermagem e Fisioterapia, desde que já realizada no mínimo a carga horária de 75% de estágio ou internato. Para a educação básica, contudo, manteve a obrigatoriedade de cumprimento da carga horária mínima anual de 800 horas (BRASIL, 2020e).

A partir de então, as alternativas para cumprimento da carga horária anual mínima passaram a ser objeto de regulamentação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação. Este, por meio do Parecer CNE/CP nº 05/2020, de 28 de abril de 2020, homologado pelo Ministro da Educação em 01 de junho de 2020, preservando a autonomia dos órgãos municipais e estaduais na matéria, sugeriu:

1. reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência;
2. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais realizadas enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares coordenado com o calendário escolar de aulas presenciais; e
3. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação), realizadas de forma concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades (BRASIL, 2020c, p. 06).

O Estado do Piauí acompanhou o debate nacional acerca da suspensão das aulas presenciais e das alternativas para reorganização dos calendários escolares. As medidas de suspensão foram estabelecidas, primeiro, pelo Decreto Estadual nº 18.884/2020, de 16 de março de 2020, depois, prorrogadas pelos Decretos nº 18.913/2020, de 30 de março de 2020, e 18.966, de 30 de abril de 2020, este último determinando a suspensão das aulas presenciais até o dia 31 de julho de 2020 (PIAUÍ, 2020e; 2020f; 2020g).

Paralelamente, o Conselho Estadual de Educação do Piauí - CEE/PI, órgão normativo e consultivo do Sistema Estadual de Ensino, que abrange as instituições de ensino mantidas pelo poder público estadual, as escolas privadas de ensino fundamental e médio e pelos 127 municípios piauienses que não possuem seu próprio sistema de ensino (PIAUÍ, 1999; 2020a), editou as seguintes normas:

- Nota de Esclarecimento, em 16 de março de 2020, orientando que cada escola ou sistema de ensino deve propor “formas de reposição de dias e horas de efetivo trabalho escolar”, respeitando os parâmetros legais estabelecidos na LDB (PIAUÍ, 2020b, item 2);
- Resolução nº 061/2020, de 26 de março de 2020, que estabeleceu o “regime especial de aulas não presenciais no âmbito de todo o Sistema Estadual de Ensino do Piauí, definido essencialmente pela manutenção das atividades

pedagógicas sem a presença de estudantes nas dependências escolares” (PIAUÍ, 2020c, art. 1º); e

- Resolução nº 087/2020, de 21 de maio de 2020, que “dispôs sobre normas pertinentes à reorganização do calendário escolar referente ao período de excepcionalidades no contexto da situação de pandemia da COVID-19” (PIAUÍ, 2020d).

São normativas ou orientações que, como o Parecer CNE/CP nº 05/2020, por um lado, reiteram a necessidade de reorganização do calendário escolar, tendo em vista o cumprimento da carga horária mínima anual e a preservação do “padrão de qualidade previsto no Art. 206, Inciso VII da Constituição Federal e no Art. 30, inciso IX da LDB” (PIAUÍ, 2020d). Por outro, remetem a decisão para cada instituição ou rede de ensino, no âmbito da autonomia que lhes confere o inciso III do art. 12 da LDB, sugerindo, contudo, a adoção, de forma individual ou conjunta, das seguintes alternativas:

- I. reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência;
- II. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas remotas realizadas enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes escolares coordenado com o calendário escolar de aulas presenciais; e
- III. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais, mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação, realizadas de forma concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades (PIAUÍ, 2020d, art. 4º).

A previsão de aulas não presenciais, enquanto persistirem as medidas de isolamento social ou depois do retorno às atividades, em duas das alternativas, indica tanto a preferência pela medida, *vis à vis* aquela que deixa a reposição para depois da situação emergencial, como a imprescindibilidade da manutenção das ações educativas durante o período.

Esse indicativo foi reforçado pelo Ministério Público do Estado do Piauí (MP/PI), por meio do Centro de Apoio Operacional de

Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC). Depois de manifestar sua aquiescência em relação à suspensão das aulas em todas as escolas, por meio da Nota Técnica nº 02/2020, de 15 de março de 2020 (PIAUÍ, 2020h), o CAODEC emitiu, por meio da Nota Técnica nº 04/2020, de 31 de março de 2020, o entendimento de que se estabelecesse, “preferencialmente [...], o regime especial de aulas não presenciais, definido essencialmente pela manutenção das atividades pedagógicas sem a presença de estudantes nas dependências escolares” (PIAUÍ, 2020i).

A execução dessas atividades, conforme a Nota Técnica, a fim de que sejam computados “no calendário escolar os dias letivos do período especial”, deve assegurar: a elaboração de “material de estudo e aprendizagem de fácil acesso, divulgação e compreensão por parte dos estudantes e seus familiares” (item 5, a); “preparação de material específico para cada etapa e modalidade de ensino, com facilidades de execução e compartilhamento, como: videoaulas, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais e correio eletrônico” (item 5, c) e “reposição dos conteúdos/aulas quando do retorno às unidades escolares”, para estudantes que não conseguirem acompanhar as atividades remotas (item 5, h) (PIAUÍ, 2020i).

Com isso, firmou-se uma normativa que ofereceu os regramentos para as instituições de ensino e, ao mesmo tempo, evidenciou a necessidade de manutenção das atividades pedagógicas ainda que de forma não presencial, tendo-as, como alternativa à não realização de aulas. Conforme análise da Organização Não-Governamental Todos pela Educação (2020), na Nota Técnica “Ensino a distância na educação básica frente à pandemia da Covid-19”, as atividades não presenciais, ainda que tenham suas limitações, não substituirão a educação presencial, todavia, tornam-se “essenciais para reduzir os potenciais efeitos da crise na Educação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 6).

A reposição de atividades pedagógicas somente ao final do período de emergência, observa Kamenetz (2020), poderá, em razão do longo período de inatividade, exacerbar as desigualdades

educacionais e, como adverte o Parecer CNE/CP nº 5/2020, acarretar “retrocessos do processo educacional e da aprendizagem”, “perda do vínculo com a escola”, “danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda”, bem como “abandono e aumento da evasão escolar”, especialmente entre os alunos em famílias de alta vulnerabilidade (BRASIL, 2020c, pp. 03-06).

A opção de reposição ao final do período de emergência, como observa o Parecer CNE/CP nº 5/2020, tem sido a “forma tradicional de cumprimento da carga horária e/ou dias letivos não cumpridos”, podendo ser realizada, complementa, com “utilização de períodos não previstos” (recesso escolar do meio do ano, sábados, reprogramação de férias ou o ano civil seguinte) ou “ampliação da jornada escolar diária por meio de acréscimo de horas em um turno ou utilização do contraturno para atividades escolares” (BRASIL, 2020c, p. 6).

Ocorre que, chama a atenção o Conselho Pleno do CNE no Parecer, a excepcionalidade colocada pela emergência sanitária pode dificultar a reposição. Na opção “acrécimo de dias letivos ao final do período de suspensão de aulas presenciais”, poder-se-iam observar “dificuldades operacionais para encontrar datas ou períodos disponíveis” e comprometimento do calendário escolar de 2021. Já na opção “ampliação da jornada escolar diária”, os problemas seriam em razão das “dificuldades das famílias para atendimento das novas condições de horários e logísticas” e do “uso do espaço físico nas escolas que tenham um aproveitamento total de seus espaços nos diversos turnos”. Em ambos os casos, a sobrecarga de trabalho pedagógico poderia acarretar prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem e as redes de ensino enfrentariam dificuldades administrativas, a depender do “impacto financeiro dos custos decorrentes dos ajustes operacionais necessários”, e trabalhistas, “envolvendo contratos de professores, questões de férias, entre outros” (BRASIL, 2020c, p. 07).

Daí a necessidade, como destacou o Parecer CNE/CP nº 5/2020, de serem encontradas alternativas à reposição presencial de dias letivos de forma a “viabilizar minimamente a execução do

calendário escolar deste ano e, ao mesmo tempo, permitir que seja mantido um fluxo de atividades escolares”, por meio de atividades pedagógicas remotas, mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação (BRASIL, 2020c, p. 07).

Essas atividades, contudo, como observou a ONG Todos Pela Educação (2020), têm “efeito limitado” e precisam de “cuidadosa normatização”, como indicado na subseção seguinte.

Desafios do ensino remoto no Brasil

O ensino remoto de emergência, conforme afirmam Hodges e outros (2020), decorre de uma mudança temporária, devido a uma situação de crise, na qual são utilizadas soluções remotas para as aulas previamente planejadas no formato presencial, podendo ser combinadas com momentos de retorno parcial das aulas presenciais (ARRUDA, 2020).

Envolve o uso de soluções de ensino totalmente remotas para instrução ou educação que, de outra forma, seriam ministradas pessoalmente ou como cursos combinados ou híbridos e que retornarão a esse formato assim que a crise ou emergência tiver diminuído. O objetivo principal nessas circunstâncias não é recriar um ecossistema educacional robusto, mas fornecer acesso temporário a instruções e apoios instrucionais de uma maneira que seja rápida de configurar e esteja disponível de maneira confiável durante uma emergência ou crise³ (HODGES *et al.*, 2020, [p. 03], tradução do autor).

Muitos países, antes mesmo da pandemia decorrente da Covid-19, implementaram o ensino remoto em razão do contexto

3 It involves the use of fully remote teaching solutions for instruction or education that would otherwise be delivered face-to-face or as blended or hybrid courses and that will return to that format once the crisis or emergency has abated. The primary objective in these circumstances is not to re-create a robust educational ecosystem but rather to provide temporary access to instruction and instructional supports in a manner that is quick to set up and is reliably available during an emergency or crisis.

de excepcionalidade que vivenciavam. O Afeganistão, por exemplo, onde houve longos períodos de interrupção de aulas por conflitos políticos e as escolas eram constantemente alvo de ataques, optou por manter o acesso educacional por meio do rádio e de DVDs (HODGES *et al.*, 2020). Na África Ocidental, durante a crise do ebola de 2014, o rádio foi utilizado para alcançar todas as crianças, e em contextos de refugiados, como no Líbano e na Turquia, professores usam as redes sociais, mensagens de texto e vídeos curtos que possam ser acessados inclusive sem internet (KAMENETZ, 2020).

Nenhum desses esforços, enfatiza Kamenetz (2020), mantém a progressão do ensino na mesma proporção das aulas presenciais, em especial na educação básica, mas a realização de atividades remotas, como destacou o Parecer CNE/CP nº 5/2020, além de evitar retrocessos de aprendizagem, torna-se um mecanismo para a manutenção do vínculo entre estudantes, professores e demais profissionais da Educação (BRASIL, 2020c) e para o resgate de “algum senso de normalidade e esperança às crianças, jovens e seus familiares, em especial aqueles em situações de maior vulnerabilidade” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 12).

A realização de atividades remotas com a substituição de aulas presenciais exclusivamente por ferramentas de aprendizagem virtual, entretanto, como pontuou o Banco Mundial, deve levar em consideração o acesso à internet e a familiaridade com o uso desses instrumentos pelos profissionais que compõem a rede de ensino, assim como o nível socioeconômico dos alunos e suas famílias (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 03).

No que se refere ao acesso à internet e aos equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), o contexto brasileiro é bastante heterogêneo, o que dificulta a caracterização da política de aprendizagem virtual como universal. Como apresentado na Figura 1, apenas 67% dos domicílios possuem acesso à internet. Nas classes D/E, geralmente as que mais utilizam as escolas públicas, o percentual é de apenas 40%. As pesquisas demonstram, ainda, que 93% dos domicílios brasileiros acessam a internet por meio do celular, que somente 42% acessam pelo computador e que

a televisão é o equipamento de TIC mais democrático, fazendo-se presente em mais de 70 milhões de domicílios (96%) no Brasil:

Figura 1 – Acesso à internet e a equipamentos de TIC no Brasil



Fonte: Todos pela Educação (2020).

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD contínua), realizada pelo IBGE, o Estado do Piauí figura, juntamente com o Maranhão, em último lugar no ranking de domicílios em que há utilização da internet, ambos com 61,4% e distantes, pois, da média nacional (IBGE, 2018).

Assim, tendo em vista as desigualdades no acesso à internet e aos equipamentos tecnológicos, devem as redes de ensino “diversificar as experiências de aprendizagem” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 11). Neste sentido, a experiência internacional indica que a educação remota precisa considerar distintos caminhos, seja por meio de aulas virtuais, seja por meio de utilização de outras mídias (celular, rádio e televisão, por exemplo) e a distribuição de materiais impressos para os alunos (WORLD BANK GROUP, 2020).

De acordo com a ONG Todos pela Educação (2020), a utilização de diferentes maneiras para estimular a aprendizagem a distância é capaz de reduzir “o risco de ampliação das desigualdades educacionais” e apoiar a “criação de uma rotina positiva que oferece a crianças e jovens alguma estabilidade frente ao cenário de muitas mudanças” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 11).

No Brasil, portanto, após a declaração pelo Ministério da Saúde de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, em razão da Covid-19, firmou-se normatização que evidenciou a necessidade de manutenção das atividades pedagógicas, ainda que de forma não presencial, tendo em vista que, apesar de ser uma alternativa às redes e instituições de ensino, a suspensão de aulas presenciais, sem a realização de qualquer atividade remota, pode exacerbar as disparidades educacionais brasileiras.

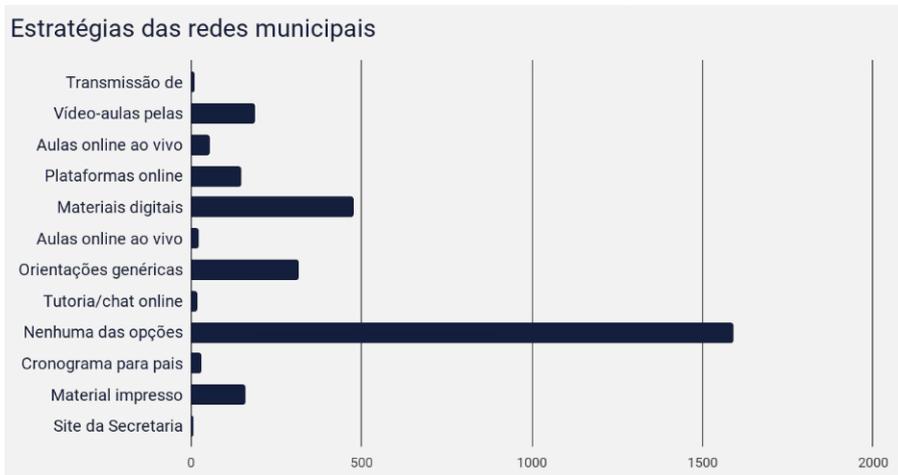
A realização dessas atividades, seja no período de suspensão de aulas presenciais, seja concomitantemente ao oferecimento de aulas no período pós-pandemia, deve levar em consideração, entretanto, que, no Brasil, o acesso à internet e a equipamentos de tecnologia da informação e comunicação não é universal, tornando-se necessária a utilização de distintas soluções para que as atividades pedagógicas possam ser realizadas por todos os alunos.

Na seção seguinte, abordam-se as opções escolhidas pelos dirigentes municipais de educação do Estado do Piauí para a reorganização dos calendários escolares com vistas a garantir os direitos educacionais dos alunos, após a suspensão das aulas presenciais em razão do novo coronavírus, nos meses de março a maio de 2020.

AS PRIMEIRAS RESPOSTAS DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

Pesquisa realizada entre os dias 24 e 26 de março de 2020 pelo Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB), em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Fundação Lemann sobre o planejamento das Secretarias de Educação do Brasil para ensino remoto (CIEB, 2020), constatou que, das 3.032 participantes, sendo 3.011 municipais (54,5% do total nacional) e 21 estaduais (77,8% do total nacional), mais da metade das redes municipais (Figura 2) não havia desenvolvido nenhuma estratégia para continuar garantindo o aprendizado dos estudantes.

Figura 2 – Estratégias das redes municipais do Brasil para o ensino remoto entre os dias 24 e 26 de março de 2020



Fonte: CIEB (2020).

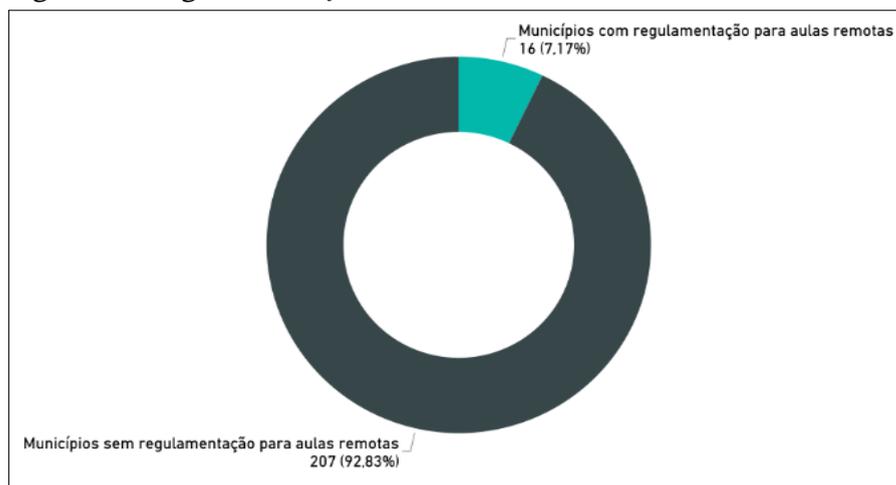
Já nos meses de maio e junho de 2020, o estudo denominado “A Educação não pode esperar”, realizado pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) e 26 Tribunais de Contas, também mapeou as ações adotadas por 249 redes públicas de ensino de todo o país e constatou que, no período, 82% das redes municipais de ensino ofertavam conteúdos pedagógicos aos estudantes, “enquanto 18% ainda não haviam se organizado para tal – sendo que, destas, metade não tinha estratégias sendo formuladas para o ensino remoto” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020, [p. 01]). As redes que já ofertavam atividades não presenciais faziam uso do aplicativo *WhatsApp*, plataformas como *Google Classroom*, para videoaulas em tempo real, disponibilizavam conteúdos em páginas on-line e em redes sociais (*YouTube*, *Facebook* etc.) e, para os alunos sem acesso à internet, entregavam conteúdos impressos na própria escola ou na residência dos alunos (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020).

No Piauí, levantamento realizado pela Divisão de Fiscalização da Educação (DFESP1) do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

apontou que todos os 3.318 estabelecimentos de ensino existentes nas redes municipais suspenderam a realização de atividades presenciais em razão do novo coronavírus nos meses de março e abril de 2020, sendo 59,92% da zona rural e 40,08% da zona urbana (PIAUÍ, 2020j). Tais medidas atingiram 534.736 alunos, distribuídos nas seguintes etapas de ensino da educação básica: 23,08% na educação infantil, 76,82% no ensino fundamental e 0,1% no ensino médio (PIAUÍ, 2020j).

No período, dos 224 municípios piauienses, apenas um (Eliseu Martins) não publicou, em diário próprio ou no Diário Oficial dos Municípios, decreto sobre o funcionamento dos estabelecimentos de ensino e, dentre os 223 municípios que emitiram algum normativo, seguindo o padrão nacional observado inicialmente na pesquisa realizada pelo CIEB (2020), apenas 16 municípios (7,14%) haviam regulamentado a realização de atividades pedagógicas remotas (PIAUÍ, 2020j):

Figura 3 – Regulamentação de aulas remotas

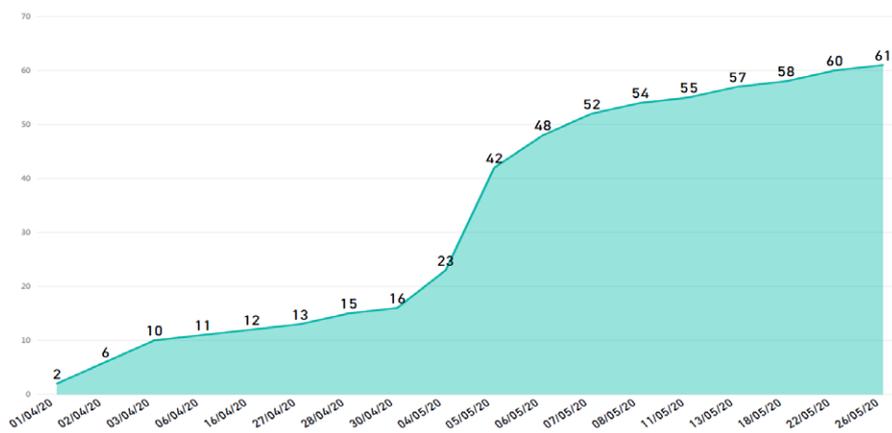


Fonte: Piauí (2020e).

De igual forma, acompanhando o padrão de crescimento observado na pesquisa realizada pelo Instituto Rui Barbosa (2020), no mês de maio de 2020, a partir da análise das publicações no

Diário Oficial dos Municípios, 45 novos municípios regulamentaram a realização de atividades pedagógicas não presenciais, o que demonstra um aumento na curva dos municípios que fizeram essa opção, conforme figura 4:

Figura 4 – Progresso da regulamentação de atividades remotas no Piauí



Fonte: Elaboração própria a partir da análise das publicações no Diário Oficial dos Municípios.

Esses números apontam que, nos três primeiros meses de suspensão de aulas presenciais, em razão do novo coronavírus (março, abril e maio de 2020), dos 224 municípios piauienses, 61 (27,23%) regulamentaram a realização de atividades pedagógicas não presenciais, distante, pois, da média nacional (82%) observada pela pesquisa promovida pelo Instituto Rui Barbosa (2020).

Os outros 163 municípios (72,77%) do Piauí optaram por não realizar atividades remotas, o que pressupõe a reposição das aulas não realizadas para o atingimento das 800 horas anuais previstas na LDB. Com isso, como alertado pelos Conselhos de Educação nacional e estadual, a ONG Todos pela Educação e estudiosos da educação (KAMENETZ, 2020; HODGES *et al.*, 2020) expõem a maioria dos alunos piauienses aos riscos do retrocesso do processo educacional e da aprendizagem e, conseqüentemente, dadas

as ações que se tem conhecimento na rede privada, exacerbam as desigualdades educacionais e retiram de todos eles o direito constitucional à educação pública, obrigatória e de qualidade.

CONCLUSÃO

Este trabalho abordou as estratégias utilizadas pelos municípios piauienses para a efetivação dos direitos educacionais no período de suspensão das aulas presenciais após a declaração, pela Organização Mundial de Saúde, de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) em face da pandemia causada pela Covid-19. Desejava-se identificar quais as opções, dentre aquelas sugeridas pelo Conselho Nacional de Educação, Conselho Estadual de Educação do Piauí e Ministério Público do Estado do Piauí, foram eleitas pelas edilidades nos meses de março a maio de 2020.

Para isso, valeu-se de obras referenciais sobre os direitos educacionais e sobre estratégias para sua efetivação em tempos de pandemia, bem como de pareceres, resoluções e notas técnicas elaborados pelo CNE, CEE/PI e MP/PI, de relatório divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí e de instrumentos legais publicados pelos municípios piauienses.

O ordenamento jurídico externo e interno garante o direito à educação a todos os seres humanos. A Constituição Federal de 1988 reconhece-o como direito fundamental, universal, de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado e de acesso obrigatório e gratuito na educação básica, que, de acordo com a LDB, deve ser organizada com carga horária mínima de 800 horas, distribuídas por, no mínimo, 200 dias letivos.

Com a suspensão da realização de atividades pedagógicas não presenciais, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus, cabe aos sistemas de ensino reorganizar seus calendários escolares de forma a compatibilizar a efetivação dos direitos educacionais e as medidas de isolamento social. Para auxiliá-los, foram expedidos os seguintes instrumentos normativos: Nota de Esclarecimento do CNE,

de 18 de março de 2020, que ratificou a autorização dos sistemas de ensino para atendimento de estudantes em seus domicílios e a realização de atividades a distância; Medida Provisória nº 934/2020, que dispensou os estabelecimentos da educação básica do cumprimento dos 200 dias de efetivo trabalho escolar, desde que cumprida a carga horária mínima de 800 horas anuais, e Parecer nº 05/2020 do CNE indicando a possibilidade de reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência ou cômputo de carga horária de atividades não presenciais seja enquanto persistirem medidas de restrição sanitária, seja após o retorno de atividades presenciais.

No Piauí, o Decreto nº 18.884/2020 recomendou a suspensão de aulas presenciais a partir de 16 de março de 2020, tendo sido prorrogado, por último, pelo Decreto nº 18.966, de 30 de abril de 2020. O CEE/PI, por sua vez, divulgou uma Nota de Esclarecimento em 16 de março de 2020 com orientações sobre as formas de reposição de dias e horas de efetivo trabalho escolar e as Resoluções nº 061/2020, que estabeleceu o “regime especial de aulas não presenciais”, e nº 087/2020, que ratificou as opções elencadas pelo CNE para as escolas pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino. Já o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC) do Ministério Público do Estado do Piauí (MP/PI) expediu inicialmente a Nota Técnica nº 02/2020 recomendando a suspensão das aulas presenciais e, em seguida, a Nota Técnica nº 04/2020 definindo que deve ser estabelecido, também, o regime especial de aulas não presenciais para manutenção das atividades pedagógicas e a reposição de aulas e conteúdos para os estudantes que não conseguirem acompanhar as atividades remotas.

Essas normativas e orientações evidenciaram preferência pela manutenção das atividades pedagógicas ainda que de forma não presencial, uma vez que a suspensão das aulas presenciais, sem a realização de qualquer atividade remota, exacerba as desigualdades educacionais, verificando-se: retrocessos do processo educacional e da aprendizagem, perda do vínculo com a escola, danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, abandono e

aumento da evasão escolar. A reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de isolamento social, por seu turno, pode acarretar sobrecarga de trabalho pedagógico, dificuldades operacionais e prejuízos financeiros e trabalhistas.

A realização de atividades pedagógicas não presenciais também foi a opção adotada por alguns países e regiões que vivenciaram contextos de excepcionalidade antes da pandemia decorrente da Covid-19, como Afeganistão, África Ocidental, Líbano e Turquia, onde se observou o emprego não só de ferramentas tecnológicas, mas a utilização de rádio, DVDs, redes sociais e mensagens de texto.

Essas atividades, em que pese não substituam em definitivo as aulas presenciais, evitam retrocessos de aprendizagem, mantêm o vínculo entre estudantes e professores, combate a evasão e o abandono escolar no período pós-pandemia e resgata o “senso de normalidade” dos alunos e seus familiares.

A escolha por ferramentas digitais, entretanto, deve levar em consideração o acesso à internet e aos equipamentos de tecnologia da informação e comunicação que, no Brasil, é bastante heterogêneo, comprometendo a universalidade da escolha dessa opção. Os estados do Piauí e do Maranhão, por exemplo, figuram em último lugar no ranking elaborado pelo IBGE, com apenas 61,4% de domicílios que utilizam internet. Tendo em vista essa desigualdade, a solução apontada, a exemplo da experiência internacional, é a utilização de outras mídias, como celular, rádio e televisão, e a distribuição de materiais impressos para os alunos.

No Brasil, pesquisa realizada pelo CIEB apontou que mais da metade das redes de ensino não havia realizado, até o dia 26 de março de 2020, qualquer estratégia para continuar garantindo o direito de aprendizado dos alunos após a suspensão das aulas presenciais em razão do novo coronavírus. Já nos meses de maio e junho, estudo realizado pelo Instituto Rui Barbosa apontou que 82% das redes municipais do país afirmavam ofertar conteúdos pedagógicos de forma remota por meio de aplicativos, páginas online, redes sociais e entrega de conteúdos impressos para alunos que não têm acesso às ferramentas tecnológicas.

No Piauí, entre os meses de março e abril de 2020, o Tribunal de Contas do Estado apontou que apenas 16 (7,14%) municípios haviam regulamentado a realização de atividades pedagógicas de forma remota e, no mês de maio de 2020, de acordo com as publicações no Diário Oficial dos Municípios, esse número cresceu para 61 (27,23%), indicando que, apesar do aumento, pouco mais de um quarto havia regulamentado a realização de atividades não presenciais.

Esses dados apontam, portanto, que 72,77% (163) dos municípios piauienses haviam optado por não realizar atividades remotas entre os meses de março e maio de 2020, vale dizer, escolheram não oferecer serviços educacionais durante o período de emergência, o que expõe a maioria dos estudantes piauienses aos riscos do retrocesso do processo educacional e da aprendizagem, exacerba as desigualdades educacionais e retira-lhes o direito constitucional à educação pública, obrigatória e de qualidade.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, E. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19.

Em Rede: Revista de Educação a Distância, [s. l.], v. 7, ed. 1, p. 257-275, maio 2020. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/621>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 8956, 21 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1044.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, p. 13563, 16 jul.

1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 19257, 25 nov. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 3, 26 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Nota de Esclarecimento, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.103, p. 32, 01 jun. 2020b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=dow

nload&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 05, de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 83, p. 63, 04 maio 2020c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 27, p. 1, 07 fev. 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 63-A, p. 1, 01 abr. 2020e. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**: seção 1,

Brasília, DF, n. 24-A, p. 1, 04 fev. 2020f. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CENTRO DE INOVAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA (CIEB). **Planejamento das Secretarias de Educação do Brasil para ensino remoto**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://cieb.net.br/wp-content/uploads/2020/04/CIEB-Planejamento-Secretarias-de-Educac%C3%A3o-para-Ensino-Remoto-030420.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CHIZZOTTI, A.; BOCCHI, R. M. B. O tempo da escola: organização, ampliação e qualificação do tempo do ensino escolar. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 54, ed. 42, p. 65-89, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/10953>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Nota Técnica nº 17, de 02 de abril de 2020**. A reorganização do calendário escolar 2020. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14569>. Acesso em: 13 jun. 2020.

GARCIA, E. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 480, 30 out. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5847>. Acesso em: 24 jun. 2020.

HODGES, C. *et al.* The difference between emergency remote teaching and online learning. **EDUCAUSE Review**. 27 mar. 2020. Disponível em: <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>. Acesso em: 13 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílio Pnad**. Brasília, DF,

2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 13 jun. 2020.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Estudo mostra que 82% das redes de ensino municipais estão ofertando atividades não presenciais no momento**. Brasília, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/estudo-a-educacao-nao-pode-esperar/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

KAMENETZ, A. 9 Out Of 10 Children Are Out Of School Worldwide. What Now?. **National Public Radio**. [s.l.], 02 abr. 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/2020/04/02/824964864/nine-out-of-10-of-the-world-s-children-areout-of-school-what-now>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUI. Lei nº 5.101, de 23 de novembro 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**: Teresina, PI, 25 nov. 1999. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Norma%20estadual/1999%20Lei%205.101%20-%20LDB%20estadual.doc>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUI. Conselho Estadual de Educação. **Municípios autônomos do Piauí**. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2020a. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/CADASTRO%20municipais%20atmo/0%20Municipios%20autorizados%20autonomos.htm>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUI. Conselho Estadual de Educação. **Nota de esclarecimento, de 16 de março de 2020**. Teresina, PI: Conselho Estadual de

Educação, 2020b. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Arquivos%20do%20mural/CONSELHO%20ESTADUAL%20DE%20EDUCACAO.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/PI nº 061/2020, de 26 de março de 2020**. Dispõe sobre o regime especial de aulas não presenciais para Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Piauí, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades sanitárias na prevenção e combate ao Novo Coronavírus – SARS-Cov2. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2020c. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20%202020/061-%20CEE-PI-Covid19-IMPRESSA%20DIA%2026-03-20.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/PI nº 087/2020, de 19 de maio de 2020**. Dispõe sobre normas pertinentes à reorganização do calendário escolar referente ao período de excepcionalidade no contexto da situação de pandemia da COVID-19 para escolas pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Piauí e dá outras providências. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2020d. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20%202020/087-20-Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CEEPI-Covid19-Calendar%20e%20outras%20provid%C3%Aancias.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Decreto nº 18.884, de 16 de março de 2020. Regulamenta a lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, para dispor no âmbito do Estado do Piauí, sobre as medidas de emergência de saúde pública de importância internacional e tendo em vista a classificação da situação mundial do novo coronavírus como pandemia, institui o Comitê de Gestão de Crise, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**: Teresina, PI, n. 50, p. 5, 16

mar. 2020e. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-18.884-de-16-03-2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Decreto nº 18.913, de 30 de março de 2020. Prorroga e determina, nas redes pública e privada, a suspensão das aulas, como medida excepcional para enfrentamento ao Covid-19 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**: Teresina, PI, n. 60, p. 1, 30 mar. 2020f. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/DECRETO-N-18.913-PRORROGA-SUSPENSAO-DE-AULAS.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUÍ. Decreto nº 18.966, de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre os prazos de prorrogação e vigência do Decreto nº 18.901, de 19 de março de 2020, do Decreto nº 18.902, de 23 de março de 2020, do Decreto nº 18.913, de 30 de março de 2020, e do Decreto nº 18.947, de 22 de abril de 2020, visando combater a COVID-19, na forma que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**: Teresina, PI, n. 78, p. 3, 30 abr. 2020g. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-18.884-de-16-03-2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. **Nota Técnica nº 02/2020/CAODEC/MPPI**. Teresina, PI: 15 mar. 2020h. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/attachments/article/8673/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. **Nota Técnica nº 04/2020 – CAODEC/MPPI**. Teresina, PI: 31 mar. 2020i. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/attachments/article/8713/Nota%20Te%CC%81cnica%20-%20Suspensa%CC%83o%20das%20aulas%20-%20Covid%20-%2019%20-%20RENOVAC%CC%A7A%CC%83O%20-%20%20OFICIAL.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Relatório de Levantamento TC/004892/2020**. Teresina, PI: 2020j. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Rel.-Levantamento-Mar%C3%A7o-e-Abril.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica**: ensino a distância na educação básica frente à pandemia da COVID-19. São Paulo: 2020. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/425.pdf Acesso em: 13 jun. 2020.

WORLD BANK GROUP. **Políticas educacionais na pandemia da COVID-19**: o que o Brasil pode aprender com o resto do mundo? Washington, D.C.: abr. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-education-policy-covid-19-coronavirus-pandemic>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PARTE 4
CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS EDUCACIONAIS

AUDITORIA OPERACIONAL DO ENSINO MÉDIO: EFICÁCIA NO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O DESEMPENHO EDUCACIONAL NO BRASIL

Gerlanne Luiza Santos de Melo¹

Este estudo, parte da tese “Auditoria operacional do ensino médio - sistema de controle: falhas permanentes que afetam a *performance*”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí em 2018, versa sobre o controle de contas das políticas públicas, enfocando a eficácia da auditoria operacional realizada pelo TCU em 2013, que identificou “os principais problemas que afetam a qualidade e cobertura do ensino médio no Brasil” (BRASIL, 2014a, p. 8). Desta feita, expõem-se os efeitos da auditoria em

¹ Advogada. Mestre e Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: gerlannemelo@gmail.com.

termos do atendimento das recomendações/determinações do TCU e a elevação ou não do desempenho do ensino médio após a fiscalização.

Na auditoria operacional do ensino médio, os órgãos de controle de contas, agências estatais com o direito e poder legal de supervisionar ações ou omissões do Estado, em *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), pautaram suas ações em cinco eixos temáticos: gestão, infraestrutura, professores, financiamento e cobertura, sendo os dois primeiros integrantes do núcleo comum de questões, que foram avaliadas por todos os tribunais de contas partícipes (BRASIL, 2014b), e os outros três do núcleo de possíveis eixos de investigação.

Cada tribunal de contas fiscalizou, no escopo de sua competência, delimitada pelos artigos 70, 71, inciso IV, e 75 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), por meio de processo sistemático, documentado e independente, a respectiva rede pública de ensino, examinando a “economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (BRASIL, 2010a, p. 14). Desse modo, o TCU fiscalizou as ações do Ministério da Educação e os recursos provenientes do Tesouro Nacional, e os tribunais de contas estaduais, as ações das secretarias estaduais de educação e os recursos originários dos tesouros estaduais. Portanto, conforme desenho institucional do ensino médio, essa é uma área de atuação prioritária dos estados, segundo o art. 211, §3º da CF/88 (BRASIL, 1988), mas que também é de competência da União, em face do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

O que se questiona é, qual a eficácia da auditoria operacional, considerando o atendimento das recomendações/determinações do TCU e a elevação ou não da *performance* do ensino médio? A hipótese é de que, após a realização da auditoria operacional, *accountability* de desempenho ou de resultado, e o cumprimento das recomendações/determinações do TCU, houve melhora na qualidade do ensino médio.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a eficácia da auditoria operacional em termos do cumprimento das recomendações/determinações do TCU e a elevação da qualidade (*performance*) do ensino médio. Para tanto, contou com pesquisa documental, consubstanciada nos relatórios de auditoria operacional e de monitoramento, dados do Censo Escolar e dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, disponibilizados pelo Inep, e pesquisa bibliográfica sobre auditoria operacional no recorte da *accountability* de desempenho ou de resultados, e sobre auditoria operacional do ensino médio na fase de monitoramento.

Os resultados da investigação estão expostos em quatro seções, cuja primeira é esta introdução. A segunda verifica as limitações ou entraves sofridos pelas recomendações ou determinações do TCU. A terceira examina a qualidade do ensino médio, considerando os resultados da distorção idade-série, de infraestrutura e resultados do IDEB antes e depois da auditoria operacional. E a conclusão analisa se o grau de atendimento das recomendações/determinações do TCU elevou ou não a qualidade (*performance*) do ensino médio no Brasil.

AUDITORIA OPERACIONAL: GRAU DE ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES DO TCU

No Brasil, por previsão constitucional (art. 70 e inciso IV do art. 71), os tribunais de contas fazem fiscalização e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como órgãos auxiliares do primeiro (NÓBREGA, 2011; BRASIL, 1988), ou seja, efetivam *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998).

Conforme O'Donnell (1998), a *accountability* pode ser vertical ou horizontal. A primeira está vinculada a “[...] eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das

mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas [...]” (O’DONNELL, 1998, p. 28). Trata-se de “[...] ações realizadas individualmente, ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’DONNELL, 1998, p. 28).

Já na *accountability* horizontal, existem agências estatais com poder legal que estão “[...] dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998, p. 41).

A *accountability*, aduz Afonso (2009), tem três pilares, o da responsabilidade, o da prestação de contas e o da avaliação. Destaca o autor a existência de três dimensões estruturantes da *accountability*: a de informação, a de justificação e a de imposição ou sanção (AFONSO, 2009), sendo estas adequadas à prestação de contas e à responsabilização.

O pilar da responsabilização, além da imputação de responsabilidades e sanções negativas, constitui

[...] a assunção autônoma de responsabilidades pelos actos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas de códigos deontológicos; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização (AFONSO, 2009, p. 59).

O pilar da prestação de contas (enquanto *answerability* ou *responsabilidade*) consubstancia-se na “dimensão informativa” e na “dimensão argumentativa” (AFONSO, 2009, p. 59). Já o pilar da avaliação “[...] diz respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação” (AFONSO, 2009, p. 59-60).

Outra classificação trata da *accountability* em três modelos: o tradicional ou da Velha Administração Pública; o gerencialista ou da Nova Gestão Pública; e o do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

O modelo tradicional se caracteriza por uma visão formal, hierárquica e jurídica da gestão pública, que visa assegurar que os administradores sigam os padrões e estejam em conformidade com regras e procedimentos estabelecidos no desempenho das suas funções (ROCHA, 2009). A *accountability* gerencialista modifica a visão do controle, do burocrático, focado na conformação às leis e às normas, para o de resultados.

O modelo do Novo Serviço Público reconhece a complexidade das funções desempenhadas pelos administradores públicos e a importância de medidas de eficiência e de resultados, mas considera-as insuficientes para abranger as expectativas da sociedade em relação aos administradores públicos, num agir ético e em conformidade com os princípios democráticos e do interesse público (ROCHA, 2009). Esse último modelo não tem sido objeto da ação da maioria dos tribunais de contas brasileiros (ROCHA, 2009).

A auditoria operacional tem por base a *accountability* gerencialista, focalizando, ao lado do controle dos recursos, os resultados. Com isso, aumenta a responsabilidade política dos órgãos de controle e garante aplicação efetiva das suas decisões, que não podem ser revistas pelo Poder Judiciário (PASCOAL, 2000; FIALHO, 2005). É um procedimento, regulamentado desde a Portaria TCU nº 63, de 27/02/1996 (BRASIL, 1996), que tem como foco “o mérito da ação pública” (LEAL, 2006, p. 33), diferentemente da auditoria de regularidade ou de conformidade que “examina a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial” (BRASIL, 2010a, p. 14).

É verdade que a auditoria operacional não descarta a auditoria de regularidade ou de conformidade, contudo, enquanto uma enfoca a consonância com a legislação, o regulamento, e

verifica a legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo gestor público, a outra foca no exame da execução da política pública com a avaliação do desempenho para promover o aperfeiçoamento da gestão. Desse modo, na auditoria operacional, a prioridade é o resultado da política pública para a coletividade, ou seja, um serviço público prestado de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos (GRATERON, 1999), portanto, priorizando a elevação da *performance*, daí seus vínculos com as reformas administrativas inspiradas na *New Public Management* (LEAL, 2006).

A Portaria TCU nº 63, de 27/02/1996 (BRASIL, 1996), teve seus efeitos operacionalizados por manuais aprovados primeiro pela Portaria nº 222, de 28 de abril de 1998 (BRASIL, 1998), depois pela Portaria nº 144, de 12 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), e, por último, pela Portaria-SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2010b). Esta, adotando Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2017), estabelece que a auditoria operacional se desenvolva em quatro fases interligadas: planejamento, execução, relatório e monitoramento.

Na primeira fase, planejamento, ocorre a seleção dos temas num “pré-estudo e desenho da auditoria” (INTOSAI, 2017, p. 12). Na segunda, execução, a coleta e análise dos dados e informações. Na terceira, relatório, apresenta resultados com “respostas às questões de auditoria, achados, conclusões e recomendações aos usuários” (INTOSAI, 2017, p. 12). E, na última fase, monitoramento, verifica se “as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas e/ou deficiências subjacentes” (INTOSAI, 2017, p. 12).

O monitoramento das auditorias operacionais do ensino médio, prevista no plano de trabalho anexo ao Acordo de Cooperação Técnica para ocorrer em 2015, foi iniciada após a celebração, em 13 de julho de 2016, de novo Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto

Rui Barbosa (IRB), 17 tribunais de contas, sendo 15 deles estaduais e um dos municípios. Por conseguinte, 11 tribunais não participaram do monitoramento, sendo 9 deles estaduais e 2 dos municípios: TC-DF, TCE-AL, TC-AP; TCE-MT; TCE-PE; TCE-PR; TCE-RJ; TCE-SC; TCE-SE; TCMBBA e TCMSP.

O monitoramento teve por base as determinações emanadas pelo TCU, por meio do Acórdão nº 618/2014 (alterado pelo Acórdão nº 906/2015) (BRASIL, 2014b; 2015). Tal Acórdão estabelecia que o MEC apresentasse, no prazo de 90 dias, plano de ação para sanear os problemas de ausência de sistema avaliativo para indicar a qualidade do ensino médio, de inconsistência das informações relativas à despesa de pessoal constantes no Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siope e de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino (itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão nº 618/2014 que trata das determinações emanadas pelo TCU) (BRASIL, 2014b).

As atividades de monitoramento tiveram início com a atuação por meio do Processo nº TC 023.721/2016-2, de 09 de agosto de 2016 (BRASIL, 2017), e com os resultados da fiscalização apreciados em sessão plenária realizada em 30 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017). Na ocasião, foi examinado o cumprimento das deliberações da Auditoria Operacional do ensino médio, constantes do Acórdão nº 618/2014 (alterado pelo Acórdão nº 906/2015), e as estratégias para o alcance da Meta 3 do Plano Nacional de Educação 2014-2024. A inclusão desse exame foi necessária, conforme explicações do TCU, dado que o que era uma proposição, quando do julgamento do Acórdão nº 918/2014, naquele momento, com a aprovação do PNE 2014-2024 pela Lei nº 13.005/2014), tornou-se determinação e com repercussões no que havia sido indicado pelo TCU.

O monitoramento do TCU foi realizado segundo as deliberações da auditoria para cada órgão – Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério da Economia, conforme o grau de atendimento das determinações/recomendações, considerando-as como: implementadas; em implementação; parcialmente

implementadas; não implementadas. No Ministério da Educação, conforme exposto no Quadro 1, tem-se que 36% das deliberações foram implementadas, 18% estavam em implementação, 18% parcialmente implementadas e 27% não implementadas.

Quadro 1 - Atendimento às deliberações do Acórdão nº 618/2014 pelo MEC

Deliberação	I.	E.I.	P.I.	N.I.	N.A.
Determinar a elaboração de sistema avaliativo para indicar a qualidade do ensino médio (item 9.1.1)				X	
Determinar criação de sistemática para sanar inconsistência das informações relativas à despesa de pessoal constantes no Siope (item 9.1.2)		X			
Determinar o apoio à atividade de supervisão escolar (item 9.1.3)				X	
Recomendar a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030 quando da revisão anual da proposta do PPA (item 9.2.1)			X		
Recomendar a adoção de providências para simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência entre seus planos (item 9.2.2)		X			
Recomendar a criação de comissão intergovernamental para monitorar o cumprimento da lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica (item 9.2.3)	X				
Recomendar a adoção de medidas para o cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (item 9.3)	X				

Quadro 1 - Atendimento às deliberações do Acórdão nº 618/2014 pelo MEC. (Continuação)

Recomendar a criação de indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR (item 9.5.1)				X	
Recomendar a criação no PAR da possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do Plano (item 9.5.2)	X				
Recomendar que se correlacionem ações do PAR com as do PDE Interativo (item 9.5.3)	X				
Recomendar o aprimoramento das ferramentas do PDE Interativo (item 9.5.4)			X		
Quantidade	4	2	2	3	
Percentual	36%	18%	18%	27%	0%

Legenda: I. - Implementada; E.I. - Em implementação; P.I. - Parcialmente implementada; N.I. - Não Implementada; N.A. - Não Aplicável.

Fonte: Quadro elaborado pela autora, com base na Tabela 4 do Relatório de Monitoramento da Auditoria Operacional (TCU, 2017).

A implementação de pouco mais de um terço das deliberações afeta a dimensão gerencial da auditoria operacional (*accountability* de desempenho) de melhoria do desempenho do sistema de controle e revela baixa colaboração do MEC em relação ao órgão de controle.

No Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conforme exposto no Quadro 2, tem-se que 50% das deliberações foram implementadas, 25% estavam em implementação e 25% parcialmente implementadas.

Quadro 2 - Atendimento às deliberações do Acórdão nº 618/2014 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Deliberação	I.	E.I.	P.I.	N.I.	N.A.
Recomendar a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030 quando da revisão anual da proposta do PPA (item 9.2.1).			X		
Recomendar a adoção de providências para simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência entre seus planos (item 9.2.2)		X			
Recomendar a criação de comissão intergovernamental para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica (item 9.2.3)	X				
Recomendar a adoção de medidas para o cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (item 9.3)	X				
Quantidade	2	1	1	0	0
Percentual	50	25	25	0	0

Legenda: I. - Implementada; E.I. - Em implementação; P.I. - Parcialmente implementada; N.I. - Não Implementada; N.A. - Não Aplicável.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base na Tabela 5 do Relatório de Monitoramento da Auditoria Operacional (TCU, 2017).

A implementação da metade das deliberações não apenas evidencia que houve mais colaboração do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do que do MEC, como atesta que, nesse órgão, a auditoria operacional alcançou seu escopo, qual seja, efetuar modificações que contribuem para melhoria do desempenho e, conseqüentemente, para a elevação da *performance*, do resultado da política pública para a coletividade.

Na Controladoria Geral da União (CGU), a recomendação a ser implementada era que ela, em colaboração com os entes federativos, avaliasse “de forma coordenada, a implementação dos programas na área do ensino médio (Item 9.4)” (BRASIL, 2017, p.

2). Mas, conforme o Relatório de Monitoramento da Auditoria Operacional, tal recomendação não foi cumprida.

Esse não apenas foi o pior resultado entre os três órgãos monitorados, como evidencia a fragilidade do sistema de controle, dado o papel da CGU e o que requeria desta o TCU. Portanto, a CGU não colaborou para o cumprimento da recomendação do TCU e, por conseguinte, não cooperou para a elevação da qualidade (*performance*) do ensino médio.

No Ministério da Economia, então Ministério da Fazenda, a recomendação de que fossem adotadas “medidas para o cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (item 9.3)” (BRASIL, 2017, p. 2), foi implementada. Contudo, não teve o mesmo resultado a recomendação a cargo da Secretaria de Orçamento Federal de que a subfunção 368 - Educação Básica fosse “utilizada [apenas] para classificar despesas” relacionadas a todas as etapas, sendo as despesas associadas a cada etapa/modalidade classificadas em subfunções específicas (Item 9.6) (BRASIL, 2017, p. 2).

O não atendimento dessa recomendação tanto significava que nem todo o Ministério da Fazenda colaborava para a melhoria do ensino médio como deixava de alterar mecanismos que propiciariam aperfeiçoar o controle e a transparência da aplicação dos recursos.

Por conseguinte, das 3 determinações, uma estava em implementação, quando do monitoramento; e, das 15 recomendações, 7 foram implementadas. Destaca-se, dadas as sanções ao agente público (art. 58, § 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), o descumprimento das determinações pelo Ministério da Educação que, além de não cooperar para melhorar o desempenho do ensino médio e da auditoria operacional, incorreu em ato sujeito à multa por descumprir decisão do TCU. Este, contudo, não aplicou as penalidades previstas na lei, limitou-se a repeti-las assim como fez em relação às recomendações. Com isso, restringiu os efeitos da auditoria operacional na qualidade do ensino médio. As melhorias, identificadas pelo TCU, estão sintetizadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Deliberações do Acórdão nº 618/2014 – Benefícios Efetivos

Deliberações do Acórdão nº 618/2014	Benefícios Efetivos
Recomendar a adoção de providências para simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a coerência entre seus planos (item 9.2.2).	Maior integração entre os instrumentos de planejamento que tenham como tema educação.
Recomendar a criação de comissão intergovernamental para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica (item 9.2.3)	Criação de uma instância permanente para monitorar o cumprimento da Lei do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
Recomendar adoção de medidas para o cumprimento da Meta 3 do PLPNE, com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (item 9.3)	Criação de uma rede para monitoramento não só da meta 3, mas de todo o PNE.
Recomendar a criação no PAR da possibilidade de registro das etapas de monitoramento e avaliação das ações para a consecução do Plano (item 9.5.2)	Criação, no Simec, da funcionalidade “execução e acompanhamento”.
Recomendar que se correlacionem ações do PAR com as do PDE Interativo (item 9.5.3)	Integração entre o PAR e o PDDE Interativo.
Recomendar o aprimoramento das ferramentas do PDE Interativo no registro da avaliação e do monitoramento das ações do plano de ação da escola e no apoio à atividade da supervisão escolar (itens 9.5.4.2 e 9.5.4.3)	Implementação de ferramentas no PDE Interativo, que permite a avaliação e o monitoramento das ações do plano de ação da escola e o apoio à atividade de supervisão escolar.

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base no Quadro de Benefícios Efetivos do Relatório de Monitoramento da Auditoria Operacional (TCU, 2017).

Os benefícios listados no quadro relacionam-se à dimensão gerencial da auditoria (*accountability* de desempenho), restringindo-se à melhoria do desempenho do Tribunal sem referência à melhoria da qualidade do ensino.

No próximo item, examinam-se os efeitos da auditoria na qualidade do ensino médio.

QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO ANTES E DEPOIS DA AUDITORIA OPERACIONAL

Esta seção traz a análise da mitigação dos problemas que afetavam a qualidade do ensino médio e foram focalizados quando da realização da auditoria operacional, quais sejam: distorção idade-série, IDEB e infraestrutura, comparando-se os resultados antes e depois da realização da auditoria.

Para a realização da auditoria operacional, os tribunais de contas selecionaram uma amostra de 810 escolas com base na classificação do Índice de Risco de Auditoria (IRA), que se compunha das seguintes variáveis: “1. Taxa de Distorção Idade-Série (Variável ambiental) 2. Infraestrutura Escolar – Escala (Variável ambiental) 3. Resultado geral do ENEM (Variável-resposta)” (PERNAMBUCO, 2015, p. 83). A taxa de distorção idade-série é tida pelo TCE-MG (PERNAMBUCO, 2015, p. 83) como a variável mais confiável do IRA, seguida da infraestrutura escolar. Já o resultado geral do ENEM é visto como a menos confiável, haja vista sua elevada falha de mensuração, porque se trata de “viés de auto-seleção; 73,4% dos casos são ‘missing’” (MINAS GERAIS, 2014, p. 86). O uso desta implica cuidados que minimizem as “falhas de mensuração” tanto na amostra como na seleção (MINAS GERAIS, 2014, p. 86).

São as variáveis confiáveis do IRA que se usam neste trabalho para avaliar as redes de ensino antes, durante e depois da fiscalização, e para analisar a eficácia da auditoria na qualidade do ensino médio nas redes de ensino do Brasil e de cada subunidade federada.

A variável infraestrutura escolar teve por base os padrões nacionais mínimos estabelecidos no Plano Nacional de Educação, contemplando os seguintes aspectos: alimentação, serviços, dependências, equipamentos, tecnologia, acessibilidade e funcionários em todas as escolas. Os dados foram obtidos no Censo Escolar e classificados conforme o desempenho de cada item no período anterior e posterior à auditoria operacional.

Inicia-se a exposição da comparação pela variável distorção idade-série, seguida pela infraestrutura do ensino médio e, por último, a nota no IDEB.

Dados da distorção idade-série antes e depois da auditoria operacional

A distorção idade-série no Brasil, nos anos de 2010 a 2015, passou de 38% para 30%, uma redução de 8%; já nas unidades da federação, no mesmo período, a situação variou, conforme consta no Quadro 7, havendo registros de redução de menos 20% a 1%. A maior foi em Pernambuco e a menor em Mato Grosso do Sul e Tocantins; de estabilidade, no Espírito Santo e Rio Grande do Norte; e de elevação, de 1 a 3%, registradas em Rondônia, Santa Catarina e Roraima:

Tabela 1 – Diferença na taxa de distorção idade/série no ensino médio das Unidades da Federação entre 2015 e 2010

Taxa (%)	nº de UF	Discriminação das UFs
-20	1	PE
-16	2	PI e RJ
-12	1	AL
-10	3	MA, PA, SE
-9	2	GO, PB
-8	2	AM, MT
-7	2	BA, MG
-6	3	AP, CE, DF
-5	2	RS, SP
-3	2	AC, PR
-1	2	MS, TO
0	2	ES, RN
1	1	RO
2	1	SC
3	1	RR
TOTAL	27	

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em dados do Inep, organizados por QEDu (2017).

O percentual de alunos, em cada série, com idade superior à recomendada, reduziu-se em quase todos os estados no período estudado. Na comparação, dados expostos na Tabela 2, tem-se que a alteração na distorção idade-série de -20% até -11% passou de 1 estado para 0, a de -10% até -6%, de 6 para 1, a de -5% até -1%, aumentou de 18 para 25, a de 0% permaneceu igual, e a de +1% até +3%, de 2 passou para 1.

Tabela 2 - Resultado da distorção idade-série no ensino médio nos estados brasileiros antes (2010-2012) e depois (2013-2015) da auditoria operacional do ensino médio

Diferença da distorção idade-série, segundo intervalos de classe	ANTES - 2010-2012		DEPOIS - 2013-2015	
	Nº de UF	%	Nº de UF	%
(-20%) até (-11%)	1	3,70	0	0
(-10%) até (-6%)	6	22,22	1	3,70
(-5%) até (-1%)	18	66,66	25	85,18
(0%)	0	0	0	0
(+1%) até (+3%)	2	7,40	1	3,70
Total	27	100	27	100

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em dados do Inep, organizados por QEdu (2017).

Verifica-se que tanto antes como depois da auditoria, a diferença da taxa de distorção se concentrava na faixa de -5% a -1%, todavia, no primeiro período, havia menos município do que no segundo, significando que, depois da auditoria, a taxa de distorção idade/série reduziu-se, mas passou a ter mais homogeneidade entre as redes de ensino.

Infraestrutura da rede pública de ensino médio no Brasil antes e depois da Auditoria Operacional

O número de unidades escolares da rede pública estadual de ensino, no Brasil, no período de 2010 a 2015, passou de 18.128 para 19.104 (INEP, 2016a; 2016f), aumento de 5,10%, e o número de matriculados, no mesmo período, passou de 7.237.094 para 6.818.677 (INEP, 2016a; 2016f), uma redução de 6,13%. A situação não é diferente na comparação de 2012, antes da auditoria, com 2015, depois da auditoria, pois o número de escolas, que era 18.529, passou para 19.113, aumento de 562 unidades, e o número de matrículas de 7.013.056 para 6.762.541, redução de 365.255 alunos.

Na infraestrutura dessas escolas, como evidenciado na Tabela 3, na comparação de 2015 com 2012, houve redução de equipamentos (retroprojeter, aparelho de DVD, antena parabólica, impressora e aparelho de TV), de tecnologia (banda larga), de serviços (fornecimento de água filtrada e de água proveniente da via pública, coleta de lixo), de dependências (laboratório de informática e de ciências, biblioteca, sala para diretoria e para os professores). Permaneceu igual o número de escolas que forneciam alimentação, recebiam energia da rede pública, estavam ligadas à rede de esgotos e à rede mundial de computadores. Houve aumento no item tecnologia (número de computadores para uso dos alunos e para a administração da escola) e nas dependências (quadras de esportes, salas para leitura, salas para atendimento especial, sanitários fora do prédio da escola), na acessibilidade e no número de funcionários.

Tabela 3 – Comparação da infraestrutura das escolas de ensino médio no Brasil antes da auditoria operacional (2012) e depois (2015)

Diferença 2015 e 2012 (%)	Itens
-16	Retroprojektor
-9	Aparelho de DVD
-8	Antena parabólica
-5	Impressora
-3	Televisor, banda larga, laboratório de informática, biblioteca
-1	Fornecimento de água filtrada, de água da via pública, coleta de lixo periódica, cozinha, laboratório de ciências, sala para diretoria, sala para os professores
0	Fornecimento de alimentação, energia e esgoto via rede pública, internet
1	Quadra de esportes, salas para leitura, sanitário fora do prédio da escola
5	Escolas com dependências acessíveis aos portadores de deficiências
7	Salas para atendimento especial
9	Escolas com sanitários acessíveis aos portadores de deficiência
-	Aumento no número de computadores para uso dos alunos e para uso administrativo
-	Aumento do número de funcionários

Fonte: Produzido pela autora com base nos dados do Censo Escolar (INEP, 2016a; 2016f).

Dos 30 itens elencados, 17 (57%) sofreram redução, 4 (13%) permaneceram iguais e 9 (30%) aumentaram. As melhorias ocorreram mais no número de dependências e na acessibilidade, talvez em decorrência do aumento do número de escolas. Além do que, o aumento de alguns itens, como número de banheiros

externos e de funcionários, especialmente, o primeiro, nem sempre é indicativo de melhoria, podendo ser evidência da precariedade das instalações físicas da escola ou, no caso do segundo, apenas reflexo das novas unidades escolares. Chama a atenção a redução de itens necessários à melhoria da aprendizagem, como as bibliotecas, os laboratórios de informática e de ciências, os equipamentos, como antena parabólica e aparelho de televisão.

Isso mitiga a melhoria constatada em 30% dos itens e compromete o monitoramento do TCU que considerou cumprida a recomendação de que o MEC e os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda adotassem medidas para gerenciar o risco do não cumprimento da Meta 3 do PLPNE com a alocação dos recursos de infraestrutura necessários ao ensino médio (BRASIL, 2017).

Talvez a aprovação tenha se dado em face da alocação de recursos para ampliação das redes de ensino e da redução do déficit de vagas no ensino médio. Como se verifica na Tabela 4, o número de escolas aumentou, em média, 190 unidades por ano.

Tabela 4 - Quantidade e variação do número de escolas nas redes públicas estaduais de ensino médio regular no Brasil, no período de 2010 a 2015

Ano	Quantidade de escolas	Intervalo	Varição na quantidade de escolas
2010	18.157	-	-
2011	18.389	2010- 2011	+232
2012	18.529	2011 – 2012	+140
2013	18.686	2012 – 2013	+157
2014	18.880	2013 – 2014	+194
2015	19.113	2014 – 2015	+233

Fonte: Produzido pela autora com base nos dados do Censo Escolar (INEP, 2016a; 2016f).

É verdade que, nesse mesmo período, as matrículas, como se constata na Tabela 5, reduziram, em média, 66.753 por ano, causando estranheza o aumento do número de escolas.

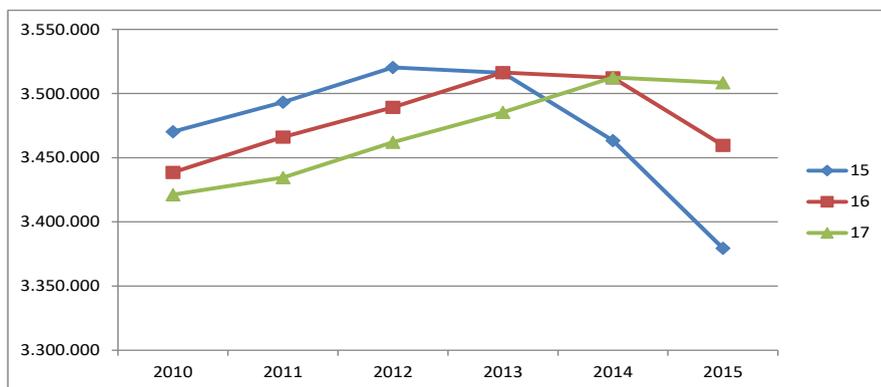
Tabela 5 - Quantidade e variação do número de matrículas nas redes públicas estaduais de ensino médio regular no Brasil, no período de 2010 a 2015

Ano	Nº de matrículas	Intervalo	Varição no nº de matrículas
2010	7.096.304	-	-
2011	7.086.591	2010- 2011	-9.713
2012	7.103.056	2011 - 2012	+16.465
2013	6.956.013	2012 - 2013	-147.043
2014	6.956.836	2013 - 2014	+823
2015	6.762.541	2014 - 2015	-194.295

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2016a; 2016f).

A redução das matrículas era esperada, dada a projeção de diminuição da população na faixa etária, notadamente, como se expõe no Gráfico 1, a partir de 2013, quando diminuiu tanto a de 15 anos como a de 16 anos.

Gráfico1 - Projeção da população brasileira na faixa etária de 15-17 anos de idade entre 2010 e 2015



Fonte: Produzido pela autora com base nos dados do IBGE (2013).

O TCU, no relatório de auditoria, já havia advertido para isso no item III do Acórdão nº 618/2014, quando identificou que, em 5.090 municípios, havia um superávit de 5,2 milhões de vagas ainda que houvesse déficit de, aproximadamente, 38 mil vagas em outros 475, localizados no PA (33 municípios, 10,7 mil vagas), AL (36 municípios, 6,2 mil vagas) e MA (36 municípios, 5,97 mil vagas) (BRASIL, 2014b).

A infraestrutura das redes estaduais, portanto, teve reduzida melhoria com a auditoria operacional, sendo o aumento de dependências, possivelmente, decorrente da ampliação do número de escolas que ocorreu num cenário em que não só diminuam as matrículas e a projeção da população na faixa etária indicada para o ensino médio (15 a 17 anos), como havia superávit de vagas em grande parte dos municípios.

IDEB da rede pública de ensino médio no Brasil antes e depois da auditoria operacional

A qualidade do ensino médio foi aferida nessa pesquisa pelo Ideb e não pelo ENEM que compunha o IRA. O Ideb, conforme o relatório do TCU, é uma “medida para avaliar a qualidade da educação básica” que “possibilita acompanhar o cumprimento de metas fixadas nos planos nacionais, bem como comparar o desempenho entre as diversas redes de ensino” (item II.1, parágrafo 38, TC 007.081/2013-8) (BRASIL, 2013). Considerando o Ideb, como exposto na Tabela 6, na comparação de 2015, depois da auditoria, e 2011, antes da auditoria, a maioria das redes de ensino, 20 das 27, manteve o Ideb ou teve pequenas alterações (0,1 a 0,2 ponto) para mais ou para menos. Nas 7 restantes, registram-se 2 variações negativas: 1 de menos 0,6, em Santa Catarina, e 1 de 0,3, em Sergipe; e 5 variações positivas: 1 de 0,3, no Piauí, 3 de 0,4, no Distrito Federal, Espírito Santo e Rio de Janeiro, e 1 de 0,8, em Pernambuco.

Tabela 6 – Diferença no IDEB das redes estaduais do ensino médio entre 2015 e 2011

Diferença entre 2015 e 2011	Unidades da Federação	
	Nº	Discriminação
-0,6	1	SC
-0,3	1	SE
-0,2	2	MG, TO
-0,1	5	BA, MT, PR, RS, RR
0	5	CE, MS, RN, RO, SP
0,1	3	AP, AM, MA
0,2	5	AC, AL, GO, PB
0,3	1	PI
0,4	3	DF, ES, RJ
0,8	1	PE
TOTAL	27	

Fonte: Elaboração da autora com base em dados do IDEB (2015; 2011) extraídos do INEP (2019a).

Até então, o IDEB, no ensino médio, era realizado com uma amostra de escolas, por isso só estava disponível por rede de ensino. A avaliação das escolas foi uma das determinações do Tribunal de Contas da União no Acórdão ao MEC (item 9.1.1, Acórdão nº 618/2014) (BRASIL, 2014b) que não foi atendida, conforme o item 2.1.1.7 do Acórdão nº 1.897/2017 (BRASIL, 2017)².

Portanto, a auditoria não logrou a melhoria da qualidade das redes de ensino médio estadual medida pelo IDEB, tampouco foi atendida a determinação de que fosse criada uma sistemática que contemplasse a avaliação por escola. Em síntese, os resultados do IDEB, após a realização da auditoria operacional, evidenciam estagnação na qualidade do ensino médio no Brasil, logo, não ocorreu a dimensão gerencial da auditoria (*accountability* de

² A avaliação por escolas passou a ser feita a partir de 2017, conforme INEP (2019b, p. 49).

desempenho), de melhoria do resultado e do desempenho desse nível de escolarização.

CONCLUSÃO

Este trabalho tratou da eficácia da auditoria operacional coordenada do ensino médio, realizada pelo TCU, em 2013, para identificar os principais problemas que afetavam a qualidade e cobertura do ensino médio no Brasil, enfocando seus efeitos no atendimento das recomendações/determinações do TCU e na elevação ou não do desempenho do ensino médio após a fiscalização.

Para tanto, muniu-se dos Relatórios e Acórdãos do Tribunal de Contas da União, em particular dos relativos à auditoria, às determinações ou recomendações e ao monitoramento, e dos dados do Censo Escolar e dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. A esses se juntou pesquisa bibliográfica sobre auditoria operacional no recorte da *accountability* de desempenho ou de resultados e da auditoria operacional do ensino médio na fase de monitoramento.

A auditoria operacional do ensino médio, realizada em 2013 pelo Tribunal de Contas da União e pelos tribunais de contas dos estados, buscava eliminar ou mitigar problemas de gestão, infraestrutura, professores, financiamento e cobertura das redes de ensino médio, apontando, cada um no escopo de sua atuação, as medidas necessárias à superação por meio de recomendações e ou determinações.

O monitoramento do cumprimento dessas recomendações ou determinações ocorreu dois anos depois do previsto, em 2017, seguindo o que a auditoria estabeleceu para cada órgão – Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério da Economia. Eram 3 determinações e 15 recomendações. Das primeiras, uma estava em implementação quando do monitoramento e as outras não foram implementadas; das demais, apenas 7 foram implementadas,

evidenciando baixa *performance* dos sistemas de controle e ausência de cooperação entre os órgãos fiscalizados.

Por conseguinte, a auditoria operacional do ensino médio não foi capaz de elevar a responsabilização dos governos, não produzindo os resultados desejados. Com efeito, na avaliação do desempenho do ensino médio antes e depois da ação fiscalizatória, constatou-se que:

- a distorção idade/série, que já vinha sofrendo redução antes da auditoria, continuou reduzindo, contudo mantendo o decréscimo da maior parte das redes de ensino na faixa de -5% a -1%;
- na infraestrutura, houve aumento em 9 dos 30 itens elencados, tendo os demais sofrido redução (17 deles) ou permanecido igual (4 deles). Nos itens em que se constatou aumento, o número de banheiros externos nem sempre é indicativo de evolução, podendo, pelo contrário, evidenciar precariedade das instalações físicas da escola. Outro item, o aumento no número de funcionários, talvez seja mais reflexo das novas unidades escolares do que indicativo de melhoria do atendimento. Os avanços ocorreram mais no número de dependências e na acessibilidade, talvez em decorrência do aumento do número de escolas. Nos itens em que houve redução, destaca-se a diminuição de itens necessários à melhoria da aprendizagem, como as bibliotecas, os laboratórios de informática e de ciências, e de equipamentos, como antena parabólica e aparelho de televisão. Portanto, a infraestrutura das redes estaduais teve reduzida melhoria com a auditoria operacional, sendo o aumento de dependências, possivelmente decorrente da ampliação do número de escolas que ocorreu num cenário em que não só diminuam as matrículas e a projeção da população na faixa etária indicada para o ensino médio (15 a 17 anos), como havia superávit de vagas em grande parte dos municípios;

- na qualidade da maioria das redes de ensino, aferida pelo Ideb, em 20 das 27, se manteve igual ou sofreu pequenas alterações (0,1 a 0,2 ponto) para mais ou para menos. Nas demais, registram-se 2 variações negativas: 1 de menos 0,6, em Santa Catarina, e 1 de 0,3, em Sergipe; e 5 variações positivas: 1 de 0,3, no Piauí, 3 de 0,4, no Distrito Federal, Espírito Santo e Rio de Janeiro, e 1 de 0,8, em Pernambuco. Por conseguinte, a qualidade se manteve, praticamente, inalterada com a auditoria operacional.

Constata-se, assim, que a realização da auditoria operacional do ensino médio não elevou a *performance* do ensino médio, pois não contou com a colaboração dos órgãos da administração pública para implementar as recomendações do TCU, tampouco com as sanções deles para fazer cumprir suas deliberações. Isso evidencia as limitações da auditoria operacional em melhorar a política pública vez que não foram alcançados os resultados esperados de melhoria do desempenho da administração pública e da entidade fiscalizadora (dimensão gerencial da *accountability* operacional), elevação da *performance* do sistema de controle e melhora da qualidade de ensino.

REFERÊNCIAS

AFONSO. A. J. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo** - Revista de ciências da educação, Lisboa, a. 4, n. 9, p. 55-70, maio/ago. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Portaria N° 63, de 27 de fevereiro de 1996**. Aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

Brasília: TCU, 1996. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B277355651D>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Portaria Nº 222, de 28 de abril de 1998**. Aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Portaria Nº 144, de 12 de julho de 2000**. Aprova o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Portaria - Segecex nº 26, de 19 de outubro de 2009 (Republicada por ter saído com incorreção no original) - Padrões de Auditoria de Conformidade. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, a. XLIII, n. 2 (Especial), 3 fev. 2010a. Disponível em: <http://periciamedicadf.com.br/publicacoes/BTCU-ESPECIAL-29-de-10-12-2010.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Relatório de Auditoria** - TC-007.081/2013-8 (Fiscalização nº 177/2013). Brasília: 2013. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/tcu/relatorio.pdf>. Acesso em: 09 set. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Relatório de Auditoria** (Fiscalização nº 177/2013). Brasília: 2014a. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/tcu/relatorio.pdf>. Acesso em: 09 set. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão N° 618/2014 – TCU – Plenário.**

Brasília: 2014b. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/tcu/acordao-618-2014-tcu-plenario.pdf>. Acesso em: 09 set. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Acórdão N° 906/2015 – TCU – Plenário.** Brasília: 2015. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-04-22;906>. Acesso em: 09 set. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Relatório de Monitoramento - TC 023.721/2016-2.** Acórdão n° 1.897/2017 – TCU – Plenário. Brasília: 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25201.897/%2520/%2520?ts=1600916759108>. Acesso em: 09 set. 2017.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering.** Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp, Inc. 2007.

FIALHO, A. C. S. **O controle da administração pública pós-constituição de 1988:** o caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, 2000-2002. 2005. 90f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Programa de pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2005.

GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Cad. estud.**, São Paulo, n. 21, p. 01-18, ago. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 nov. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da População por sexo e idade - Brasil: 2000-2060 e Unidades da Federação - 2000-2030**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=9116&t=resultados>. Acesso em: 25 out. 2018

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2010**. Brasília: 2016a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 29 jun. 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2011**. Brasília: 2016b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 29 jun. 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2012**. Brasília: 2016c. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 29 jun. 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2013**. Brasília: 2016d. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 29 jun. 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2014**. Brasília: 2016e. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>

web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica. Acesso em: 29 jun. 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2015**. Brasília: 2016f. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 29 jun. 2017.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Ideb Resultados** – Estados e Regiões. Brasília: 2019a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/ideb/resultados>. Acesso em: 15 set. 2019.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística 2018**. Brasília: 2019b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 28 set. 2018.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (). **ISSAI 300**. Princípios fundamentais de auditoria operacional. Aprovada em 2013. Trad. Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI –Secretaria Geral, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai>. Acesso em: 13 out. 2018.

LEAL, M. A. P. **A auditoria operacional e sua contribuição para a melhoria da gestão pública**: um estudo de caso da auditoria operacional da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos em Pernambuco. 2006. 136f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2006.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais -TCE-MG. **Relatório de Auditoria Operacional Educação - Ensino Médio**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img/2016/Relatorio%20de%20Auditoria%20Operacional.pdf>. Acesso em: 05 maio 2017.

NÓBREGA, M. **Os tribunais de contas e o controle dos programas sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PASCOAL, V. F. **Intervenção do estado no município: o papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE-PE. **TCPE/1302351-2**. Recife, 2015. Disponível em: <https://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!pesquisaPaginada.action?tiposSelecionados=23&termo=AUDITORIA+OPERACIONAL+DO+ENSINO+M%C3%89DIO&termo1=&paginaSelecionadaTelaVisualizacao=0>. Acesso em: 04 jan. 2017.

QEDU. **Censo Escolar**. Distorção Idade-Série. 2017. Disponível em: https://www.qedu.org.br/brasil/distorcao-idade-serie?dependence=0&localization=0&stageld=initial_years&year=2017. Acesso em: 29 jun. 2017.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: a atuação dos tribunais de contas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.

ISBN 978-65-86171-92-1



9 786586 171921