

2

Os indicadores sociais e educacionais e a qualidade da Educação nos municípios fluminenses

A autonomia municipal adquirida com a CF/88 intensificou o processo de emancipação municipal. Como consequência, a partir da década de 1990 cresceu significativamente o número de municípios em todo o Brasil, reportando tanto impactos positivos como negativos. Dentre estes últimos convém destacar as desigualdades intermunicipais, uma vez que a emancipação municipal atendeu às características de cada lugar, as quais diferem substancialmente em todo o país. É possível verificar tais desigualdades em questões de diferentes ordens, como distribuição econômica, condições de saúde e educação, dentre outras.

No que concerne à presente discussão, interessa perceber a relação entre os indicadores sociodemográficos municipais e a educação, ou seja, identificar os possíveis impactos de tais indicadores na questão da melhoria da qualidade da educação nas esferas municipais, e mais especificamente nos municípios fluminenses. Assim, o objetivo desse capítulo é apresentar a caracterização sociodemográfica dos municípios e analisar a evolução dos indicadores educacionais nesses diferentes contextos. Para tanto, em um primeiro momento, faço uma retomada teórica do processo de descentralização e do federalismo municipal, buscando apontar suas consequências mais gerais, bem como as mais específicas para o campo da educação. Em seguida, considero a divisão administrativa municipal, conforme Regiões de Governo. Em razão do significativo quantitativo de municípios no estado do Rio de Janeiro, optei por trabalhar com os municípios e dados agregados por Regiões de Governo. Assim, para a contextualização dos indicadores e dados destacados, apresento as principais características de cada uma de tais regiões. Em um terceiro momento, descrevo os indicadores sociodemográficos utilizados. E, na última seção do capítulo, abordo a evolução dos indicadores educacionais nos municípios fluminenses no período de 2005 e 2007.

2.1

O processo de descentralização e a emancipação municipal

Atualmente, o Brasil configura-se como um Estado Federado, constituído pela união de Estados, Municípios e do Distrito Federal. No entanto, esse ordenamento nem sempre foi assim. Conforme destacado por Aguiar (1993), embora as constituições de 1934, 1946 e de 1967 preceituassem a divisão tripartida da competência nacional, imputando aos municípios parte dessa competência, não o incluíam explicita e efetivamente no pacto federativo, reconhecendo-o como um ente federado. Esse quadro somente veio a alterar-se, como será considerado, com a Constituição Federal de 1988.

Essa oscilação política, de períodos mais ou menos centralizados, afeta diretamente o processo de fragmentação municipal. De acordo com Simões (2004, p.4), tal processo foi bastante diferenciado ao longo dos anos, apresentando “diferentes dinâmicas que estão intimamente relacionadas aos períodos políticos que o país então passava”. Com efeito, a literatura especializada tem destacado que a criação e a instalação de municípios no país aparecem estreitamente relacionadas aos períodos de maior descentralização política. São os períodos democráticos, caracterizados por descentralização política, institucional e fiscal, que favorecem as emancipações municipais (GOMES e MAC DOWELL, 2000; TOMIO, 2002; CASTRO e DUARTE, 2008).

O início do processo de fragmentação municipal no Brasil ocorreu por volta da década de 1930 e se intensificou nas décadas de 1950 e 1960, como resultado de um período de significativa descentralização federativa. Tal processo tomou vulto com o respaldo da constituição de 1946, que conferiu maior evidência aos municípios brasileiros por, dentre outros fatores, considerá-los uma das três divisões político-administrativas do país e por fortalecer as finanças municipais, instituindo o tributo partilhado, ou seja, a distribuição da receita pública entre as três esferas nacionais. Segundo esta última resolução, os municípios receberiam financiamento federal e estadual independentemente das suas contribuições nos impostos ou das suas receitas, o que beneficiaria especialmente aos municípios menores. Assim, diante da perspectiva de recursos aumentados, inúmeros municípios emanciparam-se por todo o país.

Contudo, cumpre registrar que, a despeito das altas expectativas municipais de crescimento, à época, muitos dos novos municípios não tiveram condições financeiras e técnicas para o seu pleno desenvolvimento. Isso ocorreu devido a dois principais fatores. O primeiro refere-se ao fato de que os Estados e a União mostraram-se displicentes no cumprimento da lei, no que concerne ao repasse dos recursos. Muitos dos Estados não faziam as devidas transferências e a União atrasava as cotas do Imposto de Renda. O segundo diz respeito ao fato de os municípios não conseguirem se manter unicamente através de recursos próprios (IBAM², 2009).

Na década de 1970, com o estabelecimento do regime militar e, conseqüentemente, com a maior concentração política que este imprimiu, o processo de emancipação municipal foi limitado. Com efeito, segundo Arretche (1999), sob tal regime as relações entre as esferas governamentais eram muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado Unitário do que àquelas que caracterizam o Estado Federal. O período pós-64 foi marcado por uma gestão político-administrativa excessivamente centralizadora: estados e municípios foram destituídos de autonomia; governadores e prefeitos passaram a ser eleitos por indicação militar, e não pelo voto popular; e os principais tributos fiscais e suas transferências encontravam-se sob o controle do governo federal. Além disso, foram adotadas estratégias para conter a dinâmica de fragmentação municipal, o que redundou na criação de poucos municípios nos anos de 1964-1988.

No final dos anos 70, o Brasil experimentou um período de intensa luta pela redemocratização, caracterizado pela pressão de estados e municípios por maior descentralização política e fiscal. Nesse contexto, redemocratização aparece associada à descentralização, em oposição à gestão autoritária e centralizadora do regime militar. Com a paulatina perda da legitimidade do governo militar, ocorreu o avanço da redemocratização. Ao longo dos anos 80, retomaram-se as bases do Estado federativo, sendo restabelecidas as eleições diretas para os governos subnacionais e promulgada a CF/88, a qual instituiu mecanismos de descentralização fiscal e política.

A CF de 88 transformou significativamente o cenário político do país. Como apontado por Tomio (2002), a Carta Magna possibilitou a liberalização

² Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

política, a ampliação da competição eleitoral e estabeleceu um novo ordenamento federativo, ampliando o campo de atuação de estados e municípios, especialmente deste último. Os municípios na CF/88 foram elevados à categoria de ente federativo, conquistando plena autonomia, podendo regerem-se por lei orgânica própria. Além disso, tais esferas governamentais também foram beneficiadas em mais dois aspectos: viram aumentados os repasses fiscais efetuados pelos Estados e pela União; e desfrutaram de maior flexibilidade legislativa em relação à emancipação municipal. No que diz respeito a este último aspecto, a CF/88 autorizou os Estados a criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios, o que imprimiu maior ímpeto à fragmentação municipal (SIMÕES, 2004).

Entretanto, cabe ressaltar o que Tomio (2002) declara a respeito das causas dessa onda emancipacionista. O autor sinaliza que embora seja significativa a relação entre regime político e emancipação municipal, há que se considerar também outros fatores aí imbricados, para a efetiva compreensão da diversidade de ritmo emancipacionista entre os estados brasileiros. Dentre os fatores que favoreceram tal expansão e condicionaram a variação e a intensidade das emancipações nos estados brasileiros, elege como fator preponderante a transferência da responsabilidade de regulamentação das emancipações da esfera federal para a estadual. Conforme disposto pela CF/88, os Estados, até o ano de 1996³, passaram a legislar e a decidir sobre o processo de emancipação municipal, o que redundou na redução das exigências para a criação de municípios e impulsionou a expansão da fragmentação municipal no período pós 88. Tal dinâmica passou, assim, a estar condicionada aos interesses dos atores políticos envolvidos no processo decisório, como: a pressão das lideranças políticas locais; a busca dos deputados estaduais na continuidade da sua carreira política, tomando posição a favor do que maximizaria sua chance de reeleição parlamentar; o aumento dos recursos municipais, dentre outros. É, portanto, a interação dessas variáveis que determina a intensidade das emancipações em cada unidade da federação.

Resulta inegável, portanto, que a CF/88 atribuiu maior *status* e relevância política aos municípios. Também resulta inegável que, na esteira desse movimento, foi igualmente ampliada a responsabilidade municipal na prestação

³ Em 1996, O Congresso Nacional promulgou a emenda n.15 à Constituição de 1988, que restituiu à União a prerrogativa de regulamentar as emancipações municipais, bem como estabeleceu outras restrições para limitar o processo. Essa recentralização das regras interrompeu o surto emancipacionista pós 88.

de serviços, dentre eles a educação. Em decorrência disso, torna-se imprescindível analisar as conseqüências do processo de fragmentação municipal, principalmente, no que concerne ao escopo do presente trabalho, para a educação.

Gomes e Mac Dowell (2000) e Magalhães (2007) apresentam algumas dessas conseqüências, de caráter econômico e social. Uma delas é a proliferação dos pequenos municípios e a forte dependência destes das transferências de recursos efetuadas pelos Estados e pela a União, uma vez que os municípios pequenos não possuem receita própria alta. Magalhães (2007) sinaliza que, dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000, 94,5% têm menos de 20 mil habitantes. Por sua vez, Gomes e Mac Dowell (2000) registram que os municípios com mais de 100 mil habitantes financiam, através do Fundo de Participação Municipal (FPM), os municípios com menos de 100 mil habitantes.

Ainda segundo os autores, a criação desses novos municípios, especialmente os pequenos, impacta as contas públicas. Isso ocorre porque os municípios pequenos tendem a gastar mais com seus legislativos e burocratas em geral, reduzindo a capacidade das grandes prefeituras em realizar programas sociais e suprir serviços como transporte, saneamento, educação, dentre outros. Além disso, para Gomes e Mac Dowell (ibid), somente uma parcela mínima da população está sendo beneficiada pelos recursos do FPM. Como os municípios pequenos, que abarcam um percentual populacional igualmente reduzido (o equivalente a 19,6%), são os maiores beneficiados com os recursos do fundo, a maior parte da população não é contemplada de forma adequada com tais recursos (os outros 80,4%), sendo, portanto, prejudicada.

A despeito destas implicações negativas, Magalhães (ibid) destaca alguns benefícios indiretos do desmembramento municipal. Para o autor, o deslocamento dos recursos públicos para regiões pouco exploradas é capaz de impulsionar o desenvolvimento destas e evitar o êxodo para os grandes centros urbanos, evitando o favorecimento do aumento da violência, do desemprego e de processos de favelização, dentre outros problemas urbanos. Além disso, o autor acredita que as grandes cidades também são beneficiadas, pois vêm suas despesas com problemas migratórios reduzidas.

Porém, faz-se importante reconhecer que, ainda assim, o Brasil é caracterizado por uma maioria significativa de municípios pequenos, pouco aparelhados administrativa e financeiramente, sem condições de custearem por

receita própria seus gastos e altamente dependentes das transferências fiscais dos governos estaduais e federal. Verifica-se, inegavelmente, um Brasil marcadamente desigual, não somente em nível regional, como também em nível municipal, o que igualmente redundava na oferta de uma educação substancialmente desigual ao longo do território brasileiro. O estudo realizado por Mendes *et al.* (2007) - que buscou compreender a situação da educação nos municípios brasileiros no período de 1991-2000, através da análise da avaliação de alguns indicadores educacionais em nível regional e municipal - corrobora essa situação. O autor observou que os indicadores educacionais tiveram as desigualdades aumentadas quando a análise foi feita em termos municipais, o que indica que as desigualdades intermunicipais, dentro de cada região e até mesmo em cada unidade da federação, são de magnitude ainda maior que as interregionais.

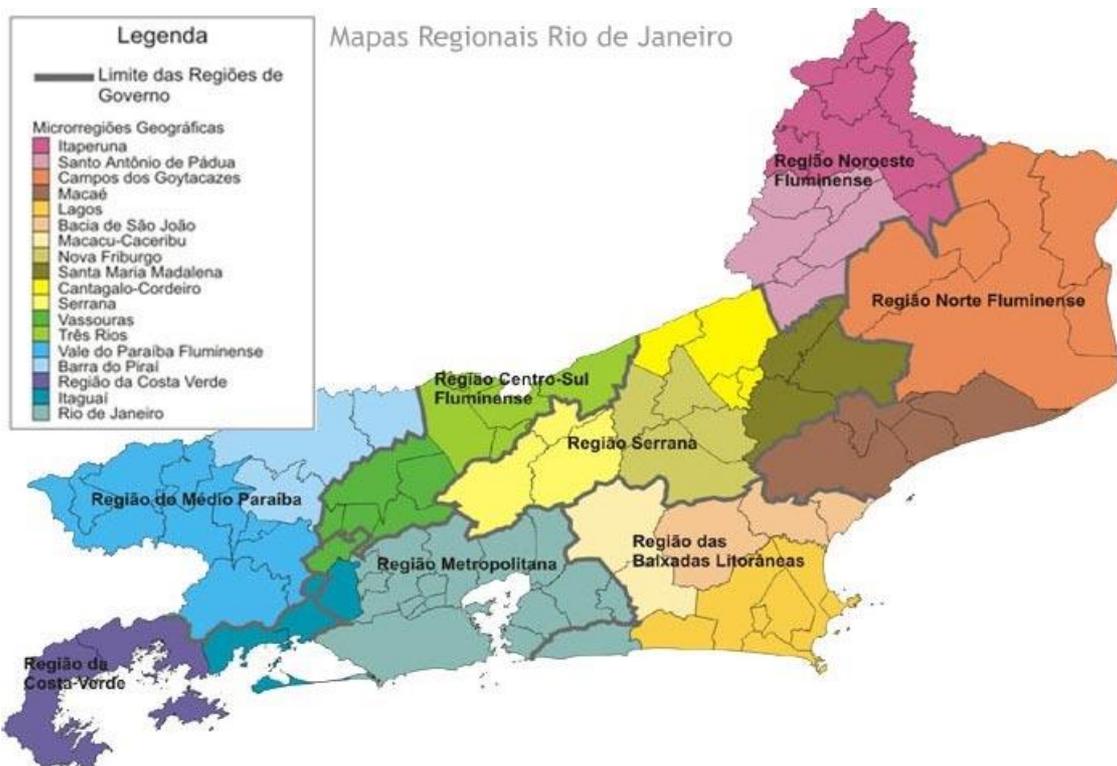
Diante desse contexto, os estudos educacionais não podem se furtar a considerar as implicações dessas desigualdades intermunicipais, maximizadas pelo processo de emancipação municipal, para a educação. Essa demanda se faz ainda mais premente pelo fato de que, concomitantemente ao processo de emancipação municipal, ocorreu a municipalização das políticas educacionais. A CF/88 apontou para a municipalização do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, ampliando a responsabilidade dos municípios no provimento da educação. A idéia subjacente a esse procedimento é a de que a descentralização das políticas educacionais para as esferas locais fomentaria uma efetividade maior de tais políticas (CASTRO e DUARTE, 2008).

Com efeito, têm crescido de forma expressiva os estudos que investigam a associação entre políticas públicas e educação, em seus múltiplos aspectos, especialmente no que se refere ao desempenho (SOARES, 2004a, b; CURI e MENEZES-FILHO, 2006; ALVES, 2007a; GAZÓLIS, 2007), sendo necessário, ainda, o desenvolvimento de pesquisas que integrem também o IDEB como um indicador de qualidade, bem como as que considerem as possíveis implicações dos elementos sociais e econômicos para a efetividade da política educacional e da melhoria da qualidade da educação. Nesses termos, dedicarei as próximas seções à apresentação da dinâmica econômica e social dos municípios e à consideração dos indicadores de qualidade educacional.

2.2 As Regiões de Governo

O Estado do Rio de Janeiro é formado por noventa e dois municípios, os quais encontram-se organizados, para fins administrativos, em oito Regiões de Governo, a saber: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde. A seguir, destacarei as principais características de cada uma delas. O mapa 1 abaixo apresenta as Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Mapa 1: Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Fundação CIDE

Região Metropolitana

A Região Metropolitana⁴ é formada pelos municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraá, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São

⁴ Desde 2002, o município de Maricá não integra a Região Metropolitana. No entanto, na presente análise, optei por mantê-lo aí, dada a sua forte relação com a dinâmica metropolitana.

Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Essa região congrega a maior parte das indústrias, formando um parque industrial bastante diversificado. Reúne também serviços altamente especializados nos setores financeiro, comercial, educacional e de saúde, assim como órgãos e instituições públicas, entre outros.

É composta, de acordo com a tabela 1, predominantemente por municípios de grande porte⁵, os quais correspondem a 72,2% dos municípios, e concentra 74,23% da população fluminense. Apresenta uma população marcadamente urbana. No período de 2000-2007, a taxa média de urbanização da região cresceu 1,49 pontos percentuais, passando de 92,19% para 93,68% (vide gráfico 1). Em 2007, todos os municípios da região possuem taxa média de urbanização acima de 80%, sendo as menores taxas de Tanguá (88,39%) e Seropédica (81,09%).

Essa região também é caracterizada por grandes contradições, pois, muitas vezes, o crescimento econômico não acompanha o atendimento das necessidades básicas da população. Enfrenta problemas, tais como: a distribuição desigual dos serviços e equipamentos urbanos; a crescente demanda por habitações; segmentação socioespacial; o aumento de submoradias e a expansão de favelas; altos índices de criminalidade, dentre outros (QUEIROZ, 1999; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, 2010).

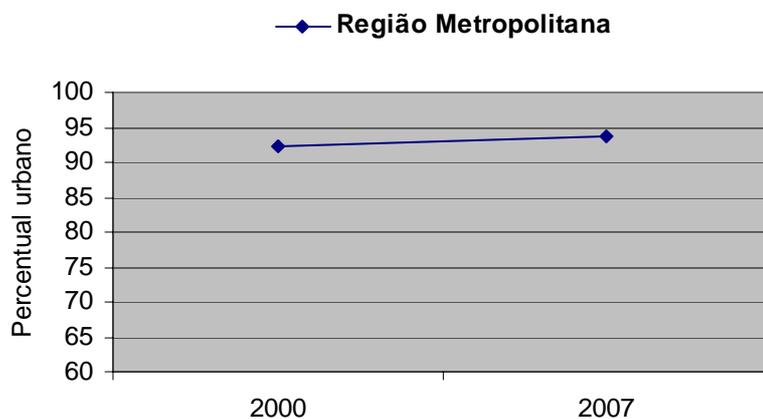
Os Municípios do Rio de Janeiro e Niterói são os que apresentam melhores condições de desenvolvimento econômico e social. O Rio de Janeiro é o principal centro produtor e distribuidor de bens e serviços de todo o Estado, além de ser a sede do Governo Estadual e de diversas instituições públicas e privadas. Por sua vez, Niterói está absorvendo uma série de investimentos industriais importantes nos setores ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás. São os municípios melhor pontuados no IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano). Niterói possui o melhor IDH do Estado e o Rio de Janeiro o segundo melhor.

Os municípios que compõem tradicionalmente a Baixada Fluminense (Japeri, Queimados, Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias) e que constituem a periferia da metrópole do Rio de Janeiro, reúnem 20,61% da população da Região Metropolitana. Embora apresentem algumas concentrações de atividades industriais, se caracterizam

⁵ A referida classificação foi feita com base em Gomes e Mac Dowell (2000), qual seja: até 5 mil habitantes = micromunicípios; de 5000 a 20 mil habitantes = municípios pequenos; de 20.000 a 100 mil habitantes = municípios médios; de 100 mil a mais de 500 mil habitantes = municípios grandes.

como cidades dormitório, enfrentando problemas de moradia, saneamento, educação e saúde, insuficiente mercado de trabalho e carecendo das condições básicas de sobrevivência.

Gráfico 1: Taxa de urbanização da Região Metropolitana no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000/ MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

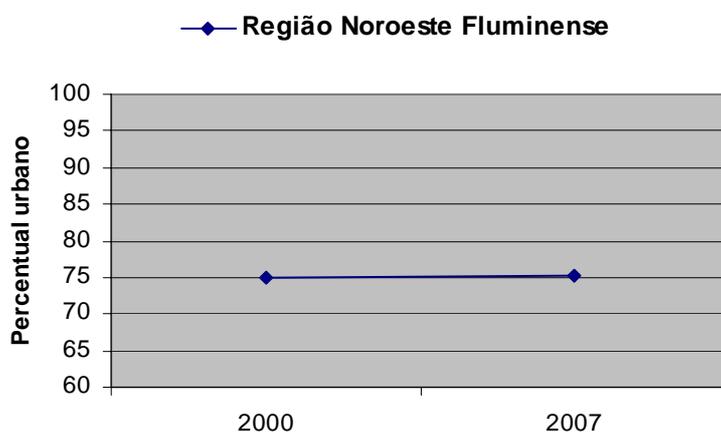
Região Noroeste Fluminense

Os municípios que formam essa região são: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai. A cultura cafeeira foi a grande responsável pela ocupação dessa região. Com o seu declínio, as atividades agropecuárias passaram a ganhar destaque. No entanto, até hoje, a agropecuária caracteriza-se, com raras exceções, por uma estrutura fundiária arcaica, contribuindo para o êxodo rural. Além disso, apresenta fraca expansão das atividades industriais e terciárias, o que afeta negativamente a geração de emprego e a renda na região.

No Noroeste Fluminense, observa-se a concentração de municípios de pequeno porte, que perfazem o total de 61,5% (tabela 1). A região agrega somente 1,99% da população do Estado e apresenta uma taxa média de urbanização abaixo da média para o conjunto dos municípios (79,98%). No período de 2000 – 2007, a taxa média de urbanização cresceu em média 0,12 pontos percentuais, passando de 75,05% para 75,17% (gráfico 2). Os municípios menos urbanizados são Varre-Sai (57,99%) e São José de Ubá (43,03%).

Dentre os municípios do Noroeste Fluminense, destacam-se Itaperuna, Santo Antônio de Pádua e Bom Jesus do Itabapoana. O primeiro é o centro regional, exercendo influência sobre grande parte do Noroeste Fluminense. Por também realizar diferentes cultivos, o município pôde desenvolver atividades comerciais e prestar serviços para toda a região, assim como para municípios mineiros limítrofes. Santo Antônio de Pádua transformou-se em importante núcleo de especialização no setor de extração mineral. Já em Bom Jesus do Itabapoana, verifica-se um movimento de expansão do setor industrial. Diversas empresas estão sendo instaladas no município: distribuidora de carnes, distribuidora de bebidas, retífica de pneus, fundição e torrefação de café.

Gráfico 2: Taxa de urbanização da Região Noroeste Fluminense no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000/MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

Norte Fluminense

A Região Norte Fluminense é integrada por nove municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. A agroindústria açucareira é a principal atividade da região. No entanto, nas últimas décadas, o petróleo e o gás natural assumiram importante papel na economia regional, colocando o Norte Fluminense como uma das principais regiões do Estado. Em especial, a produção destes dois últimos produtos, extraídos da Bacia de Campos, é o principal fator de crescimento do PIB do Estado do Rio de Janeiro. As receitas dos municípios do Norte Fluminense – principalmente de

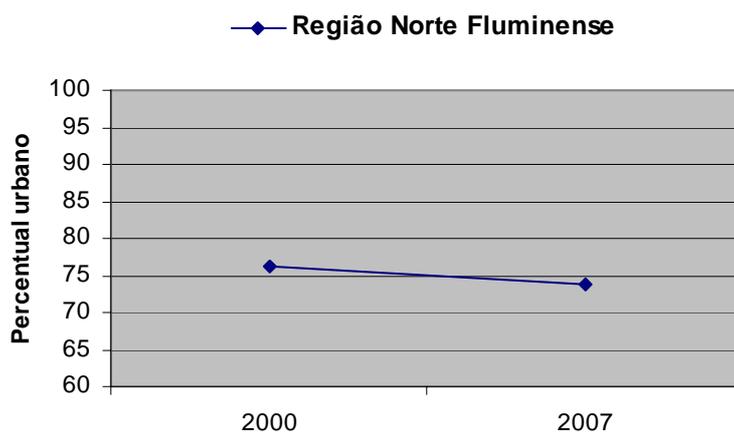
Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã, São João da Barra e Carapebus – aumentaram significativamente devido ao recebimento dos *royalties* destes produtos.

Essa região concentra 4,97% da população do Estado e é caracterizada por uma distribuição equitativa no porte de seus municípios, sendo 44,4%, 33,3% e 22,2%, respectivamente, municípios pequenos, médios e grandes. No entanto, convém destacar que, ainda assim, os municípios de pequeno e médio porte perfazem um percentual significativamente maior que o de municípios de grande porte. Além disso, a região experimentou um decréscimo na taxa média de urbanização de 2,4 pontos percentuais no período de 2000-2007, a qual passou de 76,21% para 73,81%, permanecendo com a taxa média de urbanização abaixo da média para o conjunto dos municípios (gráfico 3). São Francisco de Itabapoana e Quissamã são os municípios menos urbanizados, com taxas, respectivamente, de 50,31% e 57,44%.

Dois municípios se destacam na Região Norte Fluminense: Campos dos Goytacazes e Macaé. O primeiro desenvolveu-se com a economia açucareira, exercendo função polarizadora sobre o Norte e o Noroeste Fluminenses. Entretanto, o processo de mecanização dessa atividade fez crescer o setor informal e a migração. Mais da metade da população economicamente ativa encontra-se no setor terciário, que atende às populações de grande parte dos municípios do Norte e Noroeste. Além disso, Campos dos Goytacazes concentra o maior número de estabelecimentos industriais da região.

O segundo, nos últimos anos, vem despontando como um pólo regional, em decorrência, principalmente, das atividades ligadas à extração do petróleo e do gás natural da Bacia de Campos. Essas atividades têm promovido o incremento da indústria mecânica no município, bem como o crescimento urbano acelerado e desordenado, com a proliferação de submoradias.

Gráfico 3: Taxa de urbanização da Região Norte Fluminense no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000/ MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

Região Serrana

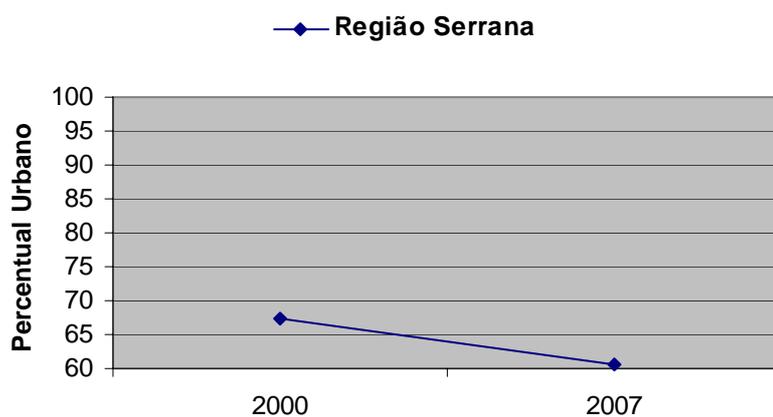
Essa Região - composta pelos municípios Bom Jardim, Carmo, Cantagalo, Cordeiro, Duas Barras, Maceió, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis, Trajano de Moraes - é marcada por duas unidades espaciais diferenciadas. A primeira caracteriza-se por apresentar grande dinamismo, devido às atividades industriais e turísticas, abrangendo os Municípios de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis. A segunda unidade engloba o restante da Região e é caracterizada por um fraco desempenho econômico, em decorrência da baixa produtividade da pecuária extensiva, o que tem contribuído para o aumento do êxodo rural. A pouca atividade industrial existente nessa unidade da região não possui o dinamismo suficiente para alterar este quadro.

A região engloba 5,14% da população fluminense e é formada majoritariamente por municípios de pequeno porte, os quais correspondem a 71,4% (tabela 1). Apresenta um crescimento urbano menos acelerado, possuindo, portanto, municípios com a população acentuadamente mais rural ou com uma distribuição mais equânime da população nos espaços urbanos e rurais. Além disso, segundo o gráfico 4, a Região também experimentou um significativo decréscimo da taxa média de urbanização no período de 2000-2007 - equivalente a 6,66 pontos percentuais, passando de 67,39% para 60,73% - situando-se

abaixo da média para o conjunto dos municípios. Seis dos doze municípios da Região possuem a parcela rural próxima ou superior à urbana. Estes municípios e as suas respectivas taxas médias de urbanização em 2007 são: Bom Jardim (55,79%); Santa Maria Madalena (55,20%); São Sebastião do Alto (47,93%); Trajano de Moraes (45,96%); São José do Vale do Rio Preto (42,44%) e Sumidouro (16,05%).

Nova Friburgo e Petrópolis são os principais pólos regionais. Nova Friburgo exerce influência sobre quase todos os municípios da Região Serrana, uma vez que desempenha as funções industrial, de comércio e de prestação de serviços. Apresenta indústrias de gêneros diversos, destacando-se as de vestuário, têxtil e metalurgia. Também é notória a influência da atividade turística na economia do município. Por sua vez, Petrópolis também distingue-se pelo seu setor industrial, suprindo os municípios próximos com o seu comércio e serviços.

Gráfico 4: Taxa de urbanização da Região Serrana no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000/ MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

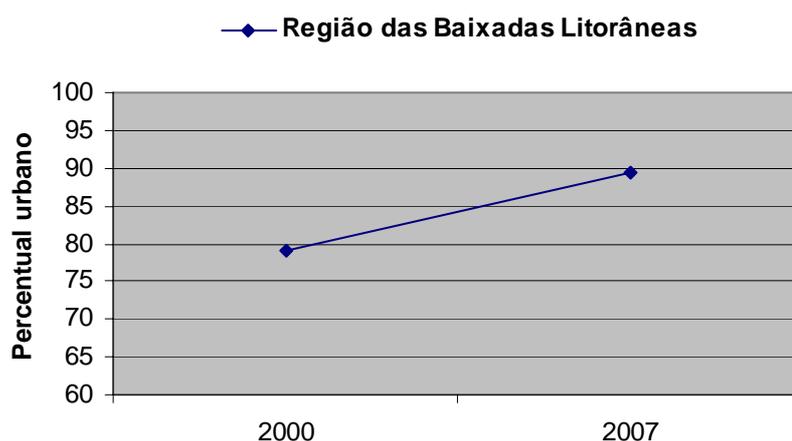
Região das Baixadas Litorâneas

A Região das Baixadas Litorâneas é constituída pelos municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim. Durante as últimas décadas, as atividades ligadas ao turismo e ao lazer passaram a ser muito importantes nos municípios litorâneos. Cabo Frio é o principal centro regional, em virtude da

diversificação das atividades comerciais e de serviços. Ademais, tem apresentando um expressivo crescimento da atividade turística, o que favorecerá o desenvolvimento do município. Sua função polarizadora é sentida sobre quase todos os municípios da Região, à exceção de Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras. Este último vem sofrendo a influência de Macaé, visto que é crescente o número de moradores de Rio das Ostras que trabalham em Macaé.

Essa região abarca 4,52% da população do Estado e é caracterizada pela presença de municípios de médio porte, os quais perfazem 83,3% dos municípios (tabela 1). A população é marcadamente urbana. No período de 2000 – 2007, conforme o gráfico 5, a taxa média de urbanização cresceu significativamente, apresentando um crescimento médio de 10,24 pontos percentuais, passando de 79,08% para 89,32%, destacando-se Saquarema e São Pedro da Aldeia, com os maiores crescimentos. Esse processo pode ser explicado pelo crescimento das atividades turísticas e comerciais na região. Em 2000, a região apresentava municípios com a taxa de urbanização abaixo de 50%, o que não se observa em 2007. Neste último ano, todos os municípios apresentam elevadas taxas de urbanização, acima de 70%.

Gráfico 5: Taxa de urbanização da Região das Baixadas Litorâneas no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000/MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

Região do Médio Paraíba

Essa região engloba os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda. A Região do Médio Paraíba é, depois da Metropolitana, a mais industrializada do Estado do Rio de Janeiro, destacando-se o eixo Volta Redonda-Barra Mansa-Resende. Além da indústria, a agropecuária também desponta como atividade de destaque na região. O Médio Paraíba é uma das maiores regiões produtoras de leite do Estado. Contudo, esta atividade apresenta pouca articulação com o grande capital industrial, comercial e financeiro.

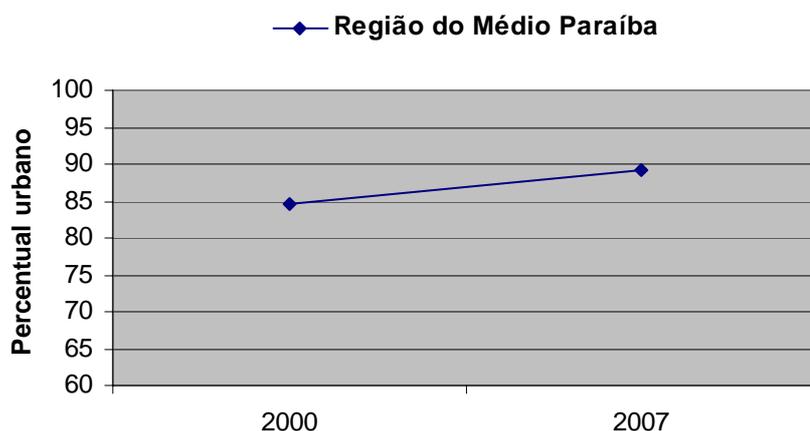
Embora seja a segunda região mais industrializada do Estado, agrupa somente 48% de sua população; percentual significativamente inferior, se comparado à Região Metropolitana. É caracterizada por uma distribuição mais equitativa no porte de seus municípios, sendo 25%, 33,3% e 41,7%, respectivamente, municípios grandes, pequenos e médios (tabela 1). Aqui também os municípios de pequeno e médio porte perfazem um percentual acentuadamente maior que o de municípios de grande porte. A população se concentra nos centros urbanos, encontrando em Rio das Flores a menor taxa de urbanização (69,54%). A taxa média de urbanização cresceu 4,68 pontos percentuais no período de 2000-2007, passando de 84,53% para 89,21% (gráfico 6).

Volta Redonda e Barra Mansa influenciam grande parte da Região, bem como a porção meridional do Centro-Sul Fluminense. Já o município de Resende apresenta dois fatores como fundamentais para a atração de novos empreendimentos: a posição privilegiada no eixo Rio-São Paulo e a disponibilidade de terras. O município exerce influência sobre Itatiaia, Quatis e Porto Real.

Valença, Barra do Piraí e Porto Real são igualmente importantes municípios industriais. Quatis tem apresentado significativo crescimento urbano, em função das atividades industriais de Porto Real. No município de Piraí, também encontram-se empresas industriais e de serviços, com significativo impacto local. Já no Município de Rio das Flores, verifica-se um forte investimento no turismo rural (antigas fazendas de café), com a ampliação da infraestrutura de hospedagem.

Contudo, convém destacar que embora a industrialização favoreça o desenvolvimento da região, gera uma série de problemas para a população, como a perda da qualidade de vida, a expansão de submoradias e de periferias e a poluição do ar e do Rio Paraíba do Sul.

Gráfico 6: Taxa de urbanização da Região do Médio Paraíba no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000/MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

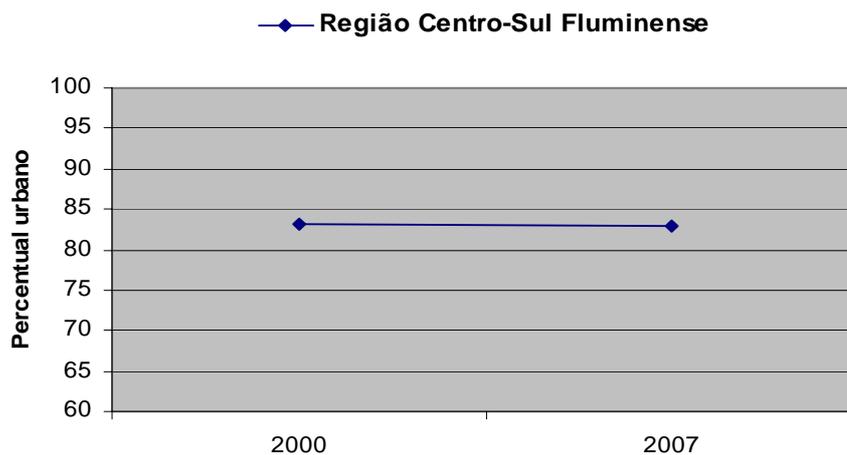
Região Centro-Sul Fluminense

O Centro-Sul Fluminense comporta os municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras. É uma antiga região cafeeira. Atualmente, sua economia apóia-se na criação de gado, na olericultura e no turismo. Algumas das grandes propriedades têm sido transformadas em hotéis-fazenda e sítios de lazer. Três Rios destaca-se como centro regional, embora suas atividades econômicas já não apresentem o mesmo dinamismo de anos atrás. O Município de Paty do Alferes desponta-se pelas atividades de produção do tomate e o de Paraíba do Sul está recuperando o seu pólo turístico.

O Centro-Sul Fluminense reúne 1,69% da população do Estado e igualmente apresenta uma distribuição equitativa entre municípios de pequeno e médio porte, sendo 50% de cada (tabela 1). Embora seja uma região voltada para

as atividades agrícolas, apresenta uma população marcadamente urbana, tendo em Vassouras a menor taxa de urbanização (65,23%). Além disso, a despeito de a taxa média de urbanização no período de 2000 a 2007 ter sofrido um pequeno decréscimo, passando de 83,17% para 83,03% (gráfico 7), as perspectivas de crescimento urbano são maiores que as da área rural.

Gráfico 7: Taxa de urbanização da Região Centro-Sul Fluminense no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000; MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

Região da Costa Verde

A Região da Costa Verde é formada pelos municípios de Parati, Angra dos Reis, Mangaratiba e Itaguaí. Encontra-se subdividida em duas unidades espaciais ou microrregiões: a da Baía da Ilha Grande (Parati e Angra dos Reis) e a da Baía de Sepetiba (Mangaratiba e Itaguaí). É reconhecida pelas suas belezas naturais que favorecem o desenvolvimento do turismo, principalmente na microrregião da Baía da Ilha Grande. A abertura da Rodovia Rio-Santos imprimiu à Região grandes modificações, não só ambientais como sociais e econômicas.

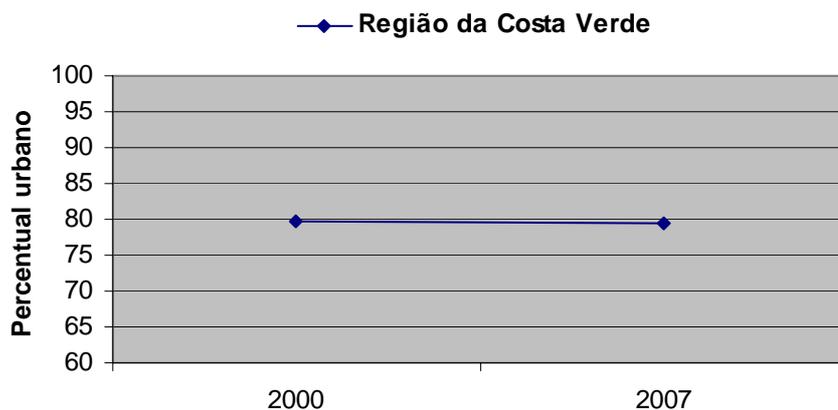
Essa região comporta 1,98% da população do Estado, que se concentra nos centros urbanos, e é majoritariamente marcada pela presença de municípios de médio porte, os quais correspondem a 75% dos municípios (tabela 1). Em 2007, a região apresenta um decréscimo na sua taxa média de urbanização, caindo 0,08 pontos percentuais em relação ao ano de 2000 (gráfico 8). No entanto, ainda

assim, mantém a taxa média de urbanização em torno da média para o conjunto dos municípios. O município menos urbanizado é Parati, com a taxa de 44,77%.

Parati e Angra dos Reis caracterizavam-se pela presença da agricultura, principalmente a cultura da banana, bem como das colônias de pescadores, espalhadas ao longo do litoral. Paulatinamente vem desenvolvendo a função industrial, especialmente a de construção naval. Porém, tal função ainda não se encontra consolidada. Além disso, em ambos os municípios o turismo constitui importante atividade dinamizadora do comércio e dos serviços, em função das inúmeras praias e ilhas e da presença da Mata Atlântica, ainda preservada.

Em contrapartida, Mangaratiba e Itaguaí apresentam características mais relacionadas à Região Metropolitana, da qual faziam parte até o ano de 2002. Mangaratiba possui um terminal de minérios e Itaguaí conta com inúmeras indústrias, assumindo o papel de um centro comercial.

Gráfico 8: Taxa de urbanização da Região da Costa Verde no período de 2000-2007.



Fonte: PNUD 2000; MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

Tabela 1. Caracterização das Regiões de Governo Fluminenses: percentual da classificação dos municípios segundo o porte, para cada região; faixa populacional que cada categoria engloba; percentual populacional do estado do Rio de Janeiro que cada região concentra.

Região	% de municípios segundo o porte municipal		% populacional do estado do RJ
Metropolitana	Pequeno	-----	74,23
	Médio	27,8	
	Grande	72,2	
Noroeste Fluminense	Pequeno	61,5	1,99
	Médio	38,5	
	Grande	-----	
Norte Fluminense	Pequeno	44,4	4,97
	Médio	33,3	
	Grande	22,2	
Baixadas Litorâneas	Pequeno	8,3	4,52
	Médio	83,3	
	Grande	-----	
Serrana	Pequeno	71,4	5,14
	Médio	7,1	
	Grande	21,4	
Centro -Sul Fluminense	Pequeno	50,0	1,69
	Médio	50,0	
	Grande	-----	
Médio Paraíba	Pequeno	33,3	5,48
	Médio	41,7	
	Grande	25,0	
Costa Verde	Pequeno	-----	1,98
	Médio	75,0	
	Grande	25,0	

Fonte: MEC – Indicadores Demográficos e Educacionais

2.3 Os indicadores sociodemográficos municipais

As metas estabelecidas para a melhoria da qualidade da educação foram fixadas a partir de critérios distintos, segundo a realidade de cada estado, município e escola, considerando as desigualdades regionais e locais existentes no país. Essas desigualdades podem ser encontradas nas oito Regiões de Governo do estado do Rio de Janeiro, bem como nos seus respectivos municípios e se manifestam nos indicadores sociodemográficos. A análise de tais indicadores mostra-se relevante para a compreensão da qualidade de vida nos municípios fluminenses, como igualmente para a compreensão da qualidade da educação aí

ofertada, visto que ambos os fatores encontram-se estreitamente relacionados. Soares (2004a), ao considerar os fatores escolares que interferem no rendimento dos alunos na escola pública brasileira, atribui um peso significativo às estruturas sociais externas à escola. Segundo o autor, as escolas estão inseridas em um contexto social sobre o qual não têm controle, mas que influencia fortemente as relações estabelecidas nos espaços escolares e, por sua vez, o processo ensino/aprendizagem. A interrelação desses fatores externos com outros fatores, aspectos internos ao sistema escolar, concorrem para a eficácia do mesmo. Assim, destinarei esta seção ao exame de indicadores sociodemográficos nos municípios fluminenses. O quadro 1 apresenta os indicadores que serão analisados a seguir.

Quadro 1: Indicadores sociodemográficos municipais.

Indicador sociodemográfico	Fonte	Ano
Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M)	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.	2000
Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI)	UNICEF. In: Indicadores demográficos e educacionais – INEP/MEC.	2004
Coefficiente de Gini	PNUD: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.	2000

2.3.1

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

O IDH-M é uma adaptação do IDH, produzido pela Fundação João Pinheiro (FJP) e seus parceiros. Trata-se de um índice que visa representar e medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população dos municípios de determinada região, tomando como base as dimensões renda, longevidade e educação, as mesmas consideradas no cálculo do IDH. No entanto, como o IDH-M se aplica aos municípios, alguns dos indicadores utilizados nas dimensões educação e renda não são os mesmos que os computados no cálculo do IDH. Portanto, o IDH-M não é comparável ao IDH, mesmo quando os dois índices referem-se à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano.

Para o cálculo do IDH-M são considerados os seguintes fatores: Educação (taxa de analfabetismo entre as pessoas com mais de 15 anos; o número médio de anos de estudo para a população de 25 anos e mais de idade); Longevidade (número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento); Renda

(renda familiar *percapita*). O IDH-M vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o município. A classificação do IDH-M considera como baixo desenvolvimento humano o intervalo entre 0 e 0,5; como médio desenvolvimento humano o intervalo entre 0,5 e 0,8 e alto desenvolvimento humano o intervalo entre 0,8 e 1,0.

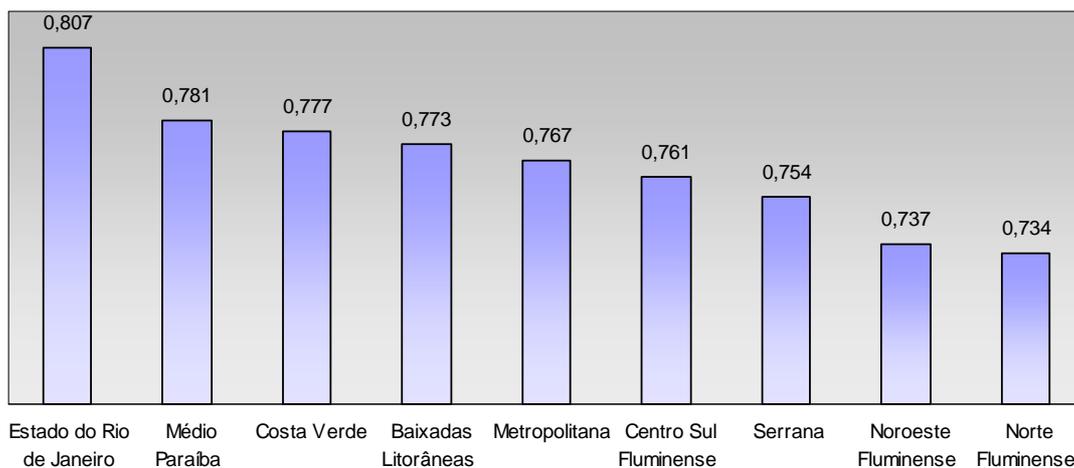
A relevância do índice reside no fato do mesmo apontar o acesso da população local a bens e serviços, como à educação, por exemplo. De acordo com a Fundação João Pinheiro (1998), o IDH-M permite, dentre outras ações, verificar onde políticas governamentais e iniciativas da sociedade foram bem-sucedidas ou não, e destaca o papel crucial da educação para a evolução do índice.

A análise do IDH-M dos municípios fluminenses demonstra que os municípios do estado do Rio de Janeiro encontram-se predominantemente na categoria de médio desenvolvimento humano. Quando a análise enfoca as Regiões de Governo, observa-se o mesmo fenômeno, ou seja, a predominância de municípios de médio desenvolvimento humano. Apenas as Regiões Metropolitana, Serrana e Médio Paraíba apresentam alguns municípios na categoria de alto desenvolvimento humano. Além disso, verifica-se que o IDH-M médio calculado para cada Região atingiu valores muito próximos entre si, dada a pouca variabilidade dos índices no estado como um todo.

O Gráfico 9 mostra o IDH-M médio apurado para cada Região de Governo e a situação do mesmo em relação ao IDH-M do estado. Comparando as médias do IDH-M das Regiões de Governo com o IDH-M do estado (0,807), verifica-se que as Regiões Norte Fluminense, Noroeste Fluminense e Serrana são as que possuem os IDH-M médios mais baixos. Na primeira observa-se que, embora somente quatro dos seus nove municípios (44,44%) apresentem o IDH-M aquém da média da região, a mesma encontra o índice mais baixo das Regiões de Governo, alcançando em São Francisco de Itabapoana o pior índice (0,688) e em Macaé o melhor (0,790). No Noroeste Fluminense, oito dos seus treze municípios (61,54%) encontram-se abaixo da média da Região, destacando-se Varre-Sai (0,679), com o índice mais baixo, e Itaocara (0,771) e Itaperuna (0,787) com os índices mais altos. Com efeito, o Noroeste Fluminense e o Norte Fluminense são as únicas Regiões que possuem municípios com o IDH-M situado abaixo de 0,700. Já a Região Serrana é caracterizada por uma situação bastante

contraditória: ao mesmo tempo em que apresenta uma classificação abaixo da média do estado, reúne dois dos oito municípios com os maiores IDH-M de todo o estado – Nova Friburgo e Petrópolis. Sete dos municípios que a compõem (58,33%) - Duas Barras, Sumidouro, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Trajano de Moraes, Bom Jardim e Santa Maria Madalena – apresentam média inferior ao conjunto dos municípios da região (0,754). Convém destacar ainda que as Regiões acima assinaladas – Norte Fluminense, Noroeste Fluminense e Serrana – são as que igualmente registram as taxas médias de urbanização mais baixas, bem como as que concentram as atividades econômicas acentuadamente rurais, ou seja, nelas há o incremento da agropecuária e da agricultura e o pouco investimento em atividades industriais e comerciais, fatos estes que podem explicar os baixos índices aí alcançados.

Gráfico 9: Situação do IDH-M Médio apurado por Região de Governo em relação ao IDH-M do estado do Rio de Janeiro



Fonte: PNUD 2000.

As Regiões, pela ordem, Médio Paraíba (0,781), Costa Verde (0,777), Baixadas Litorâneas (0,773), Metropolitana (0,767) e Centro-Sul Fluminense (0,761) apresentam índices médios um pouco mais elevados em relação às três Regiões anteriormente consideradas, porém, ainda situados abaixo do IDH-M do estado. Como esses valores demonstram, estas Regiões estão virtualmente empatadas, dados os níveis muito semelhantes do IDH-M. No entanto, as Regiões Metropolitana e Médio Paraíba apresentam algumas variações intermunicipais

relevantes. O destaque, neste aspecto, refere-se à presença em tais Regiões de municípios situados na categoria de alto desenvolvimento humano. No Médio Paraíba, verificam-se nessa categoria, pela ordem: Volta Redonda (0,815), Resende (0,809), Barra Mansa (0,806) e Itatiaia (0,800). Por sua vez, na Região Metropolitana são, igualmente pela ordem, os municípios Niterói (0,889) e Rio de Janeiro (0,842). Estes últimos, conforme assinalado, possuem os índices mais elevados de todo o estado, apresentando as melhores condições de desenvolvimento econômico e social. Com efeito, é possível verificar que as Regiões mais industrializadas – Metropolitana e Médio Paraíba – são as que apresentam em conjunto, em termos relativos e absolutos, o maior número de municípios situados na categoria de alto desenvolvimento humano, seguida da Região Serrana. Ainda é digno de nota que o Médio Paraíba supera, no que se refere ao quantitativo de municípios classificados nessa categoria, a Região Metropolitana, a mais desenvolvida de todo o estado.

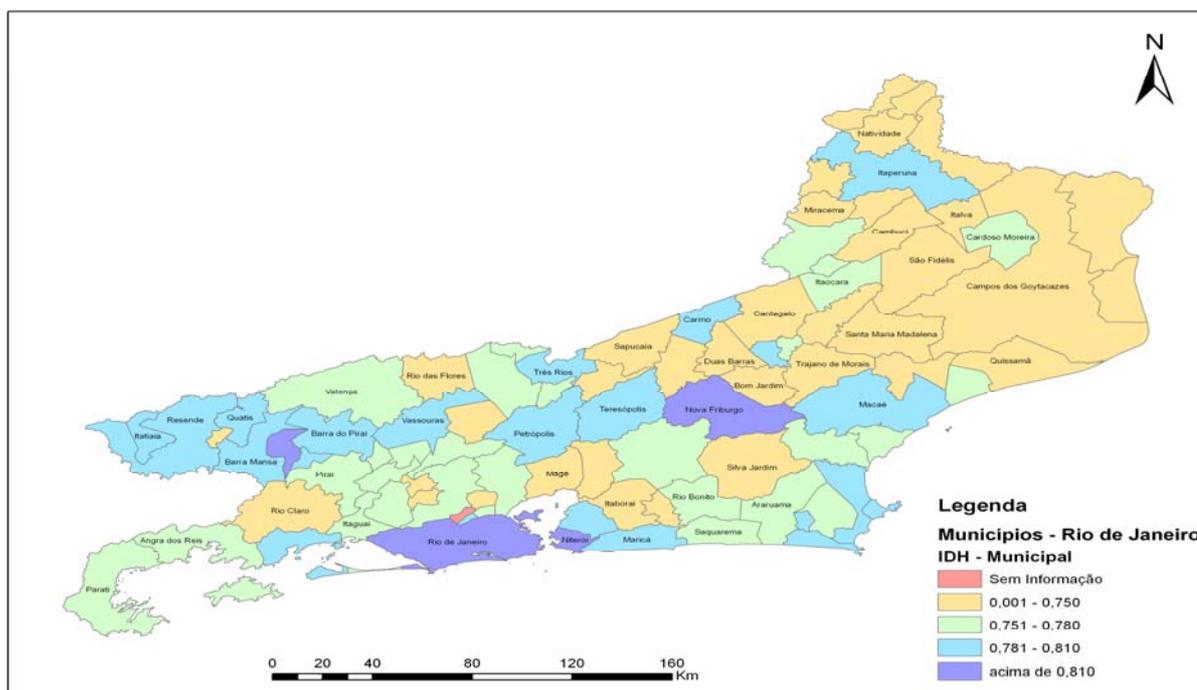
Na Costa Verde e no Centro-Sul Fluminense, o índice igualmente apresentou pouca variação entre os municípios. Na primeira, foi de 0,768 (Itaguaí) a 0,790 (Mangaratiba); seguindo a mesma tendência na segunda, registrando valores de 0,718 (Paty do Alferes) a 0,782 (Três Rios).

O mapa 2 apresenta a distribuição dos municípios fluminenses segundo a classificação do IDH-M. Conforme pode ser observado, com efeito, as Regiões Norte Fluminense, Noroeste Fluminense e Serrana apresentam uma maior concentração de municípios com IDH-M até 0,750 – as partes mais claras do mapa - ; enquanto as Regiões Médio Paraíba, Baixadas Litorâneas e Costa Verde concentram os municípios com IDH-M acima de 0,750. No Médio Paraíba, nota-se uma grande área azul e algumas manchas verdes, com poucas exceções, como Rio Claro e Rio das Flores. Nas Baixadas Litorâneas, o município de Silva Jardim destoa, apresentando o índice mais baixo. No Noroeste Fluminense, Itaperuna destaca-se dos demais municípios, apresentando o melhor IDH-M da Região. No Norte Fluminense, o destaque fica por conta de Macaé. Já na Região Serrana, é o município de Nova Friburgo que destoa dos demais, registrando o melhor índice. Na Região Metropolitana, destacam-se Rio de Janeiro e Niterói.

Em nível intermunicipal, verifica-se em Varre-Sai o índice mais baixo (0,679), seguido de: São Francisco de Itabapoana (0,688), Cardoso Moreira (0,706), Laje do Muriaé (0,710), Duas Barras (0,712), Sumidouro (0,712), São

José de Ubá (0,718), Paty do Alferes (0,718), São José do Vale do Rio Preto (0,720), Tanguá (0,722) e Trajano de Moraes (0,723). Em oposição, Niterói obtém o índice mais alto (0,889). Também enquadram-se no patamar de alto desenvolvimento humano os seguintes municípios: Rio de Janeiro (0,842), Volta Redonda (0,815), Nova Friburgo (0,810), Resende (0,809), Barra Mansa (0,806), Petrópolis (0,804) e Itatiaia (0,800).

Mapa 2: Distribuição dos municípios fluminenses segundo a classificação do IDH-M.



Fonte: PNUD 2000

2.3.2 Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI)

O Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) foi criado pelo UNICEF com o objetivo de promover e monitorar políticas públicas orientadas à primeira infância, ou seja, para os primeiros seis anos de vida da criança. Ele agrega variáveis relacionadas: 1) à oferta de serviços de saúde; 2) à oferta de serviços de educação; 3) ao cuidado e proteção que a família deve proporcionar à criança nos

primeiros anos (representados pelo nível de educação do pai e da mãe). Os indicadores que incorporam cada dimensão, respectivamente, são: 1) *Coberturas de vacinação (DTP e DTP+Hib)*. Este indicador mede o percentual de crianças menores de um ano de idade imunizadas com a vacina tríplice contra difteria, coqueluche e tétano (DTP ou tríplice), e com a tetravalente (DTH+Hib) contra difteria, coqueluche, tétano, meningite e outras infecções; *Percentual de gestantes com cobertura pré-natal adequada*: este indicador mede o percentual de gestantes que tiveram mais de seis consultas de acompanhamento, desde o conhecimento da gravidez até o nascimento do bebê; 2) *Taxa de escolarização bruta na pré-escola*: esta variável mede o percentual de crianças matriculadas na pré-escola (pública e privada), independentemente da idade; 3) *Percentual de crianças com pais de escolaridade precária*: verifica a proporção de crianças de até 6 anos que moram com pai ou mãe com escolaridade de até três anos de estudo (considerada baixa).

Assim como ocorre com o IDH, os valores do IDI correspondem a uma escala de 0 a 1, onde 1 se refere à melhor condição de desenvolvimento infantil e 0 à pior. Também emprega-se a mesma classificação adotada no IDH. Assim, um IDI acima de 0,800 equivale a um desenvolvimento infantil elevado; entre 0,500 e 0,800 corresponde a um desenvolvimento infantil médio e abaixo de 0,500 refere-se a um desenvolvimento infantil baixo.

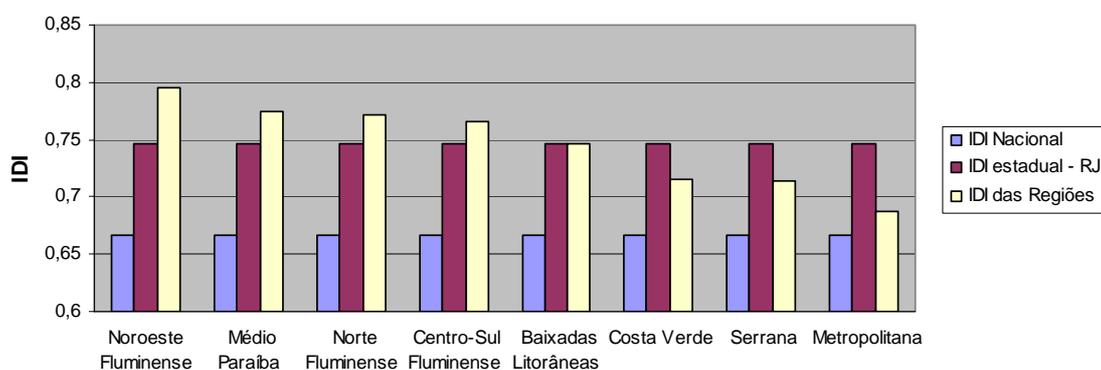
A análise do índice permite verificar os progressos e entraves de cada município no atendimento às crianças de 0-6 anos. De acordo com o relatório *A Situação da Infância Brasileira 2006* (UNICEF, 2006), o IDI permite analisar o grau de avanço dos estados e municípios brasileiros ao longo dos anos, no que se refere às demandas da primeira infância, sendo possível identificar quem teve os maiores ganhos e quais foram as boas práticas de políticas públicas associadas a esses progressos. Além disso, ainda segundo o documento, a identificação, a avaliação, a documentação e a disseminação das experiências bem sucedidas são fundamentais para a formulação de estratégias e ações que possam se tornar políticas públicas de amplo alcance, inclusive na área da educação.

No estado do Rio de Janeiro, o IDI alcançado é considerado de padrão médio de desenvolvimento infantil (0,746), bem acima do índice nacional (0,667). Quando se considera o índice por Região de Governo, observa-se igualmente a predominância de municípios na condição de médio desenvolvimento infantil (71,4%) e com índices médios muito próximos entre si. No entanto,

diferentemente do que ocorre com o IDH-M, nota-se aqui uma maior concentração de municípios na categoria de alto desenvolvimento infantil (28,6%), tendo em todas elas pelo menos um município nessa categoria. Esse avanço pode estar associado às políticas sociais voltadas para a assistência pré-natal das gestantes e para a vacinação de crianças de 0-5 anos implementadas nos últimos anos em todo o Brasil, bem como ao aumento de matrículas das crianças de 4-6 anos na pré-escola.

Comparando as médias apuradas para as Regiões de Governo, os resultados expressam, conforme demonstrado no gráfico 10, melhores condições de bem-estar para as crianças residentes nas Regiões, pela ordem, Noroeste Fluminense (0,795), Médio Paraíba (0,774), Norte Fluminense (0,772), Centro Sul-Fluminense (0,766) e Baixadas Litorâneas (0,747), as quais apresentam patamares acima do índice estadual. Por outro lado, as Regiões Costa Verde (0,715), Serrana (0,714) e Metropolitana (0,687), se comparadas à média estadual, apresentam condições menos favoráveis para o desenvolvimento infantil. No entanto, quando comparadas ao Brasil, essas Regiões seguem a tendência estadual, expressando médias mais elevadas que a nacional.

Gráfico 10: Situação do IDI médio apurado por Região de Governo em relação ao IDI nacional e ao do estado do Rio de Janeiro.



Fonte: PNUD 2000.

Cumprе assinalar que, igualmente em oposição ao observado com relação ao IDH-M, aqui as regiões menos urbanizadas e as menos desenvolvidas no setor industrial e comercial – Noroeste Fluminense e Norte Fluminense –, à exceção da Serrana, estão entre as que expressam os índices médios mais elevados. Além destas, as Regiões Metropolitana e Costa Verde, quando comparadas as suas

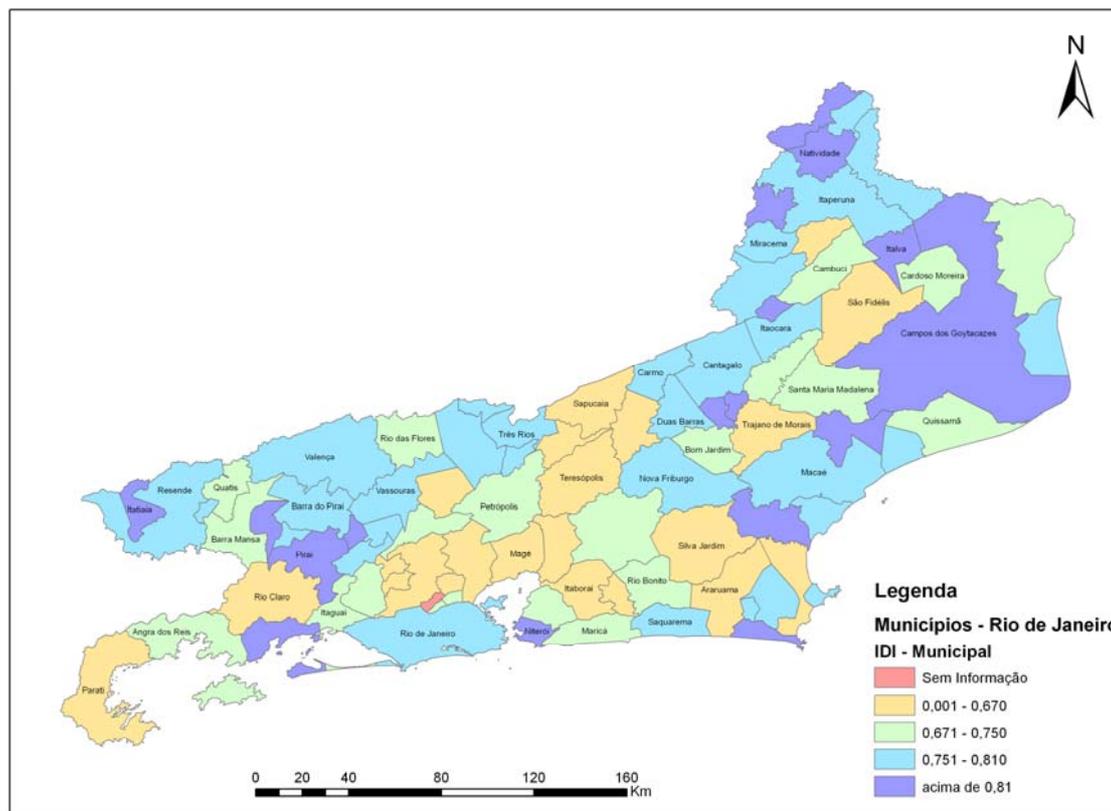
respectivas classificações no IDH-M e IDI, também registram inversão de posição, passando do grupo com as melhores médias de IDH-M para o com as mais baixas de IDI, situando-se, neste último, abaixo da média estadual. O destaque, nesse aspecto, refere-se à Região Metropolitana que, embora seja a mais economicamente desenvolvida do estado, apresenta a pior média entre as regiões, seguida da Região Serrana. Além disso, convém destacar que, conservando a tendência observada com respeito ao IDH-M, a Região Serrana, embora seja uma das com maior percentual de municípios na categoria de alto desenvolvimento infantil (28,6%), mantém-se abaixo da média do estado. Ainda seguindo o padrão observado concernente ao índice anterior, as Regiões Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense e Baixadas Litorâneas mantiveram-se no grupo que apresenta as melhores médias de IDI.

Em termos intrarregionais, destaca-se a Região Noroeste Fluminense, por apresentar um elevado percentual de municípios com alto desenvolvimento infantil (61,5%), sendo o maior de todas as regiões fluminenses. Somente 38,46% dos municípios que a integram encontram IDI abaixo da média da Região. As Regiões Metropolitana e Serrana também merecem destaque. Ambas apresentam, em conjunto, oito dos dez municípios de todo o estado com os piores resultados na colocação do IDI. Os menores índices da Região Metropolitana são: Queimados (0,590); Tanguá (0,590), Japeri (0,600) e Belford Roxo (0,630). Por sua vez, os da Região Serrana são: Sumidouro (0,500), São José do Vale do Rio Preto (0,610), Trajano de Morais (0,620) e Teresópolis (0,630). Além disso, contraditoriamente, ambas a regiões também são integradas pelos municípios com os dois melhores índices, quais sejam, respectivamente e pela ordem: Niterói (0,870) e Macuco (0,860). Nas demais Regiões, o IDI dos municípios igualmente varia de 0,600 a 0,870. No Médio Paraíba, o município com o maior IDI é Pirai (0,870) e o com o mais baixo é Rio Claro (0,660). Na terceira Região melhor posicionada na média – Norte Fluminense –, encontram-se Conceição de Macabu e Carapebus empatados, com o IDI no valor de 0,860, o mais alto do grupo. Já São Francisco de Itabapoana registra o valor mais baixo (0,640) do conjunto. No Centro-Sul Fluminense, a melhor posição é do município Comendador Levy Gasparian (0,850) e a pior é de Paty do Alferes (0,630). A Costa Verde registra a pior média entre as Regiões, encontrando em Mangaratiba a melhor colocação (0,830) e em Parati a pior (0,620).

O mapa 3 ilustra a distribuição dos municípios fluminenses segundo a posição do IDI, permitindo a visualização instantânea da situação dos municípios e regiões, bem como a visualização das mudanças em relação ao IDH-M, já pontuadas. Nota-se que aqui as Regiões Noroeste Fluminense e Norte Fluminense, com efeito, passam a apresentar uma grande área azul, expressando os melhores resultados, juntamente com o Médio Paraíba, que se mantém no mesmo patamar. A Região Serrana também expressa um melhor desempenho, passando a ter menos áreas claras. Somente alguns de seus municípios destoam nesse aspecto, como Trajano de Moraes e Teresópolis. Por outro lado, a Região Metropolitana passa a concentrar as partes mais claras, apresentando o pior desempenho. Os municípios Rio de Janeiro e Niterói seguem destacando-se dos demais, por registrar os índices mais altos. As Regiões Costa Verde e Baixadas Litorâneas também passaram a apresentar mais áreas claras. Além disso, no mapa é possível visualizar que alguns municípios que apresentam baixo IDH-M também apresentam baixo IDI, como, por exemplo, Rio das Flores e Rio Claro no Médio Paraíba; Magé e Itaboraí na Região Metropolitana; Silva Jardim nas Baixadas Litorâneas; Sapucaia no Centro-Sul Fluminense.

Em nível intermunicipal, verifica-se em Sumidouro o índice mais baixo (0,500), próximo ao patamar de baixo desenvolvimento infantil, seguido de: Queimados (0,590), Tanguá (0,590), Japeri (0,600), São José do Vale do Rio Preto (0,610), Trajano de Moraes (0,620), Parati (0,620), Belford Roxo (0,630), Teresópolis (0,630) e Paty do Alferes (0,630). Niterói mais uma vez destaca-se, alcançando, juntamente com Pirai, o índice mais alto (0,870). Ainda encontram-se no patamar de alto desenvolvimento infantil os seguintes municípios: Macuco (0,860), Conceição de Macabu (0,860), Carapebus (0,860), Natividade (0,860), Itatiaia (0,850), Comendador Levy Gasparian (0,850), Aperibé (0,850), Mendes (0,840), Arraial do Cabo (0,840), Italva (0,840), Mangaratiba (0,830), Volta Redonda (0,820), Cordeiro (0,820), Porciúncula (0,820), Laje do Muriaé (0,820), Itaperuna (0,810), Bom Jesus do Itabapoana (0,810), Três Rios (0,800), Paraíba do Sul (0,800), Nova Friburgo (0,800), Miracema (0,800), São João da Barra (0,800), Rio das Ostras (0,800), Duas Barras (0,800).

Mapa 3: Distribuição dos municípios segundo a posição do IDI.



Fonte: UNICEF 2004

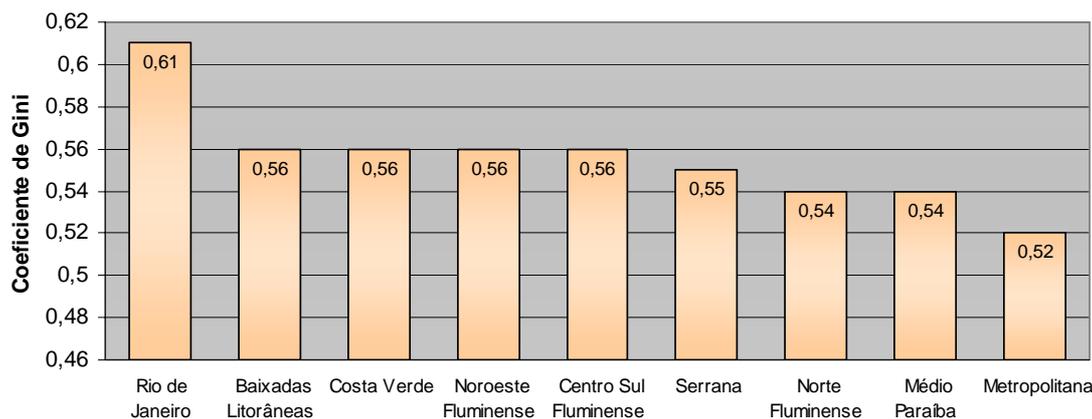
2.3.3 Coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini é um índice utilizado para medir a desigualdade de distribuição de renda em determinados grupos. Varia de 0 a 1, sendo que quanto mais baixo o índice, maior a igualdade de renda, ou seja, quanto mais próximo de 0, melhor a distribuição de renda, e quanto mais próximo de 1, pior a distribuição de renda. Assim, em termos teóricos, o 0 corresponde à situação na qual todos possuem a mesma renda e 1 corresponde à situação na qual somente uma pessoa possui toda a renda, enquanto as demais não possuem nenhuma.

A análise do Coeficiente de Gini no estado fluminense demonstra que todas as Regiões de Governo expressam o Coeficiente de Gini médio menor que o índice estadual (0,61) e com valores muito próximos. A Região Metropolitana é a que apresenta o índice mais baixo (0,52), mostrando-se, de modo geral, a mais

equânime na distribuição da renda dos seus municípios, seguida das Regiões Norte e Médio Paraíba, empatadas com o índice de 0,54; da Serrana (0,55); e das igualmente empatadas Baixadas Litorâneas, Costa Verde, Noroeste Fluminense e Centro-Sul Fluminense (0,56) – as mais desiguais (Gráfico 11).

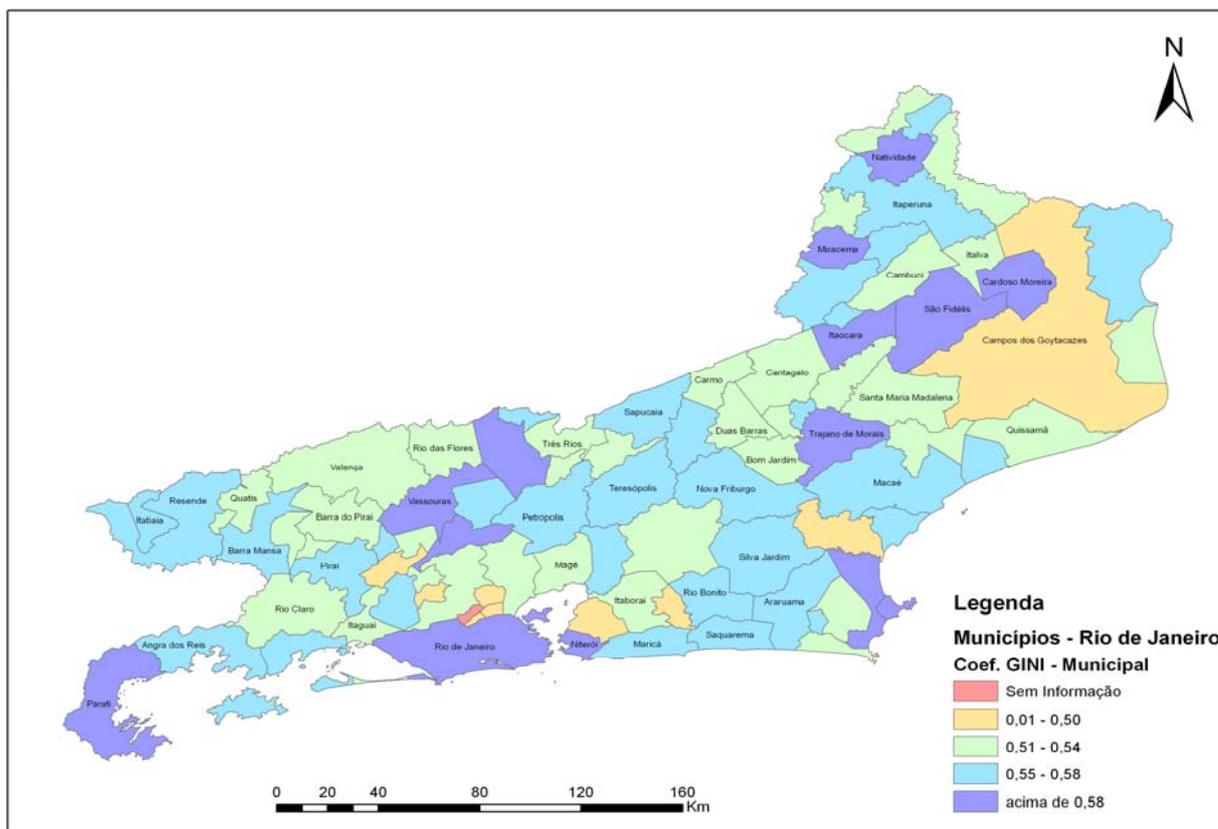
Gráfico 11: Situação das médias apuradas do Coeficiente de Gini por Região de Governo em relação ao índice estadual fluminense.



Fonte: PNUD 2000.

Quando a análise é feita em nível intrarregional, percebe-se que algumas Regiões apresentam maior variação no coeficiente de Gini. Conforme ilustrado no mapa 4, destacam-se, nessa linha, as Regiões Norte Fluminense e Metropolitana. Na primeira, verifica-se uma diferença de 16 pontos entre o maior e o menor índice. Seu município mais desigual é São Francisco de Itabapoana, cujo índice de Gini é 0,62 e o menos desigual é Carapebus, com um índice de Gini de 0,46. Por sua vez, a Região Metropolitana atinge diferenças de 14 pontos entre os valores dos Ginis de seus municípios. Na Metropolitana, Tanguá registra o patamar mais baixo (0,48) – um dos menores de todo o estado – e o Rio de Janeiro o mais alto (0,62), situando-se também entre um dos maiores do estado. Em nível intermunicipal, Miguel Pereira mostra-se o município com a maior concentração de renda do estado e Carapebus, Nilópolis, São João de Meriti e Tanguá, conjuntamente, os mais equânimes.

Mapa 4: Distribuição dos municípios segundo o Coeficiente de Gini.



Fonte: PNUD 2000.

2.4 Os indicadores educacionais

A relevância dos indicadores educacionais reside no fato de que estes refletem a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, subsidiando o processo de decisão e avaliação de políticas educacionais. Nesse sentido, no âmbito do PDE, três indicadores merecem destaque, dado que estão estreitamente relacionados à melhoria da qualidade da educação, a saber: Taxas de Aprovação; IDEB e Proficiência em Matemática. Assim, nesta seção, examinarei a evolução de tais indicadores nos municípios fluminenses no período de 2005-2007.

2.4.1 Taxa de aprovação

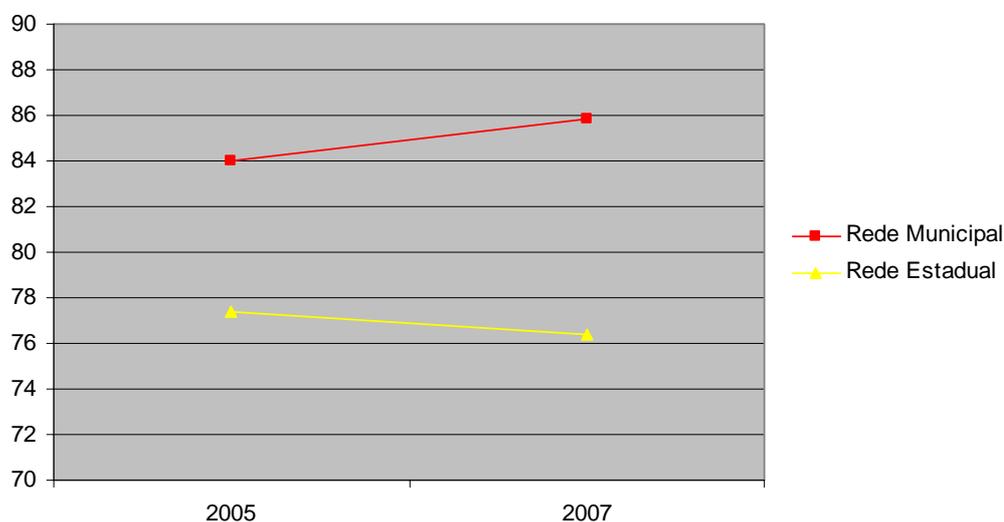
A repetência e a evasão escolar, elementos estreitamente relacionados, são problemas desde muito discutido na literatura educacional (BRANDÃO *et al.*, 1983; FLETCHER, 1985; DAVIS e SILVA, 1993; FERRÃO *et al.*, 2002). Conforme apontado por Brandão (1983), os altos índices de repetência e evasão permeiam todos os planos e investimentos na educação desde os anos 20, com os movimentos mais efetivos de implantação de um sistema público. Com efeito, tais fatores constituem-se um entrave na melhoria da qualidade da educação. Não sem razão, vários estudos (LEITE, 1959; RIBEIRO, 1991; KLEIN *et al.*, 1991) apontam os efeitos negativos da repetência. Nesse sentido, Brandão (*ibid*) assinala que a repetência se configura um forte instrumento de seletividade, visto que estigmatiza o aluno, favorece a baixo auto-estima e leva à evasão. Além disso, ainda segundo a autora, a repetência não garante a aprendizagem dos alunos, ao contrário, aparece fortemente associada ao baixo rendimento. Dessa forma, frente ao reconhecimento das conseqüências desastrosas da repetência, aparece como meta, determinadas pelo MEC, no âmbito do PDE, o aumento das taxas de aprovação, com a conseqüente redução das taxas reprovação. A idéia implícita nas atuais políticas educacionais concernentes aos rendimentos escolares é a de que os alunos aprendam sem desperdiçar tempo com repetências e abandonos. Dessa forma, busquei analisar o comportamento das taxas de aprovação no período de 2005-2007, identificando tendências entre os municípios, Regiões de Governo e as redes de ensino⁶.

A análise da evolução da taxa de aprovação média do ensino público entre o conjunto dos municípios fluminenses no período de 2005-2007 registra, de modo geral, o aumento das taxas de aprovação no estado do Rio de Janeiro, sendo observada a mesma tendência na Rede municipal. Em oposição, a Rede Estadual,

⁶ Na rede pública de ensino são considerados os dados agregados (redes Estadual, Municipal e Federal) para cada município, fornecidos pelo INEP, à exceção do município do Rio de Janeiro. Para este, considera-se somente os dados referentes à Rede Municipal, uma vez que esta abarca quase a totalidade da matrícula ofertada no município, o correspondente a 96,99%.

como um todo, evidencia tendência de queda, experimentando o decréscimo da taxa média de aprovação em 2007 (gráfico 12)⁷.

Gráfico 12: Evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para o estado do Rio de Janeiro no período de 2005-2007 por dependência administrativa.



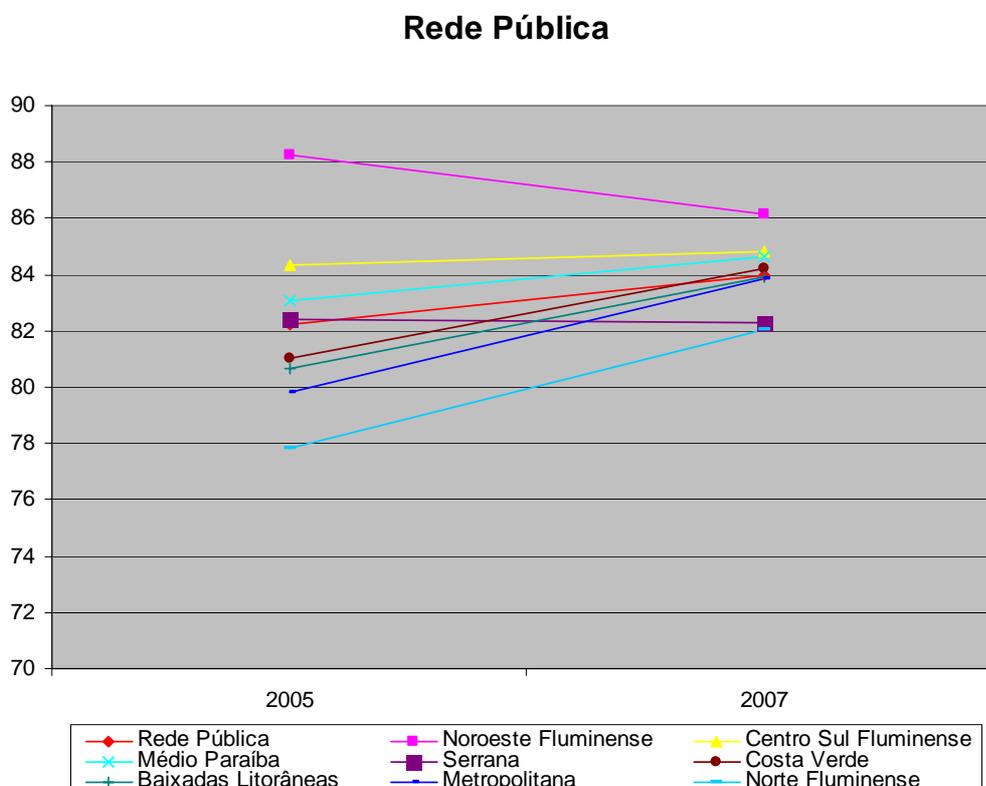
Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Quando a análise foca a evolução das taxas de aprovação em cada Região de Governo por dependência administrativa, nota-se que algumas Regiões não somente mantêm a tendência de crescimento observada para o estado em geral, como também apresentam taxas de aprovação acima da média da rede de ensino. O gráfico 13 apresenta a evolução da taxa de aprovação por Regiões de Governo para a Rede Pública. Em 2005, as Regiões Noroeste Fluminense (88,23), Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba (83,09) e Serrana (82,41) apresentam taxa de aprovação acima da média apurada para o conjunto dos municípios do estado (82,21). Por sua vez, as Regiões Costa Verde (81,00), Baixadas Litorâneas (80,65) e Metropolitana (79,80) situam-se abaixo deste índice. Em contrapartida, em 2007 ocorre uma pequena inversão de ordem. A Região Serrana sofre uma redução na sua taxa média, passando a integrar o grupo que se encontra abaixo da média e a Costa Verde expressa uma melhora no seu resultado, juntando-se ao grupo com as taxas médias mais elevadas. As demais não apresentam alterações nas suas posições. Com efeito, nota-se que as Regiões com as taxas mais baixas foram as

⁷ A tendência de queda da Rede Estadual pode ser verificada nos gráficos do anexo 1, os quais apresentam a evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do E.F. para as Regiões de Governo por dependência administrativa.

que obtiveram os maiores ganhos, enquanto que as com melhores desempenhos expressaram ganhos mínimos ou o declínio dos seus valores. Nesse sentido, merecem destaque as Regiões Norte Fluminense, Metropolitana e Noroeste Fluminense. As duas primeiras foram as que mais cresceram em 2007, com ganhos equivalentes a 4,19 e 4,06 pontos percentuais, respectivamente. No extremo oposto, a Região Noroeste foi a que mais caiu; porém, ainda assim, manteve a taxa média de aprovação acima do índice geral em todo o período.

Gráfico 13: Evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Pública.

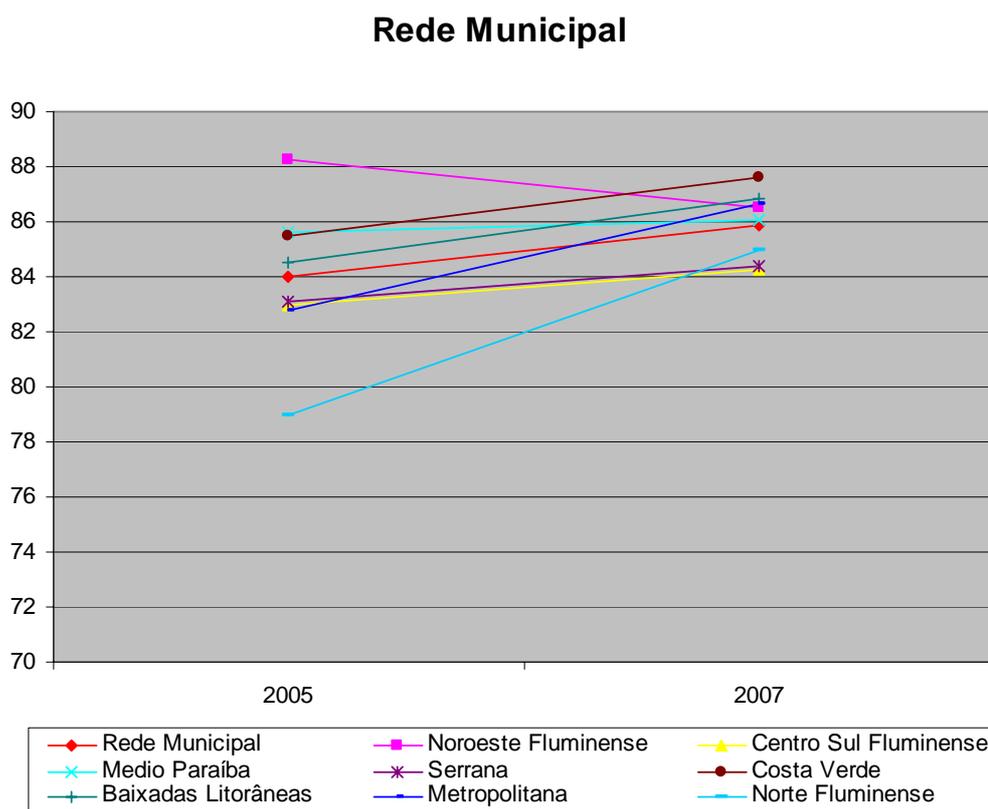


Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Já o Gráfico 14 apresenta a evolução da taxa de aprovação considerando a Rede Municipal. Em 2007, verifica-se que, 62,50% das Regiões de Governo mantêm-se acima da média apurada para o conjunto dos municípios fluminenses, destacando-se as Regiões Noroeste Fluminense e Médio Paraíba, que, ao longo de todo período analisado, sustentam o bom posicionamento evidenciado em relação ao sistema público de ensino do estado. Ambas, juntamente com as Regiões Costa

Verde e Baixadas Litorâneas, compõem o grupo que apresenta as melhores taxas médias de aprovação em 2005, permanecendo na mesma condição em 2007. Igualmente aqui, notam-se pequenas inversões de ordem em 2007: as Regiões acima citadas continuam alcançando os melhores patamares, com a diferença de que a Região Metropolitana passa a juntar-se ao grupo. Também observa-se que a Região Noroeste, a despeito do bom posicionamento, mantém a tendência de queda, já assinalada, sendo mais uma vez a Região com o maior decréscimo no período, o correspondente a 1,79 pontos percentuais. Outra recorrência verificada refere-se à Região Norte Fluminense, que também mais uma vez apresenta taxas médias de aprovação abaixo da média apurada para a Rede Municipal do estado.

Gráfico 14: Evolução das taxas médias de aprovação da 4ª série (5º ano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Municipal.



Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

O Quadro 2 apresenta informações sobre a taxa de aprovação por Região de Governo segundo dependência administrativa, indicando se as redes permaneceram acima ou abaixo do índice geral durante os anos analisados. As Regiões Médio Paraíba, Noroeste Fluminense e Costa Verde são as únicas que não sofrem oscilações, mantendo-se no grupo com taxas acima da média ao longo de todo o período. No extremo oposto, as Regiões Metropolitana e Norte Fluminense seguem no grupo com taxas abaixo da média, com poucas exceções: para a Metropolitana é em relação à Rede Municipal no ano de 2007; e para a Norte Fluminense é em relação à Rede Estadual em 2005 e 2007. Já o desempenho das demais Regiões é mais pontual, destacando-se em uma ou outra rede de ensino: a Baixadas Litorâneas apresenta melhor classificação no que concerne à Rede Municipal; a Serrana em relação à Rede Estadual; e a Centro-Sul no que se refere à Rede Estadual.

Quadro 2: Situação das Regiões de Governo em relação à taxa média de aprovação da rede de ensino no período de 2005-2007.

Região de Governo	Rede Municipal		Rede Estadual	
	2005	2007	2005	2007
Noroeste Fluminense	+	+	+	+
Médio Paraíba	+	+	+	+
Costa Verde	+	+	+	+
Baixadas Litorâneas	+	+	+	+
Serrana	-	-	+	+
Centro-Sul Fluminense	-	-	+	+
Metropolitana	-	+	-	-
Norte Fluminense	-	-	+	+

<p>+ Acima da Média - Abaixo da Média</p>
--

Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Quando se considera os municípios, em geral, nota-se que alguns obtiveram ganhos significativos nas suas taxas de aprovação, enquanto outros tiveram perdas elevadas. Na Rede Municipal, encontra-se em Santa Maria Madalena e Laje do Muriaé os maiores decréscimos e em Tanguá e Quissamã os maiores ganhos. Na Rede Estadual, São João da Barra e Carmo são os municípios que mais decresceram em 2007 e Iguaba Grande e Rio de Janeiro os que mais cresceram. Com efeito, considerando as redes municipais e estaduais, tais municípios computam na rede estadual os maiores crescimentos do período, o correspondente a, respectivamente, 43,7 e 17,8 pontos percentuais.

No que concerne à condição dos municípios em relação à média, os municípios Sapucaia (61,3), Quissamã (67,6), Tanguá (70,0) e Cardoso Moreira (70,1) apresentam as médias mais baixas em 2005; enquanto São Sebastião do Alto (97,3); Porciúncula (94,5); Paty dos Alferes (94,2); Volta Redonda (93,9); Cambuci (93,5); Itaperuna (92,6); Barra Mansa (92,1); Arraial do Cabo (91,5); Rio das Flores (91,4) e São José de Ubá (91) apresentam os melhores resultados. Em 2007, as piores posições ficam a cargo de Laje do Muriaé (69,1); Santa Maria Madalena (69,8) e Sapucaia (69,9) e as melhores com Conceição de Macabu (97,9); Rio de Janeiro (97,1); Cambuci (96,8); Carmo (95,8) e Volta Redonda (95,7).

Na Rede estadual há uma mudança mais expressiva de cenário. Os municípios situados abaixo da média da rede em 2005 são Iguaba Grande (37,8), Mesquita (60,3), Tanguá (64); Araruama (65,3), São Pedro da Aldeia (67,7); Teresópolis (67,4); São João da Barra (68,5); Rio de Janeiro (68,8); Queimados (69,5) e Itaboraí (69,6). Verifica-se também que a Rede Estadual apresenta uma maior concentração de municípios situados abaixo da taxa de 70,0% de aprovação. Em oposição, Silva Jardim (100,0), Santo Antônio de Pádua (93,6), Conceição de Macabu (93,1), Bom Jesus (92,9), Cordeiro (92,5), Itaocara (92,4) e Sumidouro (92,1) evidenciam os resultados mais elevados. Já em 2007, Casimiro de Abreu (57,3), Tanguá (58,1) e São João da Barra (58,5) expressam os piores rendimentos; enquanto Mangaratiba (100); Engenheiro Paulo de Frontin (96,8); Santo Antônio de Pádua (95,9) e Mendes (95,2) computam os melhores.

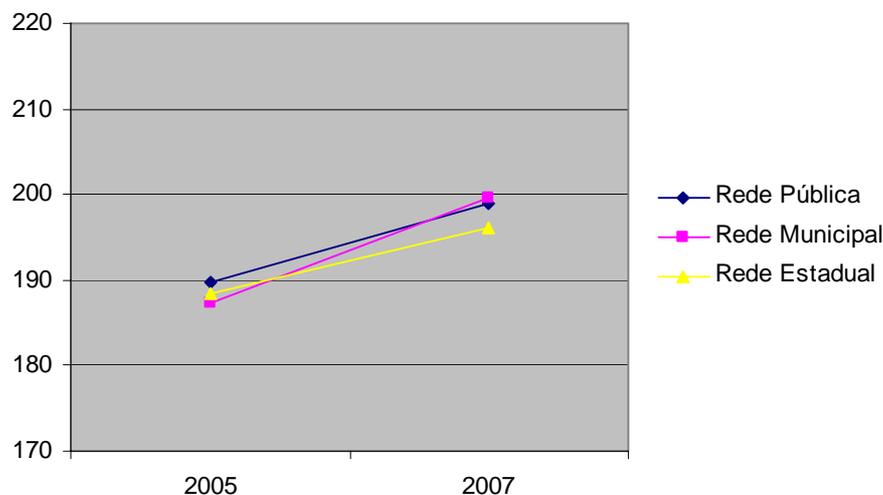
2.4.2 Desempenho Educacional

A Prova Brasil foi criada em 2005, em complemento ao diagnóstico realizado pelo SAEB. Conforme considerado, por ser uma avaliação censitária, amplia o campo de ação do SAEB, fornecendo dados para o Brasil, unidades da federação, municípios e escolas participantes. Mediante testes padronizados nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática e questionários contextuais, avalia a qualidade do ensino oferecido pelo sistema de ensino brasileiro, oferecendo subsídios para o cálculo do IDEB e, conseqüentemente, para a o estabelecimento de metas que visem o aumento da qualidade da educação. Até 2007, a Prova Brasil foi aplicada aos alunos das escolas públicas urbanas de 4ª e 8ª séries (5º e 9º anos) do Ensino Fundamental com mais de 20 alunos nas séries avaliadas. No entanto, em 2009 sofreu uma modificação, abrangendo também as escolas rurais de Ensino Fundamental, igualmente com mais de 20 alunos nas séries avaliadas, fornecendo um retrato ainda mais efetivo da educação brasileira.

A metodologia da Prova Brasil é a mesma utilizada no SAEB. A interpretação dos resultados é feita mediante uma escala de proficiência mensurada entre 0 e 500 pontos. Para cada disciplina há uma escala, que engloba todas as séries e anos avaliados. Cada posição da escala indica as habilidades do aluno naquele nível, indicando o que o mesmo já sabe e o que ainda precisa aprender. Outro aspecto interessante dessa metodologia é que os dados dessas avaliações são comparáveis ao longo do tempo, ou seja, pode-se acompanhar a evolução dos desempenhos das escolas, das redes e do sistema como um todo.

Inicialmente, analisei a evolução das médias apuradas para o conjunto dos municípios fluminenses em Matemática por dependência administrativa no período de 2005-2007. Conforme pode ser observado no gráfico 15, a comparação da evolução das médias indica o aumento nos resultados em Matemática, sendo que na Rede Municipal o crescimento foi maior. Nota-se que, em 2005, a Rede Pública apresentou o melhor desempenho médio, seguida da Rede Estadual. Em 2007, ocorre uma inversão de ordem: a Rede Municipal passa a despontar, com o maior desempenho; a Rede Pública cai para a segunda colocação; e a Rede Estadual registra o resultado mais baixo.

Gráfico 15: Evolução das médias em matemática da 4ª série (5ºano) do Ensino Fundamental para o estado do Rio de Janeiro no período de 2005-2007 por dependência administrativa.

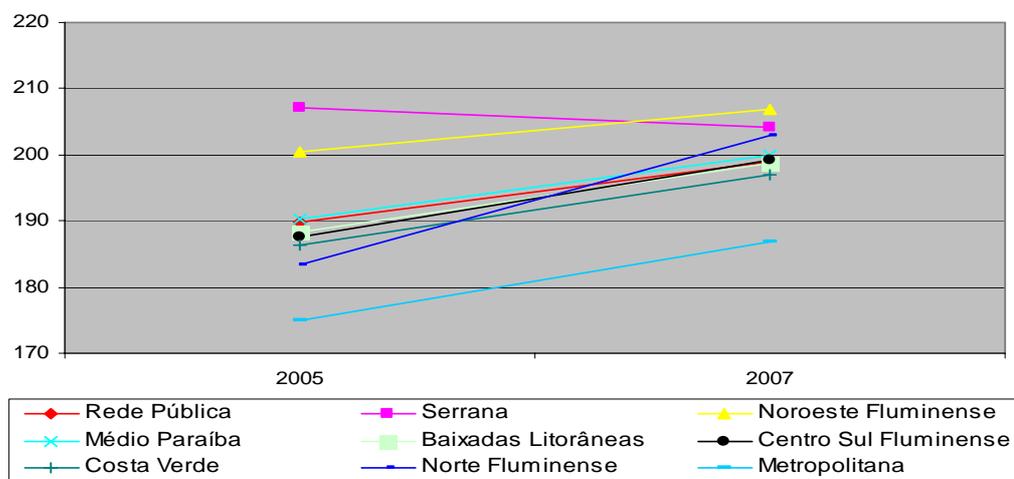


Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

De modo similar ao realizado com a taxa de aprovação, dando continuidade à análise, verifiquei a evolução do desempenho em Matemática em cada Região de Governo por dependência administrativa, considerando os resultados obtidos em cada ano, a situação em relação à média apurada para a rede de ensino e os ganhos no desempenho no período. Os gráficos 16, 17 e 18 apresentam as médias das Regiões para cada rede de ensino. No que concerne à Rede Pública (gráfico 16), nota-se que, em 2005, as Regiões Serrana, Noroeste Fluminense e Médio Paraíba apresentam os melhores desempenhos, situando-se acima da média apurada para a rede de ensino, enquanto as Regiões Baixadas Litorâneas, Centro-Sul Fluminense, Costa Verde, Norte Fluminense e Metropolitana encontram-se abaixo da média. Em 2007, ocorre uma mudança expressiva no quadro. Nesse ano, somente as Regiões Costa Verde e Metropolitana, a despeito dos ganhos no desempenho médio, permanecem abaixo da média. As Regiões Serrana, Noroeste e Médio Paraíba mantêm as boas posições, embora verifica-se algumas inversões de ordem. Nesse sentido, a Região Noroeste Fluminense passa a expressar o melhor desempenho, seguida das Regiões Serrana, Norte Fluminense e Médio Paraíba. Além disso, percebe-se que, à exceção da Serrana, todas as Regiões apresentam aumentos significativos nos resultados. Com efeito, a Região Norte Fluminense foi a que mais cresceu (19,55

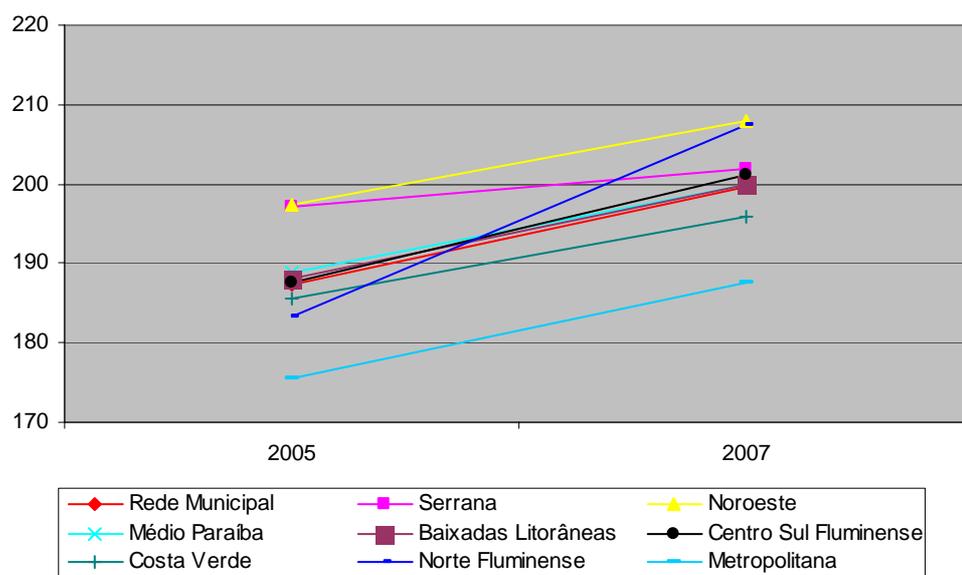
pontos), saindo da sétima colocação, em 2005, para a terceira em 2007, ultrapassando até mesmo o Médio Paraíba. É digno de nota que, igualmente aqui, assim como na análise da taxa de aprovação, as Regiões entre as médias mais baixas foram as que apresentaram o maior aumento, a saber: Norte Fluminense (19,55 pontos), Metropolitana (11,63 pontos) e Centro Sul-Fluminense (11,63 pontos).

Gráfico 16: Evolução das médias em Matemática da 4ª série (5ºano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Pública.



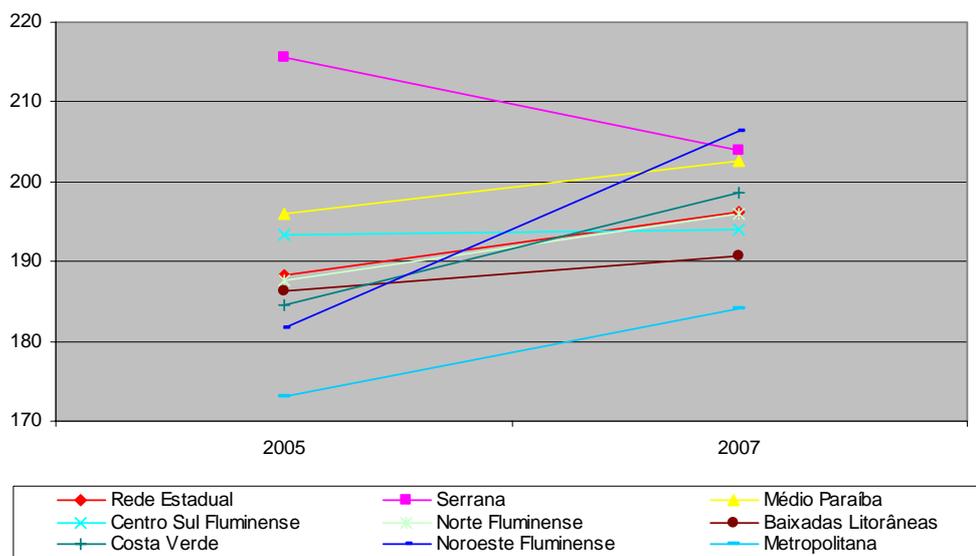
Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Gráfico 17: Evolução das médias em Matemática da 4ª série (5ºano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Municipal.



Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Gráfico 18: Evolução das médias em Matemática da 4ª série (5ºano) do Ensino Fundamental para as Regiões de Governo na Rede Estadual.



Fonte: Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

A situação não é muito diferente quando se analisa a Rede Municipal. Observa-se aqui que as Regiões Serrana, Noroeste Fluminense e Médio Paraíba também despontam com as melhores médias em 2005 (gráfico 17), situando-se acima da média apurada para a rede; enquanto as Regiões Costa Verde, Norte Fluminense e Metropolitana mais uma vez computam os piores resultados, encontrando-se abaixo da média. Além disso, de igual modo, ocorrem alterações relevantes de ordem em 2007. Nesse ano, novamente a Região Noroeste passa a registrar o melhor desempenho, ocupando a primeira colocação entre as Regiões de Governo. A Serrana, que era a segunda colocada, caiu para a terceira colocação, cedendo a sua posição para a Região Norte Fluminense. Esta, que era um dos piores resultados em 2005, apresentou um crescimento substancialmente expressivo, equivalente a 24,22 pontos, passando a seguir de perto a média da Região Noroeste. Registra-se ainda a piora do Médio Paraíba, que sai da quarta posição para a sexta posição. As Regiões Costa Verde e Metropolitana, embora tenham apresentado ganhos relevantes, permanecem abaixo da média apurada para a rede. Considerando o crescimento das médias entre as Regiões, verifica-se que, como já destacado, a Região Norte Fluminense, por ampla margem, evidencia o maior aumento no desempenho no período, sendo acompanhada pelas Regiões Centro-Sul-Fluminense e Metropolitana. Em oposição, as Regiões, pela

ordem, Serrana, Costa Verde e Noroeste Fluminense registram os menores aumentos. Assim, é recorrente aqui a tendência de que as Regiões com as médias mais baixas apresentem os maiores ganhos, enquanto as entre as médias mais altas expressem os menores crescimentos.

No que diz respeito à Rede Estadual, nota-se uma ruptura com o padrão observado nas demais redes (gráfico 18). Diferentemente do verificado nas redes anteriores, aqui a Região Noroeste não integra o grupo das Regiões com as melhores médias em 2005. Ao contrário, nesse ano, tal Região ocupa a sétima posição, situando-se no grupo abaixo da média da rede. As melhores médias ficam a cargo das Regiões, pela ordem, Serrana, Médio Paraíba e Centro-Sul Fluminense. Estas duas primeiras mantêm a tendência de liderança observada. Porém, a Centro-Sul Fluminense escapa ao padrão, ocupando aqui uma posição que não lhe é comum. Já em 2007, nota-se uma inversão relevante de ordem, configurando-se, pois, um quadro mais próximo ao verificado nas demais redes. A Região Noroeste apresenta um crescimento significativo no desempenho e passa a despontar com a melhor média, seguida das Regiões Serrana, Médio Paraíba e Costa Verde. Estas compõem o grupo situado acima da média da rede nesse ano. Por sua vez, as Regiões Norte Fluminense, Centro-Sul Fluminense, Baixadas Litorâneas e Metropolitana integram o grupo situado abaixo da média da rede. O diferencial desse último grupo, em comparação com o das redes anteriores, é a presença de um número maior de Regiões nessa categoria nesse ano. Nas redes Pública e Municipal, verificou-se que em 2007 as Regiões tenderam a integrar o grupo acima da média da rede. No entanto, aqui, poucas Regiões mudaram a situação em relação à média da rede, conseguindo integrar-se ao grupo acima da média, destacando-se somente as Regiões Noroeste Fluminense e Costa Verde. Em sentido oposto, registra-se a queda da Centro-Sul Fluminense. Além disso, também escapando a tendência observada nas demais redes, a Região Norte mantém-se no grupo situado abaixo da média em 2007, não alcançando as primeiras colocações. Em relação ao crescimento do desempenho entre as Regiões, registra-se mais algumas exceções: a Região Noroeste Fluminense e não a Norte Fluminense apresenta os maiores ganhos no período (24,68 pontos), acompanhada das Regiões Costa Verde (13,98 pontos) e Metropolitana (13,98 pontos). Os menores crescimentos são expressos pelas Regiões Centro-Sul

Fluminense (0,46 pontos) e Serrana (-11,63), sendo esta última a única a apresentar queda nesse intervalo de tempo.

Em termos intermunicipais, quando considerado o crescimento da proficiência em Matemática no período de 2005-2007 por dependência administrativa, nota-se situações muito diversas. Há municípios que mantiveram-se estáveis nesse aspecto, outros aumentaram sobremaneira o desempenho, e ainda há aqueles que registraram queda significativa no resultado. Na Rede Pública, 13,04% dos municípios expressam o declínio da proficiência em 2007, destacando-se São Sebastião do Alto, com uma redução de 93,53 pontos, passando de 291 em 2005 para 197,47 em 2007. Outros que também registram recuos consideráveis – acima de 10 pontos – são: Trajano de Moraes (-34,58); Natividade (-28,19) e Sumidouro (-20,77). Por outro lado, 85,87% municípios da rede elevaram os resultados, sendo verificado em Paty dos Alferes o maior deles, com ganhos de 61,24 pontos. Além deste, também é possível destacar, com aumentos que ultrapassam 20 pontos, os seguintes municípios: Campos dos Goytacazes (35,51) e Quissamã (32,54).

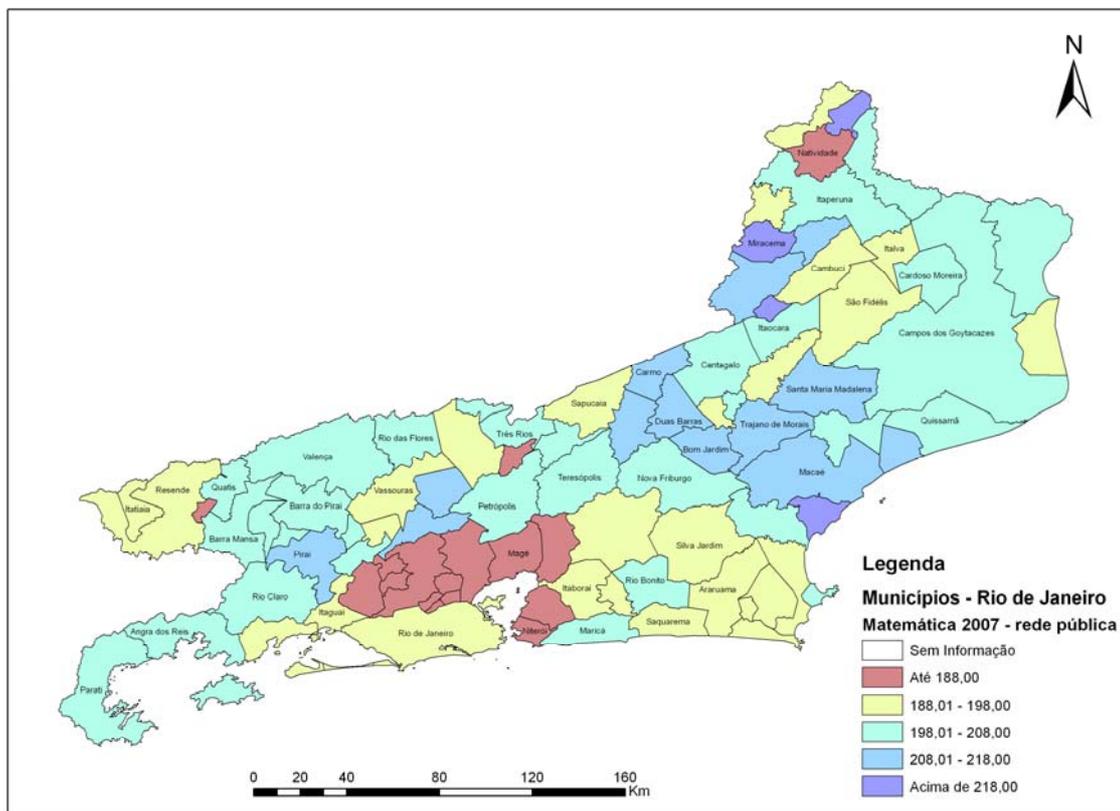
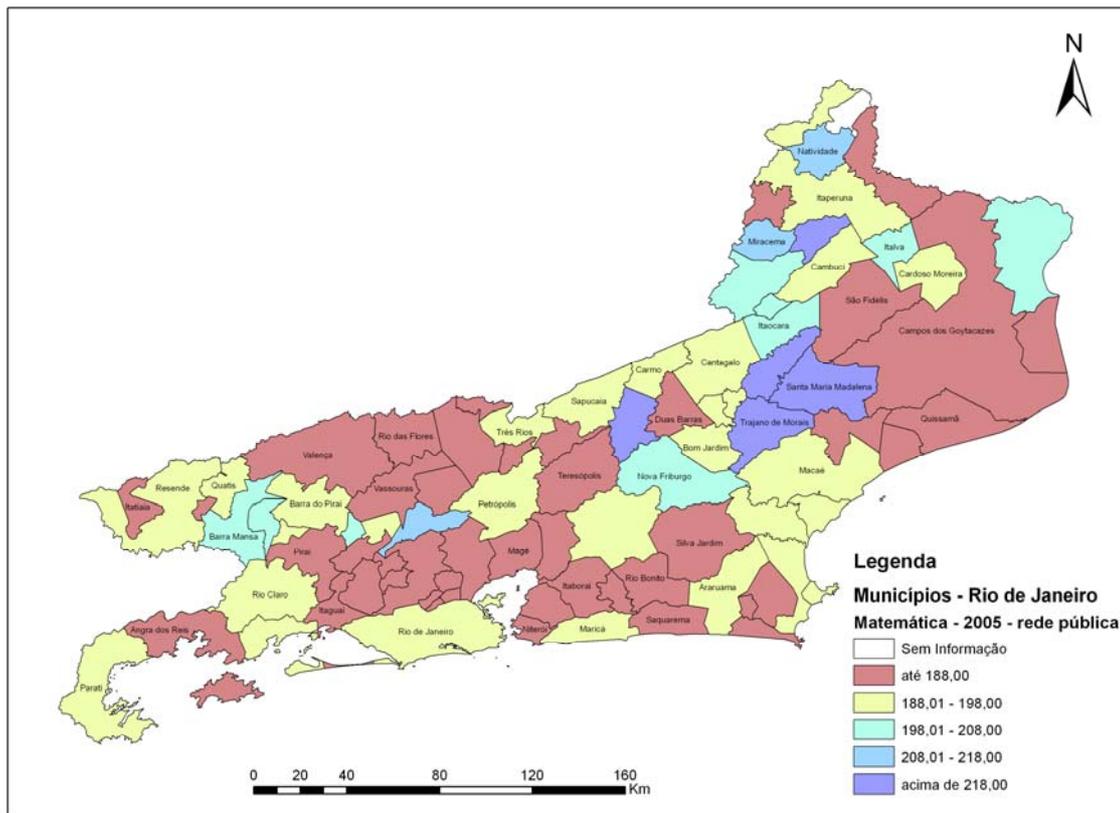
Na Rede Municipal, somente 8,69% dos municípios apresentaram queda no desempenho no período, o menor percentual registrado entre as redes de ensino, dentre eles destacam-se: Italva (-13,33) e Macuco (-10,33). Quando se considera os que mais cresceram, percebe-se que o quadro não é muito diferente do observado na Rede Pública, sendo mantida praticamente as mesmas colocações, com poucas inversões de ordem. Campo dos Goytacazes passa a ser o primeiro colocado nesse respeito (65,44), seguido de perto por Paty dos Alferes (62,31). Aperibé sobe para a terceira posição (42,36) e Quissamã cai para a quarta (32,52).

No que diz respeito à Rede Estadual, o cenário é bastante distinto das demais redes de ensino: 25% dos municípios não computam suas médias em um ou outro ano, sendo que alguns não o fazem em nenhum dos anos, porque, segundo o INEP (2008), são aqueles sem escolas dentro dos padrões de divulgação, como, por exemplo, o número de alunos participantes da Prova Brasil não ter alcançado o mínimo exigido. Ainda outros 14,13% apresentam declínio na proficiência em 2007. Dentre os municípios que expressam maior recuo na média no período, São Sebastião do Alto e Trajano de Moraes ganham evidência mais uma vez, apresentando o mesmo comportamento verificado na Rede Pública. O

primeiro caiu 100,88 pontos, passando de 291 em 2005 para 216,06 em 2007, e o segundo computou um declínio de 70,54 pontos, saindo de 286,60 para 216,06. Em sentido oposto, dentre os que registraram os maiores crescimentos, encontram-se Paracambi (27,58), Laje do Muriaé (26,17) e São Pedro da Aldeia (25,45).

Dando continuidade à análise da evolução da Proficiência em Matemática no estado do Rio de Janeiro, separei os municípios fluminenses em cinco grupos: os que apresentam desempenho até 188,00; de 188,01 a 198,00; 198,01 a 208,00; 208,01 a 218,00; acima de 218,01. Os mapas 5 e 6 ilustram nitidamente o processo de avanço em termos de proficiência entre os municípios e Regiões de Governo no ensino público, como um todo, pela comparação dos desempenhos no período. Conforme pode ser observado no mapa 4, em 2005, uma parcela significativa dos municípios atinge patamares em torno de 188,00 de proficiência, ocorrendo uma grande concentração nas Regiões Metropolitana, Centro-Sul Fluminense, Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense. Por outro lado, as Regiões Noroeste Fluminense e Serrana apresentam os melhores desempenhos. Na Região Serrana, por exemplo, em 2005, destaca-se o bom desempenho de Trajano de Moraes e Santa Maria Madalena. Já em 2007, ocorre uma mudança substancial no cenário. Nota-se que os municípios, em geral, melhoram sobremaneira o desempenho, expresso pela expansão das áreas verdes e azuis e a redução das áreas vermelhas. No entanto, a Região Metropolitana ainda concentra uma grande área vermelha, indicando o pouco crescimento dos municípios que a integram. Destaca-se aí a melhora no desempenho de Maricá e Itaboraí no período; enquanto o Rio de Janeiro permanece no mesmo patamar. Nas demais Regiões, em 2007, observa-se apenas alguns municípios em torno de 188,0 de proficiência, como Natividade, no Noroeste Fluminense. Com efeito, a Região Metropolitana apresenta o pior desempenho entre as Regiões no período.

Mapas 5 e 6: Distribuição da proficiência em Matemática nos municípios fluminenses em 2005 e 2007.



Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Quando a análise foca os municípios, de forma geral, as proficiências mais baixas são computadas por: Paty dos Alferes (148,40); Seropédica (162,80); Nilópolis (167, 60); Japeri (170,20); Queimados (170,40); Nova Iguaçu (171,00) e Belford Roxo (171,40). Cabe destacar que todos estes municípios, exceto Paty dos Alferes, compõem a Região Metropolitana, fato este que sublinha ainda mais o desempenho insatisfatório da mesma. As médias mais altas nesse ano são de São Sebastião do Alto (291,00); Trajano de Moraes (245,80); Sumidouro (237,80); São José de Ubá (223,60); Santa Maria Madalena (218, 40) e Natividade (212,60). Destes, quatro pertencem à Região Serrana e dois à Noroeste, fato este que corrobora o bom desempenho de tais Regiões. Com efeito, estas Regiões alternam entre si as maiores colocações no que diz respeito à proficiência. Em 2007, os piores resultados são expressos por São João de Meriti (178,18); Belford Roxo (178,78); Japeri (179,43); Porto Real (181,33); Queimados (181,16) e Magé (182,92) – todos, exceto Porto Real, da Região Metropolitana. Em oposição, os melhores resultados são de Varre Sai (234,84); Aperibé (222,34); Miracema (220, 29); Rio das Ostras (219, 44); Sumidouro (217,03) e Santo Antônio de Pádua (216,99), os quais fazem parte, com a exceção de Rio das Ostras, das Regiões Noroeste Fluminense ou Serrana. Novamente aqui, observa-se a tendência registrada em relação ao desempenho das Regiões Metropolitana, Noroeste Fluminense e Serrana.

2.4.3 IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O IDEB é um instrumento importante para o acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação Básica – PDE, bem como um condutor de políticas públicas em prol da melhoria da qualidade da educação. Como as metas do IDEB são diferenciadas para cada município, rede e escola, a análise da evolução do IDEB no período de 2005-2007 permite verificar o desempenho das Regiões de Governo e dos municípios fluminenses nas séries iniciais do Ensino Fundamental em relação às metas previstas, dimensionando os alcances já efetuados e o quanto ainda é preciso avançar. Para tanto, procurei analisar como o IDEB evoluiu nas séries iniciais no período nos municípios do

estado do Rio de Janeiro, considerando a evolução não somente por rede de ensino, como também em cada Região por dependência administrativa.

Inicialmente, examinei a situação dos municípios em relação à meta do IDEB estabelecida para 2007, a qual foi classificada em quatro categorias: atingiu a meta; ultrapassou a meta; não atingiu a meta, mas tampouco caiu em relação ao IDEB de 2005; não atingiu a meta e ainda apresentou queda no índice em relação ao ano de 2005. A análise demonstra que a Rede Municipal apresentou o melhor desempenho, seguida da Rede Pública. A maioria dos municípios na Rede Municipal de ensino atingiu (11,4%) ou ultrapassou (64,8%) a meta prevista para 2007. Apenas 4,5% dos municípios não atingiram e outros 19,3% não atingiram a meta e caíram em relação ao ano de 2005. Na Rede Pública, como um todo, os resultados também foram satisfatórios: uma parcela significativa dos municípios atingiu (13,0%) ou ultrapassou (56,5%) a meta prevista para 2007. Sendo que somente 4,3% e 25%, respectivamente, não alcançaram o resultado esperado e/ou registraram o recuo do índice. Em oposição, a Rede Estadual apresentou o pior resultado. Somente 19,1% e 32,4% dos seus municípios, respectivamente, alcançaram e ultrapassaram a meta estabelecida para 2007, enquanto que 41,2% não obtiveram o patamar fixado e ainda apresentaram queda no índice em 2007.

Seguindo no estudo sobre a evolução do IDEB, considere a situação de cada Região em relação à meta por dependência administrativa. Igualmente aqui, nota-se que a Rede Municipal apresenta, em geral, desempenho superior às demais redes em todas as Regiões de Governo, sendo seguida de perto pela Rede Pública. A exceção ocorre na Região da Costa Verde, na qual o desempenho da Rede Estadual é maior, encontrando todos os municípios com a meta prevista para o IDEB atingida (33,0%) ou ultrapassada (66,7%). Na Região Noroeste também observa-se uma inversão de ordem, visto que a Rede Estadual supera a Rede Pública nos resultados. Algumas Regiões chamam a atenção pela elevada concentração de municípios com a meta não alcançada ou com queda no IDEB em 2007, em todas as redes de ensino. Nesse sentido, destacam-se as Regiões Serrana, Médio Paraíba e Baixadas Litorâneas. Com os melhores desempenhos encontram-se as Regiões Metropolitana e Centro-Sul Fluminense, as quais expressam uma grande concentração dos municípios na categoria de meta alcançada ou ultrapassada, tanto na rede municipal quanto na rede pública. (Os respectivos gráficos estão no anexo 2).

Outra forma de avaliar a evolução do IDEB é analisar o crescimento do índice no período. Assim, busquei verificar como o índice comportou-se não somente em cada dependência administrativa, em termos gerais, como também em cada Região de Governo. A análise demonstra que todas as redes de ensino tiveram sensível e sistemática melhoria no IDEB, resultado da melhora na taxa de aprovação e na proficiência, sendo que mais uma vez a Rede Municipal desponta, apresentando o maior crescimento no percentual de municípios com o IDEB entre médio e alto⁸ – acima de 4,0 – em 2007. Em 2005, 38,7% dos municípios encontram-se nesse patamar e, em 2007, esse percentual sobe para 66%. Tal ascensão deveu-se ao fato de que, como assinalado, muitos municípios da rede conseguiram atingir ou superar a meta prevista para 2007. No que concerne à Rede Pública, a situação não é muito distinta. Tal rede registra o segundo maior crescimento no que se refere ao número de municípios na situação de IDEB médio a alto. Em contrapartida, verifica-se na Rede Estadual pouca variação no que diz respeito à classificação do IDEB entre os municípios no período, mantendo-se em 2007 praticamente o mesmo quadro de 2005 (gráficos no anexo 3). Como resultado, tal rede expressa uma concentração mais elevada de municípios com baixo IDEB em 2007 – entre 0,0 – 3,90 (42,10%).

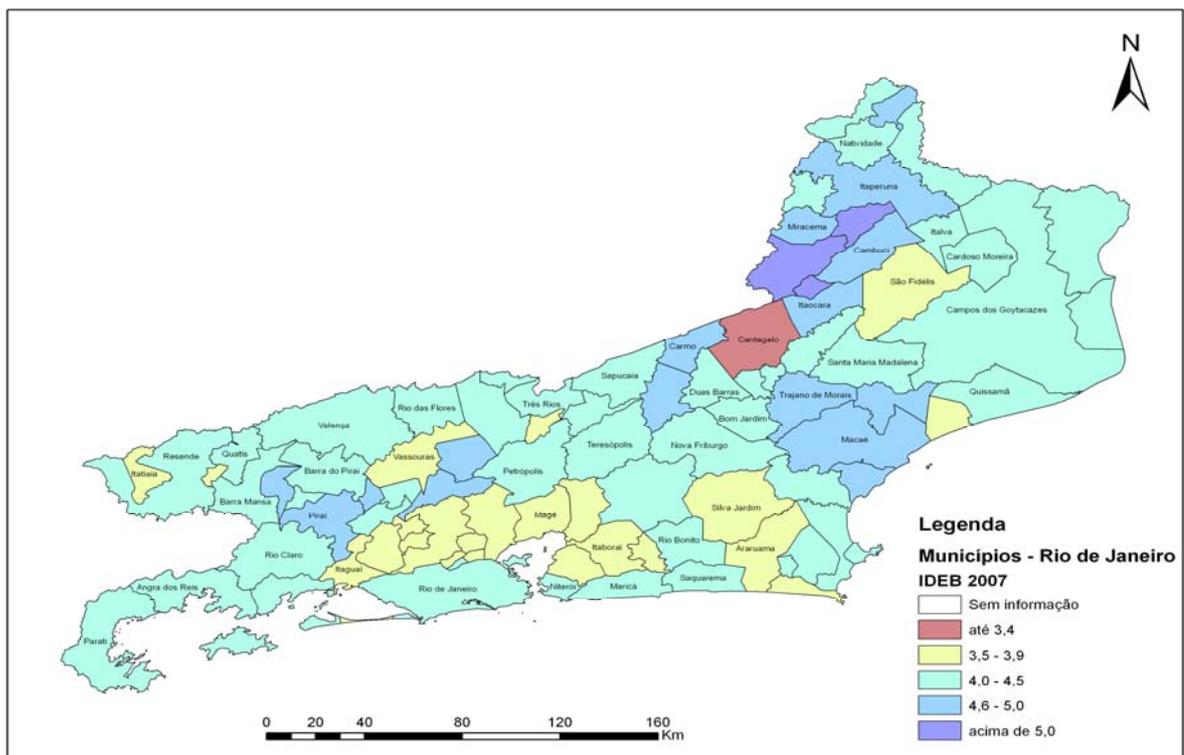
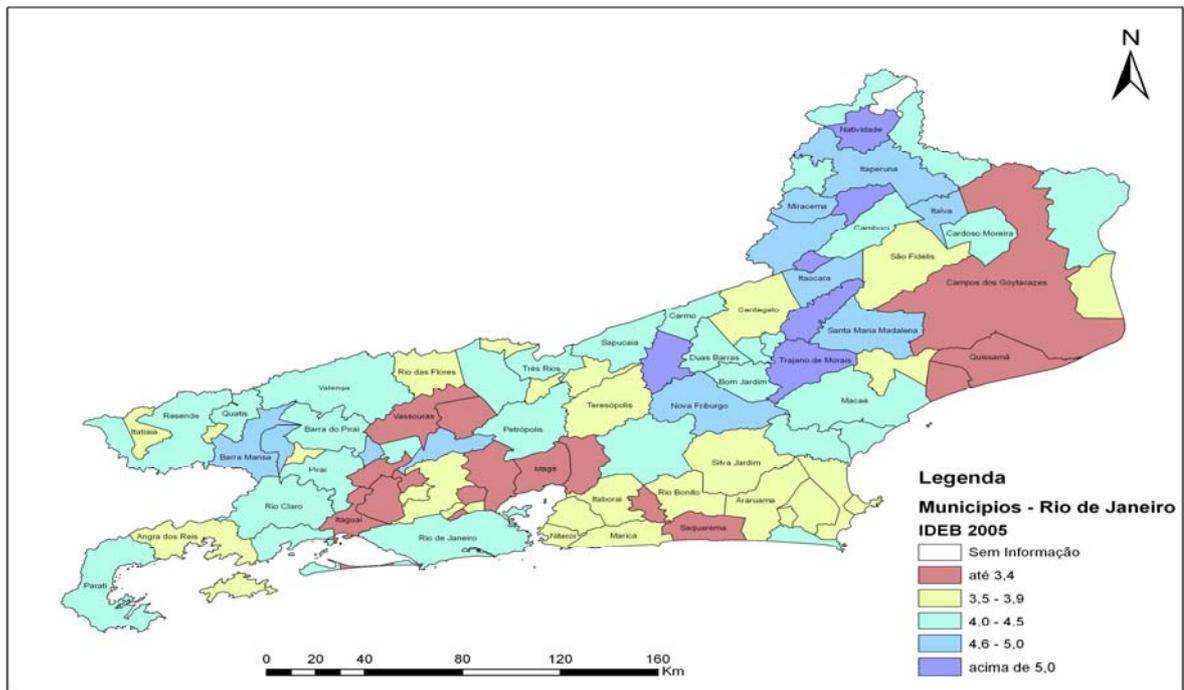
Considerando o resultado do IDEB entre as Regiões de Governo por dependência administrativa, percebe-se uma inversão no cenário. Em 2005, a Rede Estadual, como um todo, apresenta melhor desempenho entre as Regiões, enquanto as redes Pública e Municipal exibem um percentual elevado de municípios com índices baixos em quase todas. Nesse processo, algumas Regiões tomam vulto. Exibindo as maiores concentrações de municípios com IDEB na situação de médio a alto nesse ano, em todas as redes de ensino, encontram-se as Regiões Noroeste e Serrana; na direção oposta estão as Regiões Metropolitana, Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, com altos percentuais de municípios com IDEB baixo. Em contrapartida, em 2007, houve uma melhora substancial no IDEB das redes Pública e Municipal em todas as Regiões e uma piora significativa no índice da Rede Estadual em algumas delas. Destaca-se que nas Regiões Centro-Sul Fluminense e Médio Paraíba o crescimento do índice dos

⁸ O IDEB dos municípios foi agrupado em quatro categorias, as quais correspondem à seguinte classificação: até 3,4 = Muito Baixo; 3,5 – 3,9 = Baixo; 4 – 4,5 = Médio; 4,6 – 5,0 = Alto; acima de 5,0 = Muito Alto. No entanto, para as análises aqui apresentadas, operei de forma integrada com algumas categorias: (Muito Baixo + Baixo = Baixo) e (Alto + Muito Alto = Alto).

municípios nas redes Pública e Municipal é expressivo. Por exemplo, na Região Centro-Sul Fluminense o percentual de municípios da Rede Municipal na categoria de baixo IDEB passou de 60%, em 2005, para 20% em 2007, indicando o aumento do número de municípios nas demais categorias. Já em relação aos piores e melhores desempenhos entre as Regiões em 2005, o quadro mantém-se inalterado em 2007. As Regiões Metropolitana, Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense não registram crescimentos substanciais, permanecendo com uma concentração elevada de municípios com IDEB baixo. Por sua vez, as Regiões Noroeste Fluminense, Serrana e Médio Paraíba permanecem com o bom desempenho.

Os mapas 7 e 8 ilustram, considerando o ensino público como um todo, o crescimento do IDEB em 2007 nos municípios fluminenses. Nota-se a expansão de áreas verdes e azuis (mais escuras) e a redução de áreas vermelhas, indicando a significativa melhora do índice. Em termos Regionais, em 2005, as Regiões Norte Fluminense e Metropolitana apresentam os piores desempenhos, com uma grande concentração de municípios com IDEBs até 3,4. Em 2007, já não se verifica nenhum município de tais Regiões nesse patamar. Na realidade, nesse ano, somente o município Cantagalo, na Região Serrana, encontra-se nessa condição. Também verifica-se que a Região Metropolitana, a despeito do crescimento, ainda apresenta em 2007 a maior concentração de municípios com baixo desempenho, quando comparada às demais Regiões. De forma geral, nas outras Regiões, em 2007, somente um ou outro município destoa, apresentando um desempenho abaixo do conjunto, como, por exemplo, São Fidelis no Norte Fluminense, Itaguaí na Costa Verde, Vassouras no Centro-Sul Fluminense, Silva Jardim e Araruama nas Baixadas Litorâneas.

Mapas 7 e 8: IDEB nos municípios fluminenses em 2005 e 2007.



Fonte: INEP – Estatísticas do Ideb 2008

Em termos intermunicipais, considerando a Rede Municipal, com os piores desempenhos em 2005 encontram-se, empatados, Campo dos Goytacazes (2,9) e Paty do Alferes (2,9), seguidos de Guapimirim (3,0). Verifica-se, pois, mais uma vez em tais municípios os piores resultados em 2005. No entanto, igualmente observa-se o avanço dos mesmos em 2007. Paty dos Alferes e Campo dos Goytacazes foram os municípios que apresentaram os maiores ganhos no período, ultrapassando a meta prevista para 2007 e passando do grupo de baixo IDEB para o do alto IDEB. Guapimirim, por sua vez, embora permaneça situado no grupo com baixo IDEB, não deixa de registrar o crescimento do índice. Por outro lado, os melhores desempenhos em 2005 são: empatados, São José de Ubá (5,4) e Trajano de Moraes (5,4), seguidos de Aperibé (5,1). Em 2007, ocorre uma inversão de ordem: Aperibé apresenta um crescimento substancial, ultrapassa a meta e desponta, com o maior IDEB da rede; São José de Ubá, embora atinja a meta, cai para a segunda posição; e Trajano de Moraes vivencia um retrocesso no período, dado que o seu IDEB decresce, passando de 5,4 para 4,6. Em oposição, os piores índices nesse ano são de Cardoso Moreira (3,2), São Francisco (3,2), que expressam decréscimos significativos, e Guapimirim (3,5).

Na Rede Estadual, os piores desempenhos em 2005 são de Piraí (1,2) e Iguaba Grande (2,3). Os desempenhos mais altos encontram-se em Trajano de Moraes (8,5) e São Sebastião do Alto (7,8). Em 2007, ocorrem algumas inversões de posição. Iguaba grande computa o maior crescimento do período (2,0) e passa a integrar o grupo de municípios com IDEB médio e Piraí não registra IDEB; Mesquita (2,8) e Queimados (3,1) passam a expressar os índices mais baixos. No que concerne aos melhores resultados, a situação não é diferente. Tanto São Sebastião do Alto quanto Trajano de Moraes experimentam perdas significativas no IDEB, o que resulta igualmente na mudança de colocação. Nesse sentido, é digno de nota que tais municípios expressam o mesmo comportamento demonstrado na Rede Pública, visto que aqui também apresentam os maiores decréscimos do período, equivalentes, respectivamente, a 3,3 e 1,0. Além disso, ambos não conseguem alcançar as metas do índice fixadas para 2007. A situação é ainda mais crítica para São Sebastião do Alto, que muda de condição em relação à classificação do IDEB, passando a integrar o grupo de municípios com Baixo IDEB; enquanto Trajano de Moraes, a despeito da queda, mantém-se no grupo com Alto IDEB.

Neste ponto, faz-se fundamental destacar algumas observações referentes ao crescimento do índice no período. Como considerado, a idéia subjacente a este índice é de que a melhoria da qualidade da educação demanda igualmente a melhora conjunta dos indicadores de desempenho e fluxo escolar. Nesse sentido, quando as redes municipais dos municípios empenham-se em atingir as metas do IDEB, ou ultrapassá-las, estão, na verdade, garantindo a melhoria dos indicadores educacionais. De fato, de acordo com Fernandes e Gremaud (2009), a idéia central do sistema de metas subjacente ao IDEB é obter um maior comprometimento das redes e escolas para a melhoria da qualidade da educação.

No entanto, tal crescimento, segundo dados do INEP (2009), não ficou circunscrito aos municípios fluminenses, antes, foi observado no país como um todo. Dessa forma, diante de tal contexto, cabe discutir qual o componente que mais contribuiu para esse crescimento. Neste respeito, um estudo recente do INEP (2009) sobre o IDEB ajuda a elucidar esta questão. O estudo em tela realizou uma decomposição da variação do índice entre 2005 e 2007, buscando identificar a parcela que se deveu a cada componente pelo crescimento do mesmo. Os resultados destacam que, para os anos iniciais do Ensino fundamental, na maioria dos estados, mais de 50% do crescimento do índice é explicado pelo aumento do desempenho escolar, principalmente da Matemática. No caso do estado do Rio de Janeiro, o quadro é um pouco diferente. Neste estado, o componente que mais contribuiu para o crescimento do IDEB foi a aprovação, seguida da disciplina Matemática. A participação da primeira foi cerca de 65%; enquanto que a da segunda foi em torno de 35%. Por sua vez, a participação da nota de Língua Portuguesa foi mínima, praticamente nula.

Dados estes fatos, é possível verificar que, inegavelmente, o crescimento do IDEB na esfera municipal fluminense expressa um comprometimento de gestores e redes de ensino em prol da melhoria da qualidade da educação. Embora ainda não se tenha chegado a um patamar no qual os dois componentes caminhem juntos, os dados apontam o crescimento favorável de ambos os indicadores. A aprovação cresceu, o que significa menos reprovação e evasão; e o desempenho em Matemática também cresceu, o que é igualmente positivo, mesmo que em proporções não plenamente satisfatórias. Logicamente, ainda há espaço para a melhoria dos três componentes, principalmente da Língua Portuguesa. No entanto, os avanços que ocorreram já se fazem sentir no desempenho médio dos

municípios. É possível inferir que o aumento médio na média dos municípios que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB guarda estreita relação com o comprometimento da rede de ensino, com as estratégias pedagógicas implementadas, e com o aumento da nota em Matemática e do rendimento escolar. Também é possível afirmar que, para que tal resultado seja ainda melhor, faz-se necessário o crescimento conjunto dos três componentes do IDEB, caso contrário, como bem sinalizado pelo INEP (2009), o IDEB pode experimentar uma queda nas próximas edições, o que inequivocamente pode, de igual modo, resultar na queda da proficiência discente e no retrocesso da qualidade da educação.

Finalizadas as análises propostas neste capítulo – o exame dos indicadores sociodemográficos e da evolução dos indicadores educacionais no período de 2005-2007 –, verifica-se que os municípios e as Regiões de Governo diferem significativamente entre si, o que igualmente ocorre entre as redes de ensino. Frente a esta realidade, cumpre considerar a que se devem tais diferenças, investigando em que medida as mesmas devem-se à dinâmica social econômica das Regiões de Governo e às estratégias políticas implementadas nas esferas municipais. Como dito, estas são questões que integram o escopo do presente estudo. Assim, os próximos capítulos serão dedicados à discussão de tais questões. Para tanto, inicialmente, realizo um mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses, no que concerne à implementação e consolidação das políticas educacionais aí desenvolvidas – considerado no próximo capítulo. Posteriormente, discuto os efeitos de tais políticas, bem como de variáveis relacionadas à dinâmica econômica e social dos municípios sobre o desempenho médio em matemática das redes de ensino municipais - tema do capítulo 4 .