

5 Conclusões

O presente estudo analisou a relação entre as políticas públicas educacionais e os indicadores de qualidade do Ensino Fundamental nos municípios do estado do Rio de Janeiro, fundamentado essencialmente em três fatos interrelacionados. O primeiro é o reconhecimento de que o processo de descentralização fiscal e política e de maior autonomia dos governos subnacionais, desencadeado na década de 1990, associado à implementação do FUNDEF e a outros interesses político-administrativos locais, resultou na expansão da municipalização da oferta do Ensino Fundamental, dando maior visibilidade às instâncias municipais e imputando igualmente maior responsabilidade às mesmas pela qualidade da educação ofertada. O segundo é o fato de que o PDE enseja uma nova dinâmica nos âmbitos político-institucional e educacional das esferas municipais, impactando diretamente os indicadores educacionais. Um terceiro fato é a necessidade 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. A seguir, os principais achados do estudo serão retomados e algumas considerações acerca das implicações dos mesmos para as políticas educacionais serão colocadas.

Considerando os indicadores econômicos e sociais, verificam-se grandes diferenças entre os municípios e as Regiões de Governo. 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. Comparando as médias do IDH-M das Regiões de Governo com o IDH-M do estado, nota-se que as Regiões Norte Fluminense, Noroeste Fluminense e Serrana são as que possuem os IDH-M médios mais baixos. As Regiões Médio Paraíba, Costa Verde, Baixadas Litorâneas, Metropolitana e Centro-Sul Fluminense apresentam índices médios um pouco mais elevados. No que se refere ao IDI, quando se considera o índice por Região de Governo, observa-se a predominância de municípios na condição de médio desenvolvimento infantil e com índices médios muito próximos entre si. Comparando as Regiões de Governo, os resultados expressam melhores condições de bem-estar para as

crianças residentes nas Regiões Noroeste Fluminense, Médio Paraíba, Norte Fluminense, Centro Sul-Fluminense e Baixadas Litorâneas, enquanto as Regiões Costa Verde, Serrana e Metropolitana apresentam condições menos favoráveis para o desenvolvimento infantil. Por último, 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, mas que, ainda assim, são valores elevados, denotando a desigualdade na distribuição da renda nos municípios fluminenses. As Regiões Metropolitana, Norte Fluminense, Médio Paraíba e Serrana mostram-se mais equânimes na distribuição da renda dos seus municípios, e as Regiões Baixadas Litorâneas, Costa Verde, Noroeste Fluminense e Centro-Sul Fluminense apresentam-se as mais desiguais.

No que diz respeito à evolução dos indicadores de qualidade educacional – taxa de aprovação, desempenho escolar e IDEB – no período de 2005-2007, os resultados indicam a sensível e sistemática melhoria dos indicadores educacionais analisados; não deixando de apontar, contudo, que há ainda muito espaço para a melhora dos mesmos. Em relação às taxas de aprovação, a Rede Municipal foi a que apresentou o maior crescimento médio no período analisado. Dentre as Regiões de Governo, as Regiões Médio Paraíba e Noroeste Fluminense apresentam as melhores taxa de aprovação ao longo de todo o período. Já as Regiões Metropolitana e Norte Fluminense tendem a apresentar as taxas mais baixas. Quanto ao desempenho, a comparação da evolução das médias entre as redes de ensino indica o aumento nos resultados em Matemática, sendo que na Rede Municipal o crescimento foi maior. Quando se examina as Regiões de Governo, considerando o ensino público, as Regiões, de modo geral, Noroeste Fluminense, Médio Paraíba e Serrana apresentam os melhores desempenhos, situando-se acima da média apurada para a rede de ensino, enquanto as Regiões Costa Verde e Metropolitana encontram-se abaixo da média. Por fim, a análise do IDEB demonstra que, em relação à meta estabelecida para 2007, a Rede Municipal apresentou o melhor desempenho, seguida da Rede Pública. Nesta última, de modo geral, os resultados reportam que uma parcela significativa dos municípios atingiu ou ultrapassou a meta prevista para 2007, fato este que redundou no crescimento do índice no período. Entre as Regiões de Governo, as Regiões Serrana, Médio Paraíba e Baixadas Litorâneas registram os piores desempenhos, registrando elevada concentração de municípios com a meta não

alcançada ou com queda no IDEB em 2007, em todas as redes de ensino. Por outro lado, as Regiões Metropolitana e Centro-Sul Fluminense apresentam os melhores desempenhos, expressando uma grande concentração dos municípios na categoria de meta alcançada ou ultrapassada.

No entanto, cumpre registrar que, a despeito do crescimento dos indicadores educacionais no período, os resultados igualmente indicam que há necessidade de mais melhorias. Isso torna-se notório quando se analisa o desempenho médio das redes de ensino fluminenses e quando se considera a decomposição da variação do IDEB no estado do Rio de Janeiro. Em relação ao primeiro aspecto, verifica-se que o desempenho médio obtido pelas redes de ensino fluminenses encontra-se aquém do desejável para a 4ª série (quinto ano) em Matemática. O nível considerado satisfatório para essa etapa de ensino em Matemática é 225 de proficiência.¹³ Entretanto, como explicitado em capítulos anteriores, a média da proficiência da Rede Pública para 2007 é 198,94 – desempenho significativamente abaixo dos nível esperado. No que se refere ao segundo aspecto, nota-se que o aumento do IDEB é aí explicado pelo crescimento das taxas de aprovação e não pelo aumento do desempenho. Na verdade, a contribuição da nota de Matemática foi pequena quando comparada a da taxa de aprovação (INEP, 2009). Assim, tais achados sinalizam que, com efeito, o desempenho no estado fluminense ainda é um ponto de estrangulamento. Serão necessárias ações mais efetivas, tanto no âmbito do sistema de ensino como no das escolas, para que ocorram mudanças concretas neste cenário.

O mapeamento da situação educacional dos municípios fluminenses, no âmbito do PAR, aponta para uma diversidade de prioridades no que se refere à implementação das políticas públicas nas esferas municipais. Conforme discutido, algumas políticas encontram-se bem consolidadas, enquanto outras mostram-se em grau ainda muito incipiente de expansão. No que se refere à dimensão Gestão Educacional, as políticas relacionadas à implantação e organização do Ensino Fundamental de nove anos, e aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB são as que se apresentam mais consolidadas; enquanto as políticas atinentes ao acompanhamento e avaliação do PME e aos critérios para a escolha da direção escolar requerem ações mais efetivas. Quanto à

¹³ Nesse respeito, consultar Paredes *et al.* (2009) e o movimento Todos pela Educação em <http://www.todospelaeducacao.org.br/>.

dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, a expansão das políticas de formação continuada de professores é um destaque. As estratégias políticas direcionadas a essa área já estão mais bem constituídas que as voltadas à formação inicial. Na dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação, as políticas concernentes à frequência do aluno e à execução de reuniões pedagógicas encontram-se mais sistematizadas e difundidas nas esferas municipais; enquanto que as questões de correção do fluxo escolar e a presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos carecem de ações mais específicas. A dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos mostra-se um campo crítico nos municípios fluminenses, apresentando os piores resultados para todos os indicadores, demandando um olhar mais atento dos gestores políticos, bem como ações mais contundentes por parte dos mesmos. As políticas referentes à existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas, e à existência de recursos audiovisuais são as que se apresentam ainda mais incipientes; resultados estes que podem estar associados ao fato de que uma parcela expressiva dos municípios não realiza um planejamento adequado dos recursos financeiros, e tampouco avaliam as áreas prioritárias.

As políticas educacionais que apresentam efeito sobre o desempenho dos alunos das redes de ensino dos municípios fluminenses são aquelas relacionadas à aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB, à formação continuada dos professores, e às condições físicas das instalações e mobiliários. Esses resultados sugerem que políticas voltadas para a melhoria dos recursos escolares, como melhor qualificação dos professores e infraestrutura das escolas, são importantes para o desenvolvimento educacional. Também apontam que tais recursos, inclusive o financeiro, precisam ser bem utilizados. Além disso, convém ressaltar que, semelhantemente ao resultado reportado por Alves (2007a) e, como sinalizado pela autora, a magnitude dos coeficientes aqui estimados é pequena, face ao quanto ainda se faz necessário avançar em termos de melhorias do desempenho discente, o que denota que ainda há muitos desafios à frente para a melhoria efetiva da qualidade da educação. No entanto, ainda assim, tais resultados também denotam que os avanços, mesmo que pequenos, indicam que estamos caminhando nessa direção.

Outros indicadores também foram estimados: o gasto médio no Ensino Fundamental tem efeito negativo e não significativo no desempenho médio das redes municipais de ensino fluminenses; o indicador da situação da elaboração do PAR no município, a taxa de municipalização das matrículas e o IDI possuem coeficientes não significativos; e estar integrado à dinâmica metropolitana apresenta impacto negativo e marginalmente significativo. Tais resultados demonstram que não há uma relação direta entre os fatores econômicos e sociais e o aumento discente. Contudo, verificou-se que, ainda assim, tais fatores têm que ser considerados, pois, como destacado por Queiroz e Campelo (2009), é a interrelação das condições econômicas, da coesão social e das políticas educacionais que impactará a qualidade da educação pública oferecida nos municípios brasileiros.

Com relação à formulação de políticas educacionais, integro o grupo de pesquisadores que enfatiza que a formulação de políticas educacionais deve ser apoiada por evidências sólidas sobre as políticas mais promissoras para a promoção da qualidade da educação. Sob tal perspectiva, apresento agora algumas contribuições do presente estudo nesse sentido. A primeira delas é que o estudo aqui desenvolvido mostrou que o aumento no desempenho discente não está diretamente relacionado às diferenças econômicas e sociais dos municípios, ou à implantação específica de uma determinada política, mas, antes, está estreitamente relacionado à gestão das políticas educacionais. Nessa direção, Alves (2007a) sinaliza que a adesão de estados e municípios brasileiros a um programa ou política está, em grande medida, relacionado à postura dos governos federais ou estaduais, no sentido dos mesmos fornecerem estímulos necessários às outras instâncias para a adesão efetiva. O mesmo pode ser tido sobre a efetividade das políticas implementadas nos governos subnacionais, especialmente nos municípios fluminenses. Os achados do presente estudo indicam que não basta implantar as propostas na rede de ensino, é preciso, acima de tudo, atentar para a materialização de tais propostas no âmbito escolar. Esse é o fator determinante para a efetividade das políticas educacionais. Um bom exemplo disso é a política referente à implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Como visto, muitos municípios, buscando conformar-se ao texto legal, que dispôs que até 2010 todos os entes federados deveriam implantar o Ensino Fundamental de nove anos, aderiram a tal proposta. No entanto, fizeram isso a um preço muito caro. Muitas

das redes de ensino municipais ainda não realizaram a reestruturação total ou parcial da proposta pedagógica, dos espaços físicos, dos materiais pedagógicos e a capacitação dos profissionais. Assim, as evidências apontam que a gestão das políticas educacionais é um tema a ser considerado e perseguido de perto pela agenda política.

Outra contribuição é a utilização do PAR como uma fonte de diagnóstico da situação educacional das diferentes redes de ensino. Essa contribuição é particularmente importante em decorrência do fato de que cada vez mais surgem investigações sobre o tema da avaliação de políticas públicas na área da educação, as quais, por vezes, enfrentam muitos entraves no seu desenvolvimento por não contarem com uma base de informação consolidada acerca de indicadores referentes aos diferentes aspectos educacionais, que permita a comparação entre os entes federados e as redes de ensino. Nesse respeito, o PAR apresenta-se como um “forte aliado.” Inegavelmente, configura-se um instrumento valioso para o diagnóstico da situação educacional de cada instância governamental, apontando as demandas de cada realidade, bem como as prioridades das políticas educacionais aí implementadas. A análise do mesmo aqui possibilitou, em grande medida, estabelecer um panorama da qualidade do Ensino Fundamental nos municípios fluminenses. No entanto, o seu legado para as pesquisas educacionais não para por aí, dado que tal plano constitui-se também um instrumento potencial para a avaliação dos efeitos das atuais políticas educacionais, desenvolvidas no âmbito do PDE. Estamos passando por um processo de renovação e de mudanças no cenário político educacional que precisa ser investigado. Assim, uma vez que o PAR apresenta como finalidade precípua o incremento dos indicadores educacionais até 2011, faz-se necessária uma investigação mais aprofundada do mesmo. Há que se analisar o processo de implementação das ações e subações registradas no plano nas instâncias governamentais e a relação destas ações com os indicadores de qualidade educacional, sendo dimensionado em que medida tais propostas têm favorecido a melhoria da qualidade da educação. Além disso, outro ponto positivo do estudo do plano é que ele permite a análise global das políticas implementadas nas redes de ensino e a perspectiva comparativa entre elas, aspectos pouco explorados nas pesquisas educacionais (ALVES, 2007a). Nesse respeito, considero ser especialmente pertinente e necessária uma investigação cuidadosa e detalhada sobre o processo de implementação e os impactos do PAR

nas esferas municipais fluminenses. Essa é uma discussão que escapa ao escopo deste estudo, mas que sugiro como tema relevante para pesquisa futura.

Finalizo reiterando que as políticas educacionais importam, principalmente quando bem geridas, visto que podem ou não favorecer o aumento do desempenho discente. Logicamente, uma política isolada não produz um efeito muito grande, mas a implementação de um conjunto de políticas promotoras das condições de aprendizagem pode fazer uma diferença significativa entre o sucesso e o fracasso escolar. Assim, reforço o grupo de pesquisadores que acredita que são necessários maiores investimentos na utilização dos resultados das pesquisas sobre a avaliação de políticas educacionais, como peça-chave da política educacional; como igualmente sinalizo que a área da educação carece de mais estudos sobre tal temática. Tais pesquisas permitem elucidar as conseqüências das políticas educacionais na qualidade da educação, apontando as políticas mais promissoras e possibilitando que gestores educacionais elaborem propostas que venham a contribuir para o aprimoramento da educação. Frente a tal cenário, fecho este capítulo fazendo minhas as palavras de Soares (2004b, p. 19):

Como dito, a formulação de políticas públicas ou escolares fundamentadas nessas análises exige ainda um tipo de produção intelectual que ultrapassa o escopo deste artigo. Outros o farão. No entanto, é certo que políticas que de fato mudam o triste cenário da qualidade da escola básica brasileira incluirão a ação de todos os setores envolvidos. A solução não virá apenas com políticas governamentais externas às escolas, como certo tipo de discurso enfatiza. Será uma transformação obtida à custa de pequenos ganhos. Mas assim como o acesso foi obtido, a qualidade pode ser alcançada.