

**SINALIZAÇÕES DAS ESCOLAS E MUNICÍPIOS NO CONTEXTO DO IDEB 2019:
TENTATIVA PRELIMINAR DE LEITURA DO IDEB-2019**

***SEÑALES DE ESCUELAS Y MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO DE IDEB 2019:
INTENTO PRELIMINAR DE LEER IDEB-2019***

***SIGNALING OF SCHOOLS AND MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF IDEB
2019: PRELIMINARY ATTEMPT TO READ IDEB-2019***

Pedro DEMO¹
Renan Antônio da SILVA²

RESUMO: Elaboramos uma análise preliminar do Ideb 2019, aproveitando seu lançamento nessa terceira semana de setembro de 2020 (INEP/MEC, 2020. Ideb, 2020). Vamos focar o comportamento de MS, até onde possível e comparativamente. Algumas indicações já foram anotadas, como um avanço no EM de 2017 para 2019, talvez por conta da Reforma do EM que, mesmo mantendo o mesmo instrucionismo, mexeu com o sistema. Alguns estados se destacaram, tendo agora o Ceará um grande rival, Goiás, e preconizando a importância da movimentação municipal e local. Note-se, porém, que o avanço recente chama a atenção porque o EM mostrava, na série histórica, leitura já marcada; em si, o avanço foi pequeno e está muito longe da solicitação da BNCC de “recriação da escola”.

PALAVRAS-CHAVE: IDEB. Educação. Escola. BNCC.

RESUMEN: Preparamos un análisis preliminar de Ideb 2019, aprovechando su lanzamiento en la tercera semana de septiembre de 2020 (INEP/MEC, 2020. Ideb, 2020). Me centraré en el comportamiento de Mato Grosso do Sul, en la medida de lo posible y comparativamente. Ya se han observado algunos indicios, como el avance de la enseñanza secundaria de 2017 a 2019, tal vez debido a la reforma de la enseñanza secundaria, que, aunque mantiene la misma instrucción, ha alterado el sistema. Algunos estados se destacaron, siendo Ceará ahora un gran rival, Goiás, y defendiendo la importancia del movimiento municipal y local. Cabe señalar, sin embargo, que el reciente avance llama la atención porque la escuela secundaria mostró, en la serie histórica, una lectura ya marcada; en sí mismo, el avance fue pequeño y está muy lejos de la petición de la BNCC de "recrear la escuela".

PALABRAS CLAVE: IDEB. Educación. Colegio. BNCC.

¹ Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF – Brasil. Professor Emérito. Doutor em Sociologia pela Universidade do Sarre – Alemanha. Bolsista Produtividade 1B CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5514-2781>. E-mail: lepp@rc.unesp.br

² Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS), Varginha – MG – Brasil. Pesquisador Titular no Departamento de Pesquisa. Doutor em Educação Escolar (UNESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1171-217X>. E-mail: r.silva@unesp.br

ABSTRACT: *A preliminary analysis of Ideb 2019 was carried out, taking advantage of its launch in the third week of September 2020 (INEP/MEC, 2020. Ideb, 2020). We will focus on the behavior of Mato Grosso do Sul, as far as possible and comparatively. Some indications have already been noted, such as an advance in high school from 2017 to 2019, perhaps because of the High School Reform, which, while maintaining the same instruction, has messed with the system. Some states stood out, with Ceará now having a great rival, Goiás, and advocating the importance of municipal and local movement. It should be noted, however, that the recent advance draws attention because the high school showed, in the historical series, the already known delay; in itself, the advance was small and is very far from the request of the BNCC to "recreate the school".*

KEYWORDS: IDEB. Education. School. BNCC.

Introdução

É possível ler no Ideb-2019 um recado da base escolar e municipal, que já vinha se prenunciando em períodos anteriores, como nos resultados de municípios cearenses, com destaque histórico para Sobral (DEMO, 2017): educação se conduz melhor local ou municipalmente. Sobral, pelos dados de 2019, ocupa o 11º lugar para o 5º ano do Ensino Fundamental (EF) e o 10º para o 9º ano do EF³. Era ainda o município mais populoso (mais de 200 mil habitantes) nesse grupo de municípios.

Quadro 1 – Ranking dos melhores municípios no IDEB-2019, 5º ano do EF e 9º ano do EF

5º ano do EF					9º ano do EF				
Posição	Município	Estado	População	Ideb-2019	Posição	Município	Estado	População	Ideb-2019
1	Mucambo	CE	14.537	9,4	1	Pires Ferreira	CE	10.216	7,8
2	Independência	CE	26.178	9,1	2	Novo Oriente	CE	27.461	7,7
3	Coruripe	AL	56.933	8,9	3	Coruripe	AL	56.933	7,2
4	Janiópolis	PR	6.536	8,8	-	Jequié da Praia	AL	11.887	7,2
5	Milhã	CE	13.078	8,7	5	Jijoca de Jericoacoara	CE	19.587	7,0
6	Martinópolis	CE	10.220	8,6	-	Mucambo	CE	14.537	7,0
7	Pireis Ferreira	CE	10.216	8,5	7	Ararendá	CE	10.500	6,9
-	Serranópolis do Iguaçu	PR	4.513	8,5	-	Catunda	CE	10.342	6,9

³ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_por_IDEB. Acesso em: 10 set. 2020.

9	Iporã do Oeste	SC	8.930	8,4	-	Cruz	CE	22.686	6,9
-	Picada Café	RS	5.564	8,4	-	Sobral	CE	210.711	6,9
-	Sobral	CE	210.711	8,4					
-	Teotônio Vilela	AL	44.667	8,4					

Fonte: Wikipédia⁴

E o Ceará detinha 8 dos 10 primeiros lugares para o 9º ano do EF, sendo que Alagoas os outros dois, ambos estados nordestinos. No 5º ano, nos 12 municípios mostrados, metade é cearense, inclusive os dois primeiros lugares (Mucambo, com Ideb de 9,4; Independência, com Ideb de 9,1). Este pioneirismo cearense hoje achou alguns rivais, como veremos nesta análise, em especial Espírito Santo e Goiás, mas com o mesmo recado: educação se gere melhor na base. A tese bastante comum de que seria mais efetivo federalizar a educação básica, porque muitos municípios não teriam condição mínima de dar conta, tem razão de ser, porque, de fato há muitos municípios que são apenas ficção politiqueria, mas não pode ser vista linearmente, tendo em vista que no topo há municípios de regiões pouco desenvolvidas, mas extremamente inovadores. A comparação dos municípios sempre comete incongruências, porque reflete condições sócio-históricas e econômicas muito diversas, como é comparar o município de São Paulo (capital do estado mais importante do país) com algum município do interior do Amazonas. Tamanho, porém, pode não ser documento e não deveria obscurecer o fato de que, num município do interior bem gerido podem-se ter resultados educacionais relevantes, mesmo que a regra de longe mais comum é o desempenho muito insuficiente, de cunho instrucionista (DEMO, 2020).

Na Quadro 2 aparece a série histórica de 2005 a 2019 de alguns municípios com Ideb elevado, onde vemos alguns padrões de desempenho, entre eles: i) o desempenho do 9º ano é sempre inferior ao do 5º ano (o que indica diferença notável entre atuação do pedagogo e do licenciado); em Sobral, a diferença para 2019 foi de 1.5 pp.; em Mucambo, de 2.4 pp.; em Independência, de 3,2 pp.; ii) se Sobral servir de exemplo, nota-se dificuldade em manter-se no topo, tanto no 5º, quanto no 9º ano do EF; iii) ocorrendo tais resultados em regiões menos avançadas (os melhores municípios para o 9º ano do EF foram todos nordestinos, 8 cearenses, 2 alagoanos), fica a impressão de que o desafio é mais de política educacional, do que de condições externas adversas; iv) parece ser possível, a princípio, ocasionar tal desempenho em qualquer estado ou município, mesmo que não seja questão de princípio, mas de

⁴ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_por_IDEB. Acesso em: 10 set. 2020.

viabilização concreta, dependendo bastante da política educacional implantada, até mais do que da infraestrutura disponível; v) embora se reconheça a precariedade da formação original docente (aparece, por exemplo, logo na atuação bem diversa entre pedagogo e licenciado) (DEMO, 2017a), o fato de poder haver desempenho elevado em situações de precário desenvolvimento socioeconômico poderia indicar que é possível lidar com a precariedade da formação docente no local ou em serviço, com resultados surpreendentes.

Quadro 2 – Sobral (CE) – Ideb 2005 – 2019 – Rede municipal

		2005		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2019
Sobral (CE)	5º EF	4,0		4,9	6,6	7,3	7,8	8,8	9,1	8,4	5,9
	9º EF	-		-	-	-	5,8	6,7	7,2	6,9	6,4
Mucambo (CE)	5º EF	3,5		4,5	4,9	7,5	6,2	6,1	6,8	9,4	5,4
	9º EF	3,3		3,6	4,3	5,0	4,4	4,9	5,2	7,0	5,1
Indepen- cia (CE)	5º EF	2,9		3,7	4,7	6,4	6,2	7,8	6,9	9,1	4,9
	9º EF	-		3,2	3,7	4,3	4,5	5,2	5,5	5,9	4,7
Coruripe (AL)	5º EF	3,1		4,1	4,5	4,8	5,1	6,5	8,5	8,9	5,1
	9º EF	2,7		3,1	3,8	3,3	3,8	4,4	6,3	7,2	4,5
Janiópolis (PR)	5º EF	4,1		4,2	5,3	5,4	5,5	5,7	6,5	8,8	6,0
	9º EF	-		-	-	-	-	-	-	-	-
Iporã do Oeste (SC)	5º EF	4,7		6,5	5,7	7,4	7,2	8,0	7,9	8,4	6,5
	9º EF	4,7		5,4	5,5	5,9	5,7	6,5	6,4	6,3	6,3
Picada Café (RS)	5º EF	-		5,2	5,7	7,0	6,3	7,9	8,0	8,4	6,6
	9º EF	-		5,0	4,1	-	6,9	-	6,4	6,6	6,3

Fonte: INEP

Não faz sentido minimizar questões infraestruturais, apelando para voluntarismos ocasionais, porque estes não duram, enquanto aquelas perduram, mas, o exemplo da política federal de educação, facilmente vista como distante, interventora, lerda, míope, volúvel, indicaria falta clamorosa de política educacional minimamente efetiva, mas que poderia ocorrer em municípios mais facilmente gerenciáveis. Alerta-se, contudo, que os dados podem encobrir laivos instrucionistas marcantes, como é o caso na atual discussão em torno do PISA, em especial após países asiáticos (sobretudo China) ocuparem os primeiros lugares globais, deixando a Europa para trás. Enquanto próceres da metodologia do PISA proclamam os resultados (SCHLEICHER, 2019), os críticos reclamam do instrucionismo repressivo, deformador, autoritário, doentio (RIPLEY, 2013; SAHLBERG, 2017), como é o caso de Zhao (chinês de origem, professor famoso de educação, nos Estados Unidos atualmente) (2014,

2018), sem falar que os dois países atuais na ponta – China e Singapura – mantêm regimes ditatoriais. Embora o PISA se preocupe com o bem-estar dos estudantes (aplica questionários sobre o tema em toda coleta de dados), sistemas de ensino asiáticos (no caso, mormente o chinês e o singapuriano) não acentuam este compromisso; o suicídio estudantil se elevou, sobretudo com a pressão sobre desempenho em matemática (ZHAO, 2018), além de impactar muito negativamente a criatividade e iniciativa estudantil. Os resultados podem ser obtidos menos pela via pedagógica do que pela via da pressão disciplinar. Há, entre nós, escolas que “treinam” obsessivamente para o Ideb, centram todos os esforços escolares em língua portuguesa e matemática, voltam as atenções dos estudantes para as duas disciplinas, como se fossem as únicas que valem a pena, deixando as outras na penumbra. Como questiona Zhao (2018), confundir aprendizagem com memorização de conteúdo, ou com macetes para catar resposta certa, ou com procedimentos disciplinares forçados, pode ter efeito desastroso na formação estudantil, como a docilização dos corpos e mentes (FOUCAULT, 1977), ao lado de coibir o lado formativo autoral, fundamental para a qualidade de vida, sendo que quase nada fica de importante para a vida ulterior, além da escola (DEMO, 2020a).

Os dados que manejo aqui contêm indicações preliminares em favor da hipótese de que educação se faz melhor na base, no município, na escola, visão que tem muita tradição (por exemplo, americana – até hoje educação é conduzida por conselhos locais; ou o uso no *welfare state* de deixar educação para os níveis estaduais e municipais), embora talvez se possa falar de certo tom centralizador, vindo do nível federal, que inverte a relevância dos fluxos: ao invés de virem de baixo, da base, são manipulados de cima. Programas americanos fortes como *A Nation at Risk* (Reagan) ou *No Child Left Behind* (W. Bush), tipicamente salvacionistas e autocráticos, comprometem a postura mais clássica de que educação básica se resolve na base. Programas nacionais propostos pelo MEC podem abrigar este laivo centralizador, em especial quando são vinculados a repasses de recursos, cujo acesso é condicionado pela adesão às políticas. Fica sempre a pergunta se, ao invés de impor políticas via financiamentos impositivos, não seria mais produtivo investir na **capacidade local de se autoconduzir**.

Luzes que vêm de baixo

Quando os resultados do Ideb são focados nas escolas municipais (Quadro 3), por faixa de resultados, fica a sugestão de que a capacidade municipal pode estar muito além do que se imagina: enquanto há, de fato, escolas que não reagem, outras podem reagir de maneira bastante positiva e mesmo surpreendente, dependendo, em parte, de sua iniciativa e concerto de esforços locais. Na média nacional (Brasil), havia 6,9% de escolas com Ideb de até 3,7; 24,2% de 3,8 a 4,9; 31,1% de 5,0 a 5,9; e 37,8% acima de 6,0. Este perfil já contém uma mensagem interessante: enquanto na menor faixa havia 6,9% das escolas, na maior, eram 37,8%, uma cifra quase 6 vezes maior. Sendo o país muito desequilibrado regionalmente, a média é opaca, o que demanda observar as regiões e seus estados. No Norte, havia 21,4% de escolas com Ideb até 3,7; 40,8% com 3,8 a 4,9; 26,5% com 5,0 a 5,9; e 11,3% acima de 6,0. É um perfil de uma região afetada por muitos problemas socioeconômicos, além de suas distâncias geográficas e outras dificuldades de acesso, mas, mesmo aí, alguns estados oferecem cifras animadoras, com destaque para o Acre: 35,5% das escolas tinham Ideb acima de 6,0 (perto da média nacional de 37,8%). Há também o outro lado da moeda: Pará, o estado mais socioculturalmente destacado na região, tinha apenas 5,4% de escolas com Ideb acima de 6,0. Amapá, com 116 escolas mapeadas pelo Ideb 2019, apenas 1 tinha desempenho acima de 6,0. A mensagem possível do Acre é que políticas educacionais locais mais bem montadas, cuidadas, geridas, comprometidas, podem ter resultados favoráveis.

Quadro 3 – Ideb Anos Iniciais EF – Rede Municipal – Escolas municipais e Ideb 2019 (faixas do Ideb).

Reg./Estados	Escol. com Ideb 2019	Faixas de Ideb							
		Até 3,7	%	De 3,8 a 4,9	%	De 5,0 a 5,9	%	6,0 ou mais	%
Brasil	35.071	2.433	6,9	8.472	24,2	10.918	31,1	13.248	37,8
Norte	3.737	801	21,4	1.523	40,8	989	26,5	424	11,3
Rondônia	328	6	1,8	104	31,7	137	50,9	51	15,5
Acre	121	8	6,6	29	24,0	41	33,9	43	35,5
Amazonas	669	149	22,3	213	31,8	177	26,5	130	19,4
Roraima	76	6	7,9	36	47,4	17	22,4	17	22,4
Pará	2.080	596	28,7	934	44,9	437	21,0	113	5,4
Amapá	116	18	15,5	67	57,8	30	25,9	1	0,9
Tocantins	347	18	5,2	140	40,3	120	34,6	69	19,9
Nordeste	14.089	1.570	11,1	5.455	38,7	4.350	30,9	2.714	19,3
Maranhão	2.250	412	18,3	1.186	52,7	511	22,7	141	6,3
Piauí	1.035	122	11,8	413	39,9	248	24,0	252	24,3
Ceará	2.347	6	0,3	162	6,9	786	33,5	1.393	59,4

Rio Gr. Norte	648	129	19,9	329	50,8	156	24,1	34	5,2
Paraíba	954	100	10,5	393	41,2	342	35,8	119	12,5
Pernambuco	1.912	70	3,7	750	39,2	811	42,4	281	14,7
Alagoas	846	30	3,5	327	38,97	335	39,6	154	18,2
Sergipe	496	133	26,8	263	53,0	82	16,5	18	3,6
Bahia	3.601	568	15,8	1.632	45,3	1.079	30,0	322	8,9
Sudeste	10.154	36	0,4	899	8,9	3.261	32,1	5.958	58,7
Minas Gerais	2.839	3	0,1	164	5,8	982	34,6	1.690	59,6
Espírito Santo	691	1	0,1	56	8,1	311	45,0	323	76,7
Rio de Janeiro	2.289	32	1,4	633	27,7	1.057	46,2	567	24,8
S. Paulo	4.335	0	0,0	46	1,1	911	21,0	3.378	77,9
Sul	5.128	3	,01	323	6,3	1.432	27,9	3.370	65,7
Paraná	2.422	0	0,0	87	3,6	554	22,9	1.781	73,5
Santa Catarina	1.191	1	0,1	34	2,9	308	25,9	848	71,2
Rio Gr. Sul	1.515	2	0,1	202	13,3	570	37,6	741	48,9
Centro-Oeste	1.963	23	1,2	272	13,9	886	45,1	782	39,8
Mato Gr. Sul	387	16	4,1	99	25,6	180	46,5	92	23,8
Mato Grosso	448	5	1,1	69	15,4	241	53,8	133	29,7
Goiás	1.128	2	0,3	104	9,2	465	41,2	557	49,4
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: INEP

No Nordeste, havia 11,1% de escolas com Ideb de até 3,7; 38,7% de 3,8 a 4,9; 30,9% de 5,0 a 5,9; e 19,3% com mais de 6,0. Está alguns furos acima do Norte, mas é sabidamente uma região com muitas dificuldades socioeconômicas. No entanto, o Ceará tinha 59,4% de suas escolas municipais com Ideb acima de 6,0, mesmo sendo um brilho relativamente solitário (a próxima cifra era do Piauí, com 24,3%). Alguns estados tinham cifra melhor, como São Paulo (77,9%, a melhor do Quadro), mas não há como comparar a condição socioeconômica dos dois estados. Espírito Santo vinha logo atrás, com 76,7%; depois, Paraná, com 73,5% e Santa Catarina, com 71,2%. Naturalmente, existe o outro lado: alguns estados nordestinos não parecem reagir: Maranhão tinha 6,3% de escolas com Ideb acima de 6,0; Rio Grande de Norte, com 5,2%; Sergipe, com 3,6; Bahia, com 8,9%.

No Sudeste e Sul também há exemplos menos edificantes: Rio de Janeiro tinha apenas 24,8% de escolas municipais com Ideb acima de 6,0; Rio Grande do Sul, com 48,9%, não chegava à metade. E no Centro-Oeste, Goiás tinha a melhor cifra relativa: 49,4%.

Focando agora, não as escolas municipais, mas os municípios (Quadro 4), o perfil se confirma, com alguns matizes a mais. Na média nacional (Brasil), havia apenas 2,1% de municípios com Ideb de até 3,7; 23,8% de 3,8 a 4,9; 29,7% de 5,0 a 5,9; 44,4% de 6,0 ou mais. É um perfil ainda mais alvissareiro que o anterior das escolas municipais. Enquanto as escolas são um pouco menos sensíveis aos desequilíbrios regionais, os municípios os refletem

mais claramente. No Norte, apenas 4,9% dos municípios tinham Ideb acima de 6,0. Sendo que Acre tinha só 14,3%, mesmo sendo a melhor cifra regional (Rondônia tinha cifra similar, de 14%). Os outros estados praticamente não tinham municípios nessa faixa (Tocantins chegou a 6,9%). No Nordeste, 14% dos municípios tinham Ideb acima de 6,0, mas o Ceará despontava com 71,2%, brilhando quase sozinho. Era em muito ultrapassado por São Paulo, com 91,3%; mas rivalizava bem com Paraná e Santa Catarina (77,8%, e 74,8%, respectivamente). Naturalmente, chama ainda mais a atenção que a grande maioria dos municípios tinham cifras muito baixas: Sergipe, com nenhum município.

Quadro 4 – Ideb Anos Iniciais EF – Rede Municipal – Municípios com Ideb calculado para 2019 e resultado para 2019 por faixas do Ideb.

Reg./Estados	Mun. com Ideb 2019	Faixas de Ideb							
		Até 3,7	%	De 3,8 a 4,9	%	De 5,0 a 5,9	%	6,0 ou mais	%
Brasil	5.139	107	2,1	1.221	23,8	1.527	29,7	2.287	44,4
Norte	425	37	8,7	234	55,1	133	31,3	21	4,9
Rondônia	50	0	0,0	12	24,0	31	62,0	7	14,0
Acre	21	1	4,8	7	33,3	10	47,6	3	14,3
Amazonas	59	13	22,0	37	62,7	9	15,3	0	0,0
Roraima	9	0	0,0	8	88,9	1	11,1	0	0,0
Pará	141	17	12,1	97	63,8	25	17,7	2	1,4
Amapá	15	2	13,3	12	80,0	1	6,7	0	0,0
Tocantins	130	4	3,1	61	46,9	56	43,1	9	6,9
Nordeste	1.741	70	4,0	869	49,9	559	32,1	243	14,0
Maranhão	212	2	0,9	156	73,6	51	24,1	3	1,4
Piauí	217	13	6,0	100	46,1	75	34,6	29	13,4
Ceará	184	0	0,0	3	1,6	50	27,2	131	71,2
Rio Gr. Norte	149	22	14,8	89	59,7	33	22,1	5	3,4
Paraíba	211	6	2,8	108	51,2	75	35,3	22	10,4
Pernambuco	183	0	0,0	72	39,3	92	50,3	19	10,4
Alagoas	101	0	0,0	40	39,6	52	51,5	9	8,9
Sergipe	73	17	23,3	50	68,5	6	8,2	0	0,0
Bahia	411	10	2,4	251	61,1	125	30,4	25	6,1
Sudeste	1.549	0	0,0	40	2,6	365	23,6	1.144	73,9
Mias. Gerais	776	0	0,0	21	2,7	229	29,5	526	67,8
Esp. Santo	74	0	0,0	2	2,7	29	39,2	43	58,1
Rio de Janeiro	90	0	0,0	16	17,8	55	61,1	19	21,1
S. Paulo	609	0	0,0	1	0,2	52	8,5	556	91,3
Sul	995	0	0,0	33	3,3	276	27,7	686	68,9
Paraná	397	0	0,0	1	0,3	87	21,9	309	77,8
Santa Catarina	262	0	0,0	1	0,4	65	24,8	196	74,8
Rio Gr. Sul	336	0	0,0	31	9,2	124	36,9	181	53,9
Centro-Oeste	429	0	0,0	45	10,5	194	45,2	190	44,3

Mato Gr. Sul	73	0	0,0	21	28,8	41	56,2	11	15,1
Mato Grosso	119	0	0,0	13	10,9	67	56,3	39	32,8
Goiás	237	0	0,0	11	4,6	86	36,3	140	59,1
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: INEP

De novo, Rio de Janeiro tinha apenas 21,1% de municípios com Ideb acima de 6,0; Rio Grande do Sul, 53,9%. E no Centro-Oeste, Goiás aparecia com 59,1%, indicando, como o Espírito Santo (58,1%), ter condição de avançar. Muitos estados não possuem mais municípios com Ideb até 3,7, como nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Reconheçamos que a heterogeneidade de desempenho marca o cenário, sobretudo no Nordeste, mas, mesmo assim, os dados insinuam que é possível divisar políticas educacionais municipais bem mais efetivas. O caso do Rio de Janeiro poderia ser emblemático, onde apenas 21,1% dos municípios tiveram Ideb acima de 6,0, enquanto São Paulo teve 91,3%. Insinua-se que políticas educacionais no Rio são extremamente menos efetivas que as de São Paulo, tendo parte nisso, com certeza, o atraso socioeconômico do Rio, mas igualmente a desarrumação atávica do estado em termos de políticas públicas. Não é o caso retirar conclusões afoitas, porquanto São Paulo não faz mais que sua obrigação constitucional. Mas desempenhos como do Ceará, Espírito Santo, Goiás indicariam que políticas educacionais locais mais condizentes, consistentes e sustentadas, podem ser um grande diferencial. E isto depende da **capacidade municipal de se autoconduzir**.

Um olhar mais complexo

Os dados do capítulo anterior são dos Anos Iniciais. Agora vamos observar os Anos Finais, dentro do mesmo ângulo de análise. Como notamos acima, mesmo nos municípios do topo do Ideb, há diferença marcante entre os resultados dos Anos Iniciais e dos Anos Finais. Esta queda é significativa e de explicação complexa, sugerindo uma diferença acentuada entre a atuação do pedagogo e do licenciado. Parte da complicação está em ver pedagogia como curso menos exigente que a licenciatura, esperando-se deste melhor desempenho. Na escola é ao contrário, ostensivamente. Um estudo recente do BID (2018) sobre a profissão professor ilustra algumas facetas deste imbróglio, começando pela constatação de que, analisando as matrículas das universidades, há cerca de 20% em cursos de educação, embora, quando se pergunta ao estudante do PISA (com 15 anos de idade) se gostaria de ser professor, apenas 5% confirmam. O BID usa o termo pejorativo de “refúgio” para cursos de educação, por

serem uma modalidade visivelmente facilitada – busca-se um diploma fácil. Embora licenciatura bravateie ser curso melhor que pedagogia e, formalmente, talvez pudesse até ser, na prática o desempenho do pedagogo é muito superior. O licenciado, por sua vez, reclama do desempenho do pedagogo, quando o aluno chega ao 6º ano e é visto como despreparado para os Anos Finais, sobretudo em matemática. A matemática do pedagogo é considerada insuficiente, ou mesmo amadora.

A possível vantagem do pedagogo é que, oferecendo todas as matérias, pode criar com o estudante uma interlocução e relacionamento de relativa confiança e cuidado, algo que agora é exigido na BNCC (DEMO, 2019), sob a rubrica da *formação socioemocional*. A pedagogia parece ter proximidade maior com este desafio, enquanto a licenciatura, por ser, muitas vezes, um curso apenas tingido de pedagogia, pode ser refratária a “cuidar do aluno”. Como regra, o licenciado entra em sala, dá aula e se vai. Instado a ter de cuidar do aluno, pode estranhar, porque lhe parece algo fora de sua alçada técnica. No entanto, é papel pedagógico de todo professor procurar garantir ao estudante o direito de aprender. Esta discussão, para não se tornar bizantina e pouco útil, precisa focar as questões que interessam sem melindres, em especial a necessidade de reconstruir os cursos na universidade (pedagogia e licenciatura), voltados, não mais para um especialista do ensino, mas da *aprendizagem* (DEMO, 2018). A própria BNCC declara, talvez num ato falho, a imperiosidade de “**recriar a escola**”, porque reconhece que a escola vigente não está à altura dos estudantes.

Em termos locais, municipais, a questão mais candente é a formação permanente dos docentes, para que, superando o cacoete instrucionista (apenas repassar conteúdo), encarem o compromisso de garantir, da melhor maneira possível, que os estudantes aprendam efetivamente, como autores (DEMO, 2015). Os pedagogos têm o desafio, nem sempre bem exarado, de “alfabetizar” em até três anos (na média nacional, após três anos, sequer metade se alfabetiza) (BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2019). Os Licenciados, de superar o instrucionismo do mero repasse de conteúdos curriculares, tirando sempre a limpo se os estudantes avançam como autores. Isto leva a mudar por completo os usos e costumes das jornadas pedagógicas ou algo parecido, porque não acrescentam em geral nada de útil para a aprendizagem dos estudantes, sendo que grande parte se esvai em teatros motivacionistas inconsequentes. Os professores precisam estudar, ler, pesquisar, elaborar, argumentar, se autorrenovar permanentemente, durante o trabalho, porque é parte constitutiva de seu trabalho. A deficiência da licenciatura pode estar no desempenho mais baixo dos Anos Finais, ainda que não seja, nunca, o caso achar culpados. Mesmo que o professor não se desempenhe de modo suficiente, é referência insubstituível para mudar a escola, já que, mudar a escola é

mudar o professor. Qualquer questionamento da formação original dos docentes só pode ter o sentido de contrapor alternativas que valorizem os profissionais da aprendizagem, em todos os sentidos.

O Quadro 5 mostra dados para escolas dos Anos Finais e faixas do desempenho no Ideb, cabendo logo constatar que as cifras são bastante mais baixas do que as dos Anos Iniciais (Quadro 3): apenas 14,6% das escolas municipais tinham Ideb acima de 5,5 (no outro quadro a cifra foi de 37,8%). No Norte, eram apenas 3,2%, aparecendo a melhor cifra em Tocantins, com 19,3%; depois vinha Rondônia, com 8%. Já Acre, destaque nos Anos Iniciais, sumia nos Anos Finais: nenhuma escola estava na faixa mais alta. Pode surpreender que o bom desempenho nos Anos Iniciais não acompanhe o dos Anos Finais: a queda é esperada, porque é padrão nacional; mas a queda no Acre foi absoluta! Significa, quiçá, que o estado lida melhor com os pedagogos, não tendo ainda achado a maneira de arrumar o licenciado. No Nordeste, 10,5% das escolas municipais tinham Ideb acima de 5,5, e Ceará era o maior destaque, mas com 41,4% também ocorria em praticamente a metade da cifra dos Anos Iniciais.

Quadro 5 – IDEB Anos Finais EF – Rede Municipal – Escolas com IDEB marcado para 2019 e IDEB 2019

Reg./Estados	Munic. com IDEB 2019	Faixas de Ideb							
		Até 3,4	%	De 3,5 a 4,4	%	De 4,5 a 5,4	%	5,5 ou mais	%
Brasil	16.279	2.388	13,7	5.558	34,1	5.959	36,6	2.374	14,6
Norte	1.752	543	31,0	768	43,8	385	22,0	56	3,2
Rondônia	87	6	6,9	35	40,2	39	44,8	7	8,0
Acre	23	6	26,1	16	56,5	4	47,4	0	0,0
Amazonas	349	99	28,4	143	41,0	95	27,2	12	3,4
Roraima	6	2	33,3	3	50,0	1	16,7	0	0,0
Pará	1.173	407	34,7	532	45,4	218	18,6	16	1,4
Amapá	5	2	40,0	3	60,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	109	21	19,3	39	35,8	28	25,7	21	19,3
Nordeste	8.641	1.668	19,3	3.429	39,7	2.639	30,5	905	10,5
Maranhão	1.676	527	31,4	855	51,0	269	16,1	25	1,5
Piauí	683	87	12,7	270	39,5	223	32,7	103	15,1
Ceará	1.940	18	0,9	260	13,4	1.052	54,2	610	31,4
Rio Gr. Norte	323	122	37,8	153	47,34	43	13,3	5	1,5
Paraíba	478	101	21,1	235	49,2	132	27,6	10	2,1
Pernambuco	935	67	7,2	408	43,6	376	40,2	84	9,0
Alagoas	391	19	4,9	192	49,1	137	35,0	43	11,0
Sergipe	234	96	41,0	113	48,3	23	9,8	2	0,9
Bahia	1.981	631	31,9	943	47,6	384	19,4	23	1,2

Sudeste	3.768	112	3,0	880	23,4	1.933	51,3	843	22,4
Minas Gerais	1.072	31	2,9	325	30,3	530	49,4	186	17,4
Espírito Santo	368	11	3,0	112	30,4	182	49,5	63	17,1
Rio de Janeiro	939	65	6,9	333	35,35	443	47,2	98	10,4
S. Paulo	1.389	5	0,4	110	7,9	778	56,0	496	35,7
Sul	1.578	50	3,2	328	20,8	724	45,9	476	30,2
Paraná	20	0	0,0	1	5,0	11	55,0	8	40,0
Santa Catarina	583	5	0,9	61	10,5	252	43,2	265	45,5
Rio Gr. Sul	975	45	4,6	266	27,3	461	47,3	203	20,8
Centro-Oeste	540	15	2,8	153	28,3	278	51,5	94	17,4
Mato Gr. Sul	165	7	4,2	41	24,8	90	54,5	27	16,4
Mato Grosso	154	3	1,9	61	39,6	72	46,8	18	11,7
Goiás	221	5	2,3	51	23,1	116	52,5	49	22,2
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: INEP

O estado que melhor desempenhou foi Santa Catarina, com 45,5% de escolas municipais com Ideb acima de 5,5; São Paulo ficou com 35,7%, apenas um pouco acima do Ceará. No Centro-Oeste Goiás se destaca, com 22,2%. Na outra ponta, Pará tinha ainda 34,7% de escolas municipais dos Anos Finais com Ideb de até 3,4, superado apenas por Sergipe, com 41,0% e Amapá, com 40,0%. Somente o Paraná não tinha mais escolas municipais com Ideb de até 3,4 e Santa Catarina ainda tinha 5%. Numa comparação entre Pará e Ceará, o primeiro tinha 34,7% de escolas com Ideb de até 3,4, e o Ceará, 0,9%; mas este tinha 31,4% de escolas com Ideb acima de 5,5, enquanto Pará apenas 1,4%. Esta comparação ilustra os dois lados da moeda: é grande desafio resolver a questão localmente, mas alguns exemplos indicam que é, possivelmente, a melhor ideia.

Focando agora municípios da Rede Pública, nas faixas do Ideb (Quadro 6), observamos que apenas 11,9% dos municípios tinham Ideb acima de 5,5, concentrando-se 55,6% na faixa de 3,5 a 4,4. No Norte praticamente inexistiam casos nesta faixa mais alta, voltando a sobressair Acre, com 5,0%. No Nordeste, somente 5,1% dos municípios nos Anos Finais da Rede Pública tinham Ideb de 5,5 ou mais, com realce ostensivo do Ceará: 26,6%. São Paulo tinha a melhor cifra, com 33,4%, tendo destaque superlativo Goiás, com 27,2%, acima da cifra do Ceará. Em ambos os casos, não havia mais municípios com Ideb de até 3,4.

Quadro 6 – Ideb Anos Finais EF – Rede Pública – Municípios com Ideb marcado para 2019 e Ideb 2019

Reg./Estados	Munic. com Ideb 2019	Faixas de Ideb							
		Até 3,4	%	De 3,5 a 4,4	%	De 4,5 a 5,4	%	5,5 ou mais	%
Brasil	5.287	373	7,1	1.717	32,5	2.566	48,5	631	11,9
Norte	412	59	14,3	229	55,6	121	29,4	3	0,7
Rondônia	51	0	0,0	12	23,5	38	74,5	1	2,0
Acre	20	0	0,0	6	30,0	13	65,0	1	5,0
Amazonas	61	8	13,1	42	68,9	11	18,0	0	0,0
Roraima	11	2	18,2	9	81,8	0	0,0	0	0,0
Pará	137	37	27,0	86	62,8	14	10,2	0	0,0
Amapá	14	6	42,9	8	57,1	0	0,0	0	0,0
Tocantins	118	6	5,1	66	55,9	45	38,1	1	0,8
Nordeste	1.731	296	17,1	872	50,4	475	27,4	88	5,1
Maranhão	210	30	14,3	138	65,7	42	20,0	0	0,0
Piauí	218	16	7,3	108	49,5	81	37,2	13	6,0
Ceará	184	0	0,0	12	6,5	123	66,8	49	26,6
Rio Gr. Norte	157	60	38,2	80	51,0	16	10,2	1	0,6
Paraíba	214	50	23,4	124	57,9	38	17,8	2	0,9
Pernambuco	182	4	2,2	82	45,1	84	46,2	12	6,6
Alagoas	100	2	2,0	55	55,0	35	35,0	8	8,0
Sergipe	74	27	36,5	44	59,5	3	4,1	0	0,0
Bahia	392	107	27,3	229	58,4	53	13,5	3	0,8
Sudeste	1.621	7	0,4	342	21,1	992	61,2	280	17,3
Minas Gerais	829	6	0,7	270	32,6	492	59,3	61	7,4
Espírito Santo	78	0	0,0	10	12,8	59	75,6	9	11,5
Rio de Janeiro	91	1	1,1	41	45,1	47	51,6	2	2,2
S. Paulo	623	0	0,0	21	3,4	394	63,2	208	33,4
Sul	1.055	1	0,6	190	17,5	701	64,4	190	17,5
Paraná	389	0	0,0	22	5,7	286	73,5	81	20,8
Santa Catarina	271	2	0,7	63	23,2	173	63,8	33	12,2
Rio Gr. Sul	428	5	1,2	105	24,5	242	56,5	76	17,8
Centro-Oeste	435	4	0,9	84	19,3	277	63,7	70	16,1
Mato Gr. Sul	70	1	1,4	26	37,1	40	57,1	3	4,3
Mato Grosso	125	3	2,4	44	35,2	76	60,8	2	1,6
Goiás	239	0	0,0	14	5,9	160	66,9	65	27,2
Distrito Federal	1	0	0,0	0	0,0	1	100	0	0,0

Fonte: INEP

O desempenho na faixa mais alta mostra o peso da heterogeneidade de políticas educacionais: enquanto alguns municípios avançam, aparentemente, por conta própria, a grande maioria patina. Deixando de lado São Paulo, os dois estados mais exemplares são Ceará, com 26,6% de municípios com Ideb de 5,5 ou mais e Goiás, com 27,2%. No entanto,

Goiás não tem o mesmo desempenho relativo a escolas, o que sugere ser mais bem sucedido na movimentação municipal como tal.

Aposta municipal/local

Para ancorar um pouco mais a aposta municipal/local, recorro a dados do Ensino Médio, com o intuito de contrapor gestão estadual com municipal. Assim, o Ideb de 2019 nos três estados mais destacados para este enfoque – Ceará, Espírito Santo e Goiás – foi: 4,5; 4,7; 4,4, respectivamente. São cifras relativamente interessantes na mediocridade nacional, mas sem maior destaque. Houve três casos com Ideb de 5 ou mais: Santa Catarina, com 5,1 (o maior de todos); e Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ambos com 5,0.

Quando, entretanto, se foca a rede estadual do Ensino Médio nos municípios, por faixa de desempenho no Ideb, o maior destaque cabe ao Espírito Santo, com 20% de municípios com Ideb de 5,2 ou mais; a seguinte cifra maior é de Goiás, com 8,8%; Ceará aparece apenas com 1,6%. Parece, então, que Espírito Santo mobiliza melhor seus municípios, seguindo-se Goiás. Seguindo nesta rota, e focando as escolas do Ensino Médio da rede estadual, Espírito Santo tem a melhor cifra na faixa mais alta, de 23,7%; segue Ceará, com 19,6%; e Goiás, com 18%.

O argumento seria que, em termos de política estadual, os três estados não se destacam – estão, por assim dizer, na vala comum nacional no Ensino Médio. Mas em termos de reação da escola – até certo ponto à revelia da política estadual – há casos de êxito visível, sobretudo nos três estados citados. Pernambuco está se insinuando, com 15,5%. São Paulo também, com 15,5%, mas este é um caso à parte.

É parte do argumento que mobilizar energias burocráticas é bem mais difícil do que mobilizar as energias locais, sobretudo dos professores. Ideb elevado sempre implica forte participação docente em projeto coletivo escolar, do qual são protagonistas confessos e cruciais. Políticas estaduais não são muito diversas das políticas federais, porque não estão ancoradas no chão da escola. Mas é neste que tudo se decide. O exemplo do Ceará foi emblemático: um estado nordestino que fez eclodir, por alguma motivação complexa, a energia de municípios e escolas para virar a mesa e atingir resultados não conhecidos antes. O próprio recuo relativo atual de Sobral indica que é, em grande parte, questão “política”, já que tais iniciativas naturalmente arrefecem, cansam, viram rotina. É duro chegar lá em cima; é ainda mais duro, manter-se lá.

Os dados insinuam então um conluio entre município e escola, que, de certo modo, à revelia das políticas “de cima” (estadual e federal), pode frutificar em projetos locais escolares capazes de uma história diversa. Na prática, a questão chave é “local”, ou seja, da **escola**. A gerência municipal é importante, também porque está mais perto, mas a escola funciona se os docentes assim quiserem.

Esta colocação não desdenha dos níveis “superiores” de política, apenas os considera, a rigor, “inferiores”, ou seja, são de suporte. Tomando concretamente: não é o caso o MEC ou o estado decidir como se faz a alfabetização até aos três anos. É muito impróprio impor instrução direta, método fônico, abordagem holista ou Paulo Freire. É o professor quem precisa ter condições técnicas suficientes para, diagnosticando a situação e cada estudante, **decidir** o que fazer de melhor para ele. Cabe às instâncias de suporte colaborar, investir, mas não decidir. As instâncias ditas superiores devem cobrar os resultados, não determinar os procedimentos. O alfabetizador que não consegue montar seu planejamento, diagnosticar os estudantes, elaborar sua proposta teórica e prática de alfabetização, precisa, a rigor, antes, ainda ser “alfabetizado”. Cumpre, ademais, oferecer condições de trabalho adequadas ao alfabetizador. Ao final, a aposta local é uma aposta no professor, não em diretrizes que vêm de cima, dinheiro carimbado, profecias do arco da velha, retóricas celestiais. E se o estudante não aprende, nada valeu a pena.

Esta posição pode ser mal entendida, se for vista como voluntarismo local, já que muitos municípios não possuem condição mínima para tocar a escola. Mas, como é o município que a vai tocar, há que capacitar o município, técnica e financeiramente, para que resultados possam ser cobrados. Então, a ideia apenas exara um contexto concreto de federalismo consequente, não ao avesso como é uso entre nós. O MEC não se entende como suporte ao município, porque, politicamente, tende a valorizar a posição supremacista mais do que o resultado para os estudantes. Por exemplo, parece claro que a formação dos professores básicos nas universidades precisaria ser completamente refeita, reinventada. Esta seria obra urgente do MEC, mas não acontece porque universidades são entidades fortes demais para serem dobradas com facilidade. Universidades, sim, entendem o MEC como suporte! O município do fim do interior pede licença...

Considerações finais

É, de certa forma, um alívio ver que alguns estados mais modestos no concerto nacional podem destacar-se em educação, quando conseguem arrumar-se localmente (municipalmente). Sobral foi o primeiro alerta de que um município, se quiser, pode se autoconduzir em educação, até porque autocondução é que mais bem condiz com a educação que se imagina emancipatória. Sobral reconheceu que, mesmo a disponibilidade recursos e condições mais favoráveis, isto pode ajudar, não determinaria decisão local. O município assumiu, em colaboração com os docentes que compõem, ao final, a garantia da escola. Mostrou que é possível uma escola de qualidade, mesmo que sempre venhamos a discutir o que seja esta qualidade, como avantei acima, ao questionar os resultados chineses do PISA. Mostra também que não é fácil ficar no topo. Sobral já escorregou para a 11ª posição, embora continue um exemplo fundamental. Entrementes, outros estados se insinuam, com destaque para Espírito Santo e Goiás, o que indica que todo estado pode sacudir-se, se quiser. O exemplo de bons resultados no Acre também reforça a hipótese.

Afinal, aprender bem não pode ser enigma. Sendo aprendizagem autoral condição evolucionária natural, a vida é aprendizagem. A escola é que facilmente encalha em procedimentos que mais se alinham ao repasse de conteúdo curricular do que ao direito do estudante de aprender bem. Atividades de aprendizagem são relegadas (DEMO, 2018), porque na escola nos bastamos com aula, prova e repasse. Isto aprendemos na faculdade, mas é isto que nos torna profissionais do ensino totalmente insatisfatório. Os municípios precisam abrir os olhos e entender que são, até certo ponto e não linearmente, a referência maior da educação. Sempre vemos com certa ironia quando a federação alega que tudo começa no município, porque, na prática, tudo começa em Brasília e muitas vezes nem de lá sai. Mas em educação parece mais claro que soluções são, por vocação, **locais**.

AGRADECIMENTOS: Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPQ.

REFERÊNCIAS

- ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2019. **Todos pela Educação/Moderna**. São Paulo. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.
- BID. ELACQUA, G *et al.* **Profissão professor na américa latina**: por que a docência perdeu prestígio e como recuperá-lo? N.Y.: BID, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8953>. Acesso em: 20 set. 2020.
- DEMO, P. **Aprender como autor**. São Paulo: Gen, 2015.
- DEMO, P. **Sobral está sobrando!** O que Sobral tem que outros não têm? 2017. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1LmTbbbQMUuU49L-a8Wlei-TdwettStuQ4UboW2SMIIY/pub>. Acesso em: 20 set. 2020.
- DEMO, P. **Questionando a Graduação**. 2017a. Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1y-OhRkIY-Lb_Y2P-0eVntZZQBY79MbPY4fSdA8TSol4/edit. Acesso em: 20 set. 2020.
- DEMO, P. **Atividades de Aprendizagem**: sair da mania do ensino para comprometer-se com a aprendizagem do estudante. Campo Grande, MS: SED/GOV, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1FKskDCxNB422PVhrjrDjD48S4cjsb77-/view>. Acesso em: 20 set. 2020.
- DEMO, P. **Escola e Cuidado**. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XKQDqJHfNMFEnN2gVF1n6yZmEmoYkS34/view>. Acesso em 20 set. 2020.
- DEMO, P. **Educação à Deriva – À direita e à esquerda**: instrucionismo como patrimônio nacional. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/10nMlgL8N9GKFgwtbnL-bIn7GQf0HdyA4/view>. Acesso em: 20 set. 2020.
- DEMO, P. **O que resta da escola na vida**. 2020a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1swMQ-4m1DKJ4Nhfa_CbxrR4upYKZLPBG/view. Acesso em: 20 set. 2020.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. História da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1977.
- HORN, J.; WILBURN, D. **The mismeasure of education**. IAP, Charlotte, 2013.
- RIPLEY, A. **The Smartest Kids in the World: And How They Got That Way**. N.Y.: Simon & Schuster, 2013
- RUSSAKOFF, D. **The prize**: who's in charge of america's schools? N.Y.: Houghton Mifflin Harcourt, 2015.
- SAHLBERG, P. **FinishED leadership**. Thousand Oaks: Corwin, 2017.

SCHLEICHER, A. PISA 2018 – **Insights and Interpretations**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

ZHAO, Y. **Who is afraid of the big bad dragon**: why China has the best (and the worst) education system in the world? San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

ZHAO, Y. **What works may hurt**. Side effects in education. Teachers College Press, 2018.

Como referenciar este artigo

DEMO, P.; SILVA, R. A. Sinalizações das escolas e municípios no contexto do IDEB 2019: tentativa preliminar de leitura do IDEB-2019. **Temas em Educ. e Saúde**, Araraquara, v. 16, n. 2, p. 630-647, jul./dez. 2020. e-ISSN 2526-3471. ISSN 1517-7947. DOI: <https://doi.org/10.26673/tes.v16i2.14210>

Submetido em: 03/04/2020

Revisões requeridas: 28/06/2020

Aprovado em: 31/07/2020

Publicado em: 27/08/2020