

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



GOVERNOS ESTADUAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL: ENTRE A COORDENAÇÃO FEDERATIVA E GESTÃO DA PRÓPRIA REDE

Elaine Cristina Licio (IPEA)

Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes (IPEA)

Resumo: Neste artigo analisamos o duplo papel dos governos estaduais na educação básica, seja mediante coordenação federativa em sua abrangência territorial, seja mediante gestão de uma rede própria de escolas. Nosso objetivo é identificar como as diversas combinações de ambas as funções podem afetar o respectivo desempenho no Ideb. Para tanto, construímos uma tipologia que classifica os estados segundo o grau de coordenação federativa adotado e o percentual de matrículas estaduais para os anos finais do ensino fundamental. Ao cotejar essa tipologia com a variação nos resultados no Ideb (2005-2015), verificamos que estados com baixo desempenho inicial e percentual significativo de matrículas municipalizadas evoluíram mais rapidamente quando implementaram instrumentos de coordenação federativa no seu território. Também constatamos que estados que não coordenam nem ofertam matrículas nesse nível de ensino comprometem o respectivo desempenho do Ideb, evidenciando a importância da atuação dos entes estaduais para o avanço da educação básica.

Palavras-chave: Federalismo; Políticas sociais; política educacional; relações federativas; coordenação.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o duplo papel estadual na política de educação brasileira, que envolve a gestão das redes próprias e a coordenação das redes estaduais e municipais de escolas no seu território. Essa possibilidade de atuação, afirmada pela Constituição Federal (CF) de 1988 e referendada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996), conferiu ao ente estadual discricionariedade na organização da oferta educacional. Aliada à competência compartilhada entre estados e municípios para oferta do ensino fundamental, tal discricionariedade tem permitido a configuração de diferentes arranjos institucionais, com estados onde essa oferta é amplamente municipalizada; outros em que a oferta de matrículas é predominantemente estadual; sendo também frequentes arranjos onde tanto estados quanto municípios ofertam parcelas consideráveis das vagas (LICIO e PONTES, no prelo).

Não são apenas os arranjos da oferta educacional que diferem entre as unidades federativas. O mesmo acontece com os resultados educacionais medidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹ – principal indicador nacional sobre o desempenho dos alunos no ensino fundamental e médio. Via de regra, o Ideb das escolas da rede pública no ensino fundamental apresenta melhor resultado nos estados das regiões mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) do que nas regiões Norte e Nordeste, com piores indicadores socioeconômicos. Essa constatação não surpreende dado que a literatura associa fatores como a baixa escolaridade dos pais e baixa renda per capita a piores resultados educacionais (SOARES, 2013).

¹ O Ideb foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, sendo apurado a cada biênio e calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) – com base no Censo Escolar – e as médias de desempenho em exames aplicados pelo Inep.

Todavia, encontramos no caso brasileiro exceções a essa regra, como o caso do Ceará, um dos estados mais pobres do país, cujos resultados no Ideb têm avançado rapidamente e alcançado patamares próximos a estados economicamente mais desenvolvidos, como São Paulo. De outro lado temos o Rio de Janeiro, situado na região mais desenvolvida do país, cujo resultado no Ideb é inferior ao de estados mais pobres. Acreditamos que uma possível explicação para o desempenho não esperado nos dois exemplos citados esteja na qualidade da gestão da política educacional, cuja influência no sucesso escolar ainda carece de maior investigação (MONT'ALVÃO, 2014).

Nesse sentido apontamos a necessidade de uma discussão mais qualificada sobre a gestão da política educacional com foco na distinção dos dois principais papéis destinados aos governos estaduais pela legislação educacional, quais sejam, de gestão de uma rede própria de escolas (art. 211, § 3º da CF); e de coordenação das redes de escolas estaduais e municipais no seu território (art. 75, LDB).

A opção pelo maior ou menor grau de municipalização das matrículas tem a ver com a trajetória político-institucional do ente estadual frente aos incentivos colocados a partir da década de 1990, como o Fundef/Fundeb (GOMES, 2009; VAZQUES, 2014). Tendo em vista a necessidade de se assegurar um padrão mínimo de qualidade no seu território, argumentamos que a adoção de ações estaduais de coordenação adquire maior importância quanto maior o grau de municipalização das matrículas. Afinal, a coexistência de múltiplos sistemas de ensino pode acentuar disparidades de oportunidades educacionais (em termos de infraestrutura, conteúdos, projetos pedagógicos, calendários, recursos humanos etc.).

Se a coordenação estadual importa para melhorar o desempenho dos alunos das escolas estaduais e municipais, cabe refletir sobre as condições para sua operacionalização. Em que papel os estados se sairiam melhor, em termos de resultados educacionais medidos pelo Ideb: quando privilegiam ações de coordenação de redes de escolas estaduais e municipais? Ou quanto optam por gerir uma rede própria?

Neste trabalho buscamos aproximar a discussão sobre os determinantes do sucesso escolar (SOARES, 2013; MONT'ALVÃO, 2014) com as reflexões sobre os arranjos de oferta educacional adotados em virtude do compartilhamento de responsabilidades pelo ensino fundamental por estados e municípios. A relevância da pesquisa também se justifica diante do diagnóstico sobre a necessidade de se avançar no estudo do papel dos governos estaduais que, no processo de descentralização implementado a partir da década de 1990, têm desempenhado um papel coadjuvante na gestão das políticas sociais (SOUZA, 2018). Nosso objetivo é identificar em que medida a adoção de diferentes arranjos de oferta estadual estão associados a melhores ou piores resultados educacionais medidos pelo Ideb.

Na primeira parte do artigo analisamos as responsabilidades federativas na educação brasileira com ênfase no novo arranjo institucional configurado após o processo de descentralização originado na CF de 1988, de modo a contextualizar o papel dos governos estaduais na política educacional e sua relação com a melhoria dos resultados educacionais. Na segunda parte, construímos uma tipologia bidimensional dos perfis de atuação que leva em consideração tanto a ação coordenadora estadual – desenvolvida por Segatto (2015; 2017; SEGATTO, ABRUCIO, 2016) – quanto o percentual de matrículas ofertadas por este ente. A caracterização dos governos estaduais a partir dessa tipologia é cotejada com os respectivos resultados da rede pública alcançados no Ideb dos anos finais do ensino fundamental. Após uma discussão dos resultados encontrados, apresentamos nossas conclusões.

PARTE 1 – RESPONSABILIDADES FEDERATIVAS NO ENSINO FUNDAMENTAL: COORDENAÇÃO ESTADUAL E RESULTADOS EDUCACIONAIS

A literatura de política comparada aponta para a complexidade da relação entre federalismo e políticas sociais, tendo em vista a necessidade de se compatibilizar a equidade na oferta dos serviços sociais com a diversidade das demandas e capacidades estatais dos entes constituintes de cada Federação (PIERSON, 1995). Esse desafio se materializa por meio de relações intergovernamentais que conformam os arranjos institucionais destinados à provisão de serviços.

No caso brasileiro, é possível identificar diferenças nos arranjos institucionais observados nas políticas sociais de caráter universal, organizadas sob a égide de um federalismo cooperativo, que atestam essa complexidade. As políticas de saúde e de assistência social foram organizadas por meio de sistemas únicos, onde há atribuições razoavelmente explícitas de responsabilidade tanto na coordenação da política (liderada pelo governo federal), quanto na prestação dos serviços (majoritariamente a cargo dos municípios) e no seu cofinanciamento (do qual participam os três níveis de governo). Aos estados restou um papel secundário, com foco no apoio aos municípios e poucas áreas de atuação exclusiva. No caso da educação básica a União também desempenha importante papel de coordenação e indução, mas num contexto de maior autonomia dos governos subnacionais para execução e financiamento da política, com definição de áreas de atuação privativas e outras comuns a estados e municípios (FRANZESE, ABRUCIO, 2013).

Até a década de 1980 os governos estaduais figuravam como principais responsáveis pela provisão dos níveis fundamental e médio, de modo que apenas alguns estados das regiões Norte e Nordeste haviam passado por processos mais significativos de municipalização (SEGATTO, 2015). Em 1988 o município foi constitucionalmente apontado como provedor de políticas sociais, cabendo-lhe, no caso da educação, o ensino infantil e fundamental. Com o advento da nova LDB, em 1996, coube aos estados, além de compartilharem com os municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental, a atuação prioritária no ensino médio, bem como a coordenação das redes estaduais e municipais. Essa organização da política educacional teve objetivos ambiciosos e buscou não apenas viabilizar a universalização da oferta do ensino fundamental, mas também reduzir disparidades de acesso e garantir um padrão mínimo de qualidade.

O novo arranjo institucional da política – assumido a partir da descentralização pós-constitucional – impactou a distribuição das matrículas por parte dos governos estaduais e municipais no ensino fundamental. Licio e Pontes (no prelo) relatam que, a partir de 1996, teve início um processo de inversão na proporção de matrículas entre os entes subnacionais, com os municípios gradualmente substituindo os estados enquanto principais provedores de vagas no ensino fundamental. Os municípios passaram a se apropriar de uma fatia cada vez maior das matrículas, alterando sua participação de 32,11% em 1995, para 56,27% em 2015, acompanhado de uma importante redução das ofertas estaduais que, inversamente, saíram de um patamar de 56,56% para 27,28% das matrículas do ensino fundamental no mesmo período. Segundo os autores, o *timing* desse processo está relacionado a mudanças importantes na legislação referente à política educacional, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e publicação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ambos em 1996. Em 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) expandiu – para os níveis de ensino infantil e médio – o modelo de financiamento inaugurado pelo Fundef, permitindo a continuidade do processo de municipalização das matrículas da educação básica.

Castro (2014) mostra que tal movimento se refletiu na execução orçamentária, de modo que o nível municipal de governo foi o que mais ampliou seus gastos na educação no período recente, reflexo não só do aumento relativo do gasto no ensino fundamental, mas também da intensa municipalização deste nível de ensino, sobretudo no que se refere à oferta dos seus anos iniciais (1º ao 5º ano). Houve assim um declínio no percentual de recursos executados pelos estados no período, embora isso não signifique, segundo Castro (2014), uma redução dos recursos de origem estaduais destinados à educação. Para o autor, o que decresceu não foi o financiamento estadual – fixado pelo Fundeb² – mas a própria oferta estadual do ensino fundamental.

Todavia, diferentemente do que acreditavam alguns defensores da descentralização, a municipalização das vagas não resultou necessariamente na melhoria da qualidade da oferta educacional, mostrando que transformar escolas estaduais em municipais não é garantia de maior qualidade da oferta educacional (CENEVIVA, 2012; LEME *et al*, 2009). Vale registrar que o recente avanço nos indicadores educacionais não se distribuiu de maneira uniforme em todo território nacional. A esse respeito, Mont’Alvão (2014) demonstra – a partir de dados do Censo Populacional – que em 2010 ainda havia significativas desigualdades na progressão educacional dos alunos, e que essas desigualdades não se explicavam apenas por variáveis relacionadas à renda ou ao capital social e cultural das famílias de origem. De acordo com a análise, indicadores educacionais municipais (presença de escolas de diferentes níveis, qualificação dos professores etc.) também afetaram, a capacidade dos alunos de ultrapassarem transições em sua carreira estudantil. Esse achado aprofunda constatações já cristalizadas na literatura sobre a política educacional brasileira, que demonstra a persistência de diferenças nas condições de oferta e resultados educacionais, tanto em termos regionais quanto entre escolas dentro do mesmo território³ (TORRES *et al*, 2008; CASTRO, 2009; ARRETICHE, FUSARO, GOMES, 2012; BRASIL, s.d.).

Ademais, a melhora nos indicadores educacionais no período recente é resultado não apenas da municipalização em si, mas também da forma como vem sendo conduzida. A descentralização da oferta veio acompanhada, sobretudo na última década, da ampliação de instrumentos de coordenação federativa operados pela União, como o Plano de Ações Articuladas (PAR), os programas federais destinados a melhorar a qualidade da educação básica e a definição de indicadores que mensurem os avanços nesse processo – como é o caso do Ideb.

Segundo Abramo e Licio (no prelo), a última década, em especial, se caracteriza por uma mudança de postura por parte da União, que se afastou do seu tradicional papel subsidiário na educação básica e ampliou sua participação e responsabilidade nos respectivos arranjos e instrumentos de coordenação.

² Os estados permanecem como nível de governo que mais contribui para a educação básica. O Fundeb não inclui impostos municipais, sendo financiado majoritariamente por impostos estaduais – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD e quotas-parte estaduais e municipais do FPE, do FPM e de impostos federais (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto Territorial Rural (ITR) e desoneração de exportações, de que trata a Lei complementar n 87/96 (Lei Kandir).

³ Castro (2009) mostra que em 2009 a escolaridade média da região Sudeste era de oito anos, enquanto na região Nordeste era de apenas seis anos. A população rural estudava, em média, quatro anos a menos do que a urbana (cuja média era de 8,5 anos de estudo), enquanto negros estudavam, em média, dois anos a menos que os brancos.

Inclusive, Segatto e Abrucio (2016) consideram que as relações verticais que o governo federal estabelece com os entes subnacionais são mais uniformes do que aquelas entre os estados e os municípios. Enquanto as regulamentações nacionais, a redistribuição de recursos e os programas federais seriam válidos para todos os municípios, a cooperação entre estados e municípios varia no seu conteúdo, institucionalização e, não raro, não alcança igualmente todos os municípios dentro de um mesmo estado.

O novo arranjo institucional para oferta da educação básica tem desincumbido os estados da responsabilidade pela oferta, mas ampliado sua responsabilidade pela coordenação das redes de ensino do seu território para evitar a fragmentação decorrente do avanço da municipalização. Nesse sentido, Segatto (2017) argumenta que a coordenação estado-municípios pode influenciar as políticas municipais de diferentes modos, como por exemplo, promovendo a maior equalização nos recursos e capacidades administrativas, evitando sobreposições e lacunas na provisão dos serviços educacionais, melhorando a implementação de políticas nacionais etc. É a partir deste entendimento que buscamos, no próximo tópico, analisar as implicações da coordenação estadual sobre os resultados da política medido pelo Ideb.

1.1 COORDENAÇÃO ESTADUAL E EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO DA REDE PÚBLICA NO IDEB

Passamos à análise da relação entre a evolução do desempenho das escolas públicas no Ideb, no período 2005-2015, e o padrão de coordenação estadual na política educacional. Nesse caso, importa observar se maiores graus de coordenação estadual estão associados a uma melhoria mais acelerada no desempenho das redes municipais.

Nosso foco está sobre os anos finais do ensino fundamental cuja oferta de matrículas é bem distribuída entre os governos subnacionais⁴. Ainda que o desempenho no Ideb por parte das redes públicas de quase todos os municípios tenha melhorado no decênio analisado, os resultados revelam que a maior parte ficou aquém do projetado para o período, tendo apenas cinco dos 26 estados (PE, AM, CE, MT e GO) alcançado as respectivas metas para os anos finais do ensino fundamental⁵. Ou seja, além de contar com uma distribuição de matrículas mais heterogênea no ensino fundamental, é justamente esse o nível de ensino com maior dificuldade de alcançar as metas do Ideb, fazendo-se necessária a adoção de ações direcionadas para alavancar a qualidade da oferta educacional.

Optamos por analisar o município segundo o respectivo Ideb da rede pública – cuja mensuração considera as escolas do seu território, sem distinguir se são próprias ou geridas pelo governo estadual. Nossa hipótese é de que os municípios de estados que adotam maior grau de coordenação tenham avançado mais rapidamente na escala do Ideb da rede pública no período analisado.

Mas afinal, como os estados têm atuado na coordenação federativa junto aos municípios? Em sua tese de doutorado Segatto (2015) desenvolveu uma tipologia que classifica as unidades da federação de acordo com o papel coordenador desempenhado pelos governos estaduais. Para tanto, averiguou os tipos de ações realizadas pelos estados junto aos municípios⁶ e o grau de institucionalização dessa atuação. O Quadro 1 ilustra a descrição e composição das categorias de coordenação por parte dos governos estaduais, bem como o respectivo desempenho no Ideb em 2005, ano que inicia o período analisado.

⁴ Em 2015 os entes estaduais eram responsáveis por 51% das matrículas dos anos finais do ensino fundamental, enquanto os entes municipais ficaram com 49%. Já nos anos iniciais os municípios são responsáveis pela maior parte da oferta das matrículas (83% em 2015).

⁵ Nos anos iniciais o desempenho no Ideb está mais equacionado, de modo que apenas três unidades federativas não puderam alcançar a respectiva meta em 2015 (AP, SE e RJ).

⁶ As formas e possibilidades de interação entre ambos os entes encontradas na pesquisa foram diversas: "...formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa" (SEGATTO, 2015, p. 81).

Quadro 1 – Tipologia segundo graus de coordenação federativa dos governos estaduais e respectivo Ideb rede pública nos anos finais do ensino fundamental (2005)

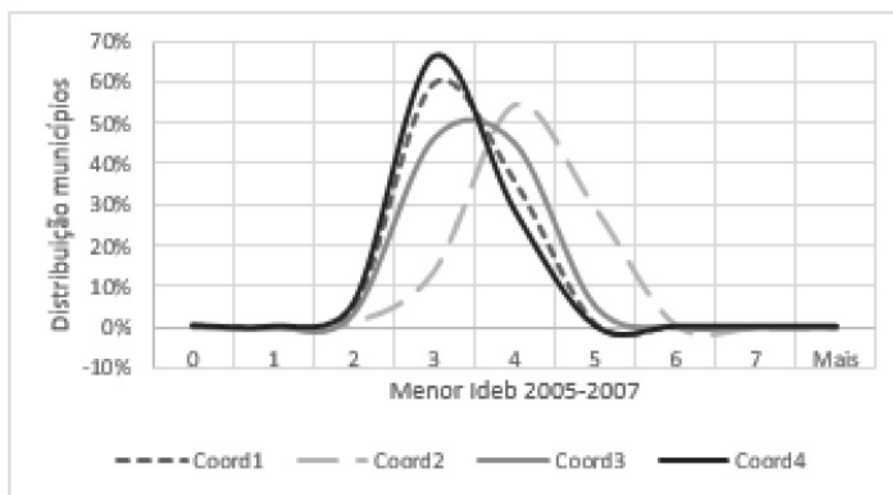
Grau de coordenação estadual	Características	Unidades da Federação e Ideb (2005)
1 - Políticas Independentes	Pouca ou nenhuma cooperação. Ocorrência de conflito/competição entre os entes.	Rondônia (3,1), Roraima (3,2), Pará (3,2), Amapá (3,4), Maranhão (2,8), Rio Grande do Norte (2,5), Rio de Janeiro (3,2), Santa Catarina (4,1)
2 - Ações Conjuntas	Cooperação fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não intencional. Não envolve redistribuição de recursos.	Amazonas (2,6), Alagoas (2,3), Espírito Santo (3,5), São Paulo (3,8), Paraná (3,3), Rio Grande do Sul (3,1)
3 - Programas Conjuntos	Cooperação institucionalizada entre estados e municípios. Redistribuição de recursos materiais e humanos. Cooperação resulta de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva à variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.	Acre (3,4), Tocantins (3,3), Sergipe (2,7), Piauí (2,8), Pernambuco (2,4), Bahia (2,6), Minas Gerais (3,6), Mato Grosso (3), Goiás (3,3)
4 - Coordenação Estadual	Cooperação institucionalizada entre os entes, em caráter mais verticalizado. Estado induz fortemente a cooperação. Envolve redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.	Ceará (2,8), Paraíba (2,5), Mato Grosso do Sul (3,1)

Fonte: Segatto (2015; 2017), Segatto e Abrucio (2016), INEP (2015). Elaboração própria.

Licio e Pontes (no prelo) se apropriaram da referida tipologia fazendo, no entanto, alguns ajustes. Em primeiro lugar excluíram uma das categorias de grau de coordenação descritas por Segatto (2005) (originalmente eram cinco) e reclassificaram o Estado do Rio Grande do Sul como um estado com menor grau de coordenação estadual. Ademais, como o foco está na coordenação estadual das redes estaduais e municipais, não levaram em conta o desempenho dos estados responsáveis por mais de 95% totalidade da oferta das matrículas nos anos finais do ensino fundamental (RR com 96%, AP, com 95% e PR com 98%), já que nesse caso não há necessidade de coordenação federativa estadual significativa. O terceiro e último ajuste ocorreu no sentido de uniformizar, para fins de análise da variável Ideb, o perfil dos estados com menor e maior grau de coordenação federativa. Dado que os municípios do Grupo 4 – de maior grau de coordenação – são os que apresentavam pior desempenho no início do período analisado (2005) com média inferior a 3 – poder-se-ia argumentar que os mesmos possuíam maior potencial de avanço posterior, tendo em vista a lei dos rendimentos decrescentes. Para lidar com essa objeção foi desconsiderado, no Grupo 1, o Estado de Santa Catarina, que possuía o maior Ideb da rede pública do Brasil para os anos finais no início do período analisado (equivalente a 4,1).

O Gráfico 1 mostra que, no início do período analisado, o desempenho no Ideb por parte da rede pública nos municípios situados nos estados do grupo 4 – de maior coordenação estadual – era muito semelhante ao dos estados no Grupo 1 – de menor coordenação estadual.

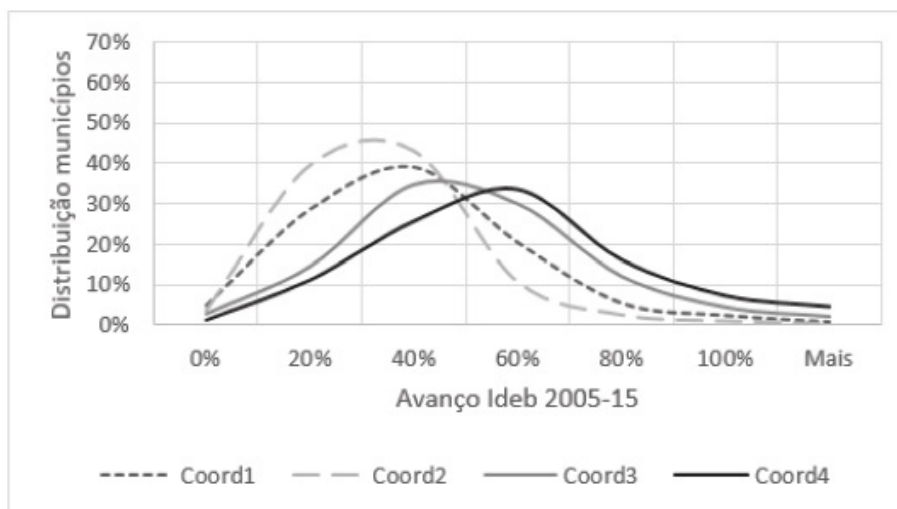
Gráfico 1 – Curva de distribuição dos grupos de municípios segundo o grau de coordenação estadual, por Ideb da rede pública (2005-2007)



Fonte: Lício e Pontes (no prelo).

No Gráfico 2, observa-se que a rede pública de municípios em estados que adotam maior grau de coordenação federativa (grupo 4) avançaram mais rapidamente no Ideb no período 2005-2015, embora seus municípios possuíssem Ideb da rede pública inicial semelhante aos do Grupo 1 (com média inferior a 3). Esse achado, registrado por Lício e Pontes (no prelo), sinaliza a importância do papel coordenador do governo estadual para avançar nos indicadores educacionais, para além da sua função tradicional de gestor da própria rede.

Gráfico 2 – Curva de distribuição dos grupos de municípios segundo o grau de coordenação estadual e avanço do Ideb da rede pública (2005-2015)



Fonte: Lício e Pontes (no prelo).

Os autores recomendam cautela ao interpretar os dados que, embora sinalizem um efeito positivo da coordenação estadual sobre o desempenho dos municípios, não permitem inferir causalidade. O que este resultado indica é que a coordenação estadual está associada à melhoria dos resultados educacionais da rede pública dos municípios dos estados do grupo 4 (CE, PB e MS). Entretanto, resta saber como estes estados se diferenciam em seu perfil de atuação não apenas enquanto coordenadores, mas também como gestores de uma rede própria de escolas. Assim, no que segue, construímos categorias de atuação estadual que levam em consideração tanto sua função de coordenação das redes de escolas estaduais e municipais quanto de oferta de matrículas estaduais nos anos finais do ensino fundamental.

PARTE 2. DIFERENTES PERFIS DE ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS, DIFERENTES DESAFIOS DE COORDENAÇÃO

Nesta seção, analisamos a relação entre os perfis de atuação estadual e as mudanças no resultado do Ideb no período 2005-2015. Propomos na Figura 1 uma tipologia que identifica quatro perfis de atuação dos estados na política educacional, levando em consideração (1) sua participação direta na provisão de matrículas e (2) sua atuação na coordenação junto aos municípios do território, segundo as categorias definidas por Segatto (2015, 2017). De maneira exploratória, procuramos observar quais perfis estariam relacionados a melhorias mais aceleradas no desempenho da respectiva rede pública no Ideb.

Figura 1 – perfis de atuação estadual – anos finais do ensino fundamental

Grau de coordenação (SEGATTO, 2015, 2017)		
→		
Provisão de matrículas ↓	PASSIVOS – não coordenam e nem ofertam vagas MA, RN, RJ, PA, ES, AL	COORDENADORES – Coordenam redes majoritariamente municipais CE, SE, PE, PI, BA, PB
	PROVEDORES – Administram rede própria (que abrange maior parte das matrículas) PR, RR, AP, RO, SC, SP, AM, RS	ATIVOS – Coordenam e administram rede própria, municípios ofertam menor parte das matrículas AC, MT, MS, MG, TO, GO

Elaboração própria.

O primeiro perfil de atuação define os estados ‘passivos’, que estão pouco envolvidos na provisão direta (menos de 50%) de matrículas nos anos finais do ensino fundamental e não oferecem apoios substantivos a seus municípios nesse segmento do ensino básico (graus de coordenação 1 e 2). O Maranhão exemplifica esse perfil, por não possuir ações de coordenação e por oferecer poucas matrículas para os anos finais do ensino fundamental⁷.

O segundo perfil se circunscreve aos estados ‘coordenadores’, que oferecem a menor parte (menos de 50%) das matrículas nas redes públicas, mas atuam de maneira relevante na coordenação da política junto aos municípios (graus de coordenação 3 e 4). Além disso, promovem cooperação institucionalizada entre os entes e adotam mecanismos que redistribuem recursos financeiros, materiais e humanos. O Ceará se destaca nesse grupo, com oferta majoritariamente municipalizada, e apoio estadual por meio de ações de avaliação, bonificação e capacitação (CODES, ARAÚJO, 2017)⁸.

O terceiro perfil define os estados ‘provedores’, que atuam principalmente na provisão das matrículas nos anos finais do ensino fundamental (mais de 50%), sem ações relevantes na coordenação federativa (graus de coordenação 1 e 2). RR, AP e RO, ex-territórios federais, destacam-se pela ampla proporção de matrículas estaduais. PR também desponta como estado tipicamente provedor, sendo responsável pela quase a totalidade da rede nos anos finais do ensino fundamental (98%).

O quarto e último perfil de atuação estadual define o perfil de estados ‘ativos’, que tanto provêm a maior parte das matrículas nos anos finais quanto possuem ações de apoio e indução em conjunto com os municípios. São estados fortemente envolvidos na oferta dos anos finais do ensino fundamental em seu território, como o AC, MT e MG.

Cotejamos os perfis estaduais descritos com mudanças no desempenho do Ideb, no decênio 2005-2015. Para tanto, utilizamos três variáveis importantes para medir a variação no desempenho: 1) a variação percentual entre o desempenho observado entre 2005 e 2015; 2) o alcance das metas estipuladas para 2015; e 3) como as mudanças no desempenho afetaram a posição relativa dos estados em um *ranking* de resultados do Ideb. Descrevemos a seguir as tendências mais relevantes.

⁷ Os demais estados deste perfil possuem ofertas mais expressivas de matrículas (entre 27 e 40%), mas somente AL e ES desenvolvem algum tipo de ação conjunta entre as redes estadual e municipal.

⁸ Codes e Araújo (2017) avaliam que o regime de colaboração no Ceará se materializa por meio de ações estaduais de avaliação de desempenho, fornecimento de material didático e qualificação dos professores, bem como premiação de resultados – em dinheiro – para as escolas que mais avançaram no Ideb e maior repasse de ICMS para os municípios que mais evoluíram nesse aspecto.

Tabela 1 – Melhoria percentual no desempenho dos estados no Ideb 2005/2015 e perfil de atuação dos governos estaduais

Estado	Melhoria no desempenho Ideb 2005-2010 (em %)	Perfil de atuação do governo estadual
Amazonas	61,5	Provedor
Ceará	60,7	Coordenador
Pernambuco	58,3	Coordenador
Mato Grosso	50,0	Ativo
Paraíba	40,0	Coordenador
Goiás	39,4	Ativo
Piauí	39,3	Coordenador
Alagoas	39,1	Passivo
Mato Grosso do Sul	38,7	Ativo
Rio Grande do Norte	36,0	Passivo
Rondônia	32,3	Provedor
Maranhão	32,1	Passivo
Bahia	30,8	Coordenador
Paraná	30,3	Provedor
Acre	29,4	Ativo
Minas Gerais	27,8	Ativo
Rio de Janeiro	25,0	Passivo
São Paulo	23,7	Provedor
Tocantins	21,2	Ativo
Santa Catarina	19,5	Provedor
Espírito Santo	17,1	Passivo
R. G. do Sul	16,7	Provedor
Roraima	15,6	Provedor
Sergipe	14,8	Coordenador
Pará	12,5	Passivo
Amapá	2,9	Provedor

Fonte: INEP (2005, 2015). Elaboração própria.

A Tabela 1 mostra que quatro dos cinco estados que mais avançaram, proporcionalmente, no Ideb no período analisado – Ceará, Pernambuco, Mato Grosso e Paraíba – apresentavam ações importantes de coordenação da oferta no seu território, confirmando a associação positiva entre ambos os fenômenos encontradas na primeira parte deste artigo. Apenas o Amazonas possui um perfil provedor, ofertando a maior parte das vagas nos anos finais do ensino fundamental. Por outro lado, três dos cinco estados que menos avançaram no Ideb se caracterizam como provedores (RS, RR e AP). O Pará, estado com perfil passivo, também integra esse grupo. A presença de um estado coordenador nesse grupo – Sergipe – indica que nem toda coordenação importa, cabendo questionar, portanto, os conteúdos e o contexto em que é desenvolvida.

Já ao se considerar as metas do Ideb projetadas para a rede pública no ano de 2015, dois dos cinco estados que alcançaram o resultado estipulado apresentam perfil coordenador – Ceará e Pernambuco – e dois pertencem à categoria de estados ativos – Goiás e Mato Grosso. Mais uma vez o Amazonas representa uma exceção neste perfil, por ser o único estado provedor a atingir a meta em 2015.

Sob a perspectiva das mudanças na posição relativa dos estados no *ranking* dos melhores resultados no Ideb entre 2005 e 2015, observa-se que dois estados de perfil provedor que figuram entre os mais desenvolvidos do país – Santa Catarina e São Paulo – ocupavam respectivamente o primeiro e o segundo lugar tanto em 2005 quanto em 2015. Os estados que mais subiram posições foram: Ceará (17º para 5º), Amazonas (21º para 10º), Mato Grosso (16º para 6º), Pernambuco (25º para 17º) e Mato Grosso do Sul (14º para 8º). Dois desses estados (Ceará e Pernambuco) são identificados como coordenadores, mais dois (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) pertencem ao perfil ativo, e um estado (Amazonas) é caracterizado como provedor.

Para além das variáveis consideradas, é necessário reconhecer algumas constatações já consolidadas pela literatura. De fato, estados mais ricos tendem a figurar entre os melhores desempenhos no Ideb, casos de Santa Catarina e São Paulo, enquanto estados mais pobres do Norte e do Nordeste tendem a apresentar desempenhos piores, casos do Pará e Bahia. Também é necessário considerar o “ponto de partida” de cada estado. Afinal, teoricamente, é menos custoso levar um estado de baixíssimo desempenho a um desempenho mediano do que levar um estado de desempenho razoável a um patamar mais alto.

Não obstante, nos parece evidente que os estados de perfil passivo tendem, feitas as devidas ponderações, a apresentar resultados piores. De fato, tais entes não aparecem nem entre os melhores desempenhos, nem entre os estados que mais avançaram no período analisado, tampouco entre os que alcançaram a respectiva meta do Ideb 2015. Um caso emblemático é o do Rio de Janeiro, enquadrado entre os governos estaduais de perfil passivo, que apresenta resultados piores até mesmo do que estados em situação socioeconômica mais vulnerável. Logo, conquanto os arranjos de oferta sejam heterogêneos, parece-nos que o fato de os anos finais do ensino fundamental ocuparem posição de destaque na agenda estadual da educação – seja mediante a oferta direta de matrículas, seja mediante a adoção de ações de coordenação federativa – aparece como fator determinante da melhoria dos resultados observados. Se a pluralidade de arranjos é parte do federalismo, nos parece que os estados devem encontrar formas de exercerem seus papéis constitucionais e colaborar com os municípios para que seja possível alcançar melhores resultados.

Há, contudo, aspectos que devem ser melhor investigados, de modo a verificar a efetividade da coordenação federativa estadual para melhorar o desempenho dos alunos, tal como sugerida por Lício e Pontes (no prelo). Embora possua um perfil coordenador, Sergipe está no grupo dos que menos avançaram no Ideb no período analisado. Ademais, há estados – como o Amazonas – que não realizam tantas ações de coordenação federativa e mesmo assim figuram entre os que mais melhoraram seu desempenho no período destacado.

Outro elemento da análise se refere aos estados que se mantiveram, em 2005 e em 2015, entre os piores resultados entre as unidades federativas (PB, BA, RN, AL, SE). Paraíba, apesar de ter sido um dos estados que mais melhoraram seu desempenho – é a quinta UF com maior variação positiva no Ideb no decênio analisado –, subiu apenas uma posição no *ranking* em 2015 (de 23º para 22º), mantendo-se entre os cinco estados com pior Ideb. Além disso, três dos cinco estados de pior desempenho no ranking de 2015 (BA, PB e SE) são classificados como coordenadores, o que mais uma vez indica que nem todo modelo de coordenação federativa é capaz de resolver problemas de baixo desempenho no Ideb.

Em suma, ações de gestão parecem ser importantes, independentemente do fato de os estados proverem diretamente as matrículas (como o Amazonas) ou induzirem a oferta por parte dos municípios (como fez o Ceará). No caso específico do Ceará, a coordenação estadual parece ter sido uma etapa no processo que conduziu à melhoria dos resultados no estado. No entanto, destacamos que é pouco provável que as lições deixadas pela experiência originária de Sobral teriam sido difundidas se o governo estadual não tivesse assumido um papel coordenador (CODES; ARAÚJO, 2018).

CONCLUSÕES

Neste artigo analisamos o papel dos estados na política educacional, e a relação de sua atuação com o desempenho no Ideb. Conquanto o texto constitucional e a legislação referente à política atribuam responsabilidades e áreas preferenciais de atuação, há significativa margem de autonomia para que este nível de governo formate suas ações – o que deriva, grosso modo, da ausência de uma definição mais estrita do significado do “regime de colaboração”. Assim, observa-se nos anos finais do ensino fundamental acentuada heterogeneidade na maneira como os governos estaduais atuam enquanto potenciais provedores de vagas e/ou coordenadores junto às redes estadual/municipais.

Os resultados obtidos contribuem para a perspectiva de que a forma como a política é gerida, bem como sua importância na agenda governamental, afetam o desempenho educacional dos estudantes.

Encontramos indícios de que a adoção de instrumentos de coordenação federativa contribuiu para que estados pobres melhorassem seus resultados educacionais de forma mais acelerada no decênio 2005-2015, em especial nos casos de maior percentual de matrículas municipais. Ademais, a acentuada ascensão de um estado provedor, como o Amazonas, e o fraco desempenho de um estado coordenador, como o Sergipe, indicam que a coordenação federativa não é a única forma de obter melhores resultados, o que nos leva a questionar também sobre o conteúdo e qualidade das ações de coordenação adotadas.

Verificamos ainda que governos estaduais com perfil “passivo” na política educacional no seu território estão em geral relacionados a desempenhos piores no Ideb. Dessa forma, o cerne da questão não estaria, necessariamente, na dicotomia *centralização x descentralização*. Não nos parece relevante o fato do serviço ser oferecido com melhor qualidade pelos estados ou pelos municípios, como já constatado em estudos de Ceneviva (2012) e LEME *et al* (2009). De maior valor seria a importância do tema na agenda estadual, o que permitiria que os estados realizassem – na própria rede ou via arranjos de coordenação – medidas capazes de acelerar a melhoria do desempenho educacional.

Nossas conclusões revelam a necessidade de aprofundamento do regime de colaboração, no sentido do adensamento das relações entre estados e municípios, como fator importante para a melhoria do Ideb, principalmente em unidades da federação com oferta mais municipalizada no segundo segmento do ensino fundamental. Todavia, sem indicações claras dos tipos de ações no campo da gestão e da aprendizagem que devem ser induzidas, a coordenação federativa pode ser inócua. Assim, a experiência do Ceará não deve contribuir apenas para afirmar a pertinência da coordenação em si, mas também lançar luzes sobre a maneira como essa coordenação pode ser realizada. Além disso, indica que o estado, menos que um “pequeno Leviatã” (WALLNER, 2017), pode ser um catalisador da difusão de iniciativas locais bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, M.; e LICIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação brasileira. Em: JACCOUD, Luciana. Descentralização e coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras (no prelo).

ARRETCHE, M.; FUSARO, E.; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. Encontro Associação Brasileira de Ciência Política, v. 8, 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Diretoria de Estatísticas Educacionais e Diretoria de Avaliação da Educação Básica. Resumo Técnico: Resultados do Ideb 2005-015. Brasília, DF, s. d.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. Educação e sociedade, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

_____. Dilemas para o financiamento da educação. Em: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014.

CENEVIVA, R. O nível de governo importa para a qualidade da política pública? A municipalização da educação fundamental no Brasil. In: II Seminário Discente Pós-Graduação em Ciência Política da Usp, 2012.

CODES, A., ARAÚJO, H. (2017). Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento. Brasília. Retrieved from http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33154&Itemid=432

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. IN: HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, pp. 361-386, 2013.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 3, 2009.

LEME, M. C.; PAREDES, R.; SOUZA, A. P. A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. In: VELOSO, Fernando et al. (Ed.). Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009.

LICIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: Coordenação intergovernamental importa? Em: JACCOUD, Luciana (Org.). Coordenação intergovernamental e seus instrumentos nas políticas sociais brasileiras (no prelo).

MONT'ALVAO, A. “Desigualdade de progressão educacional no Brasil: interação entre características familiares e contextuais”. BIB, v.75, pp. 13-40, 2014.

PIERSON, P. “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy”. Governance, v. 8, n. 4, pp. 449-478, out. 1995.

- SEGATTO, C. I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. 196 fls. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.
- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.
- SEGATTO, C. I. "Policy diffusion in subnational governments: state-local relations in the Brazilian education policy". *Regional and Federal Studies*, v.28, n.1, 2017.
- SOARES, J. F. ALVES, M. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013.
- SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018.
- TORRES, H. G., PAVEZ, T. R.; BICHIR, R. M.; GOMES, S. R. (2008). Educação na Periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Texto apresentado no Workshop "Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies". Rio de Janeiro, agosto de 2006.
- VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados: revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro, v. 57, n.4, p. 969-1005, outubro-dezembro de 2014.
- WALLNER, J. "Cooperation without the Leviathan: Intergovernmental policy making in Canadian education". *Regional and Federal Studies*, v. 27, n. 4, pp. 417-440, 2017.