



SESSÃO TEMÁTICA Nº 14 - GESTÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

COVID-19, Educação e Municípios no Nordeste: desafios e perspectivas

**Diogo Henrique Helal / Fundação Joaquim Nabuco
Catarina Luísa Alves de Araújo / UFPE e Fundação Joaquim Nabuco
Cicero Damasceno Bastos / UFPE e Fundação Joaquim Nabuco**

Resumo:

A crise sanitária, decorrente da pandemia da COVID-19 tem sido, sem dúvidas, um desafio a qualquer país, demandando respostas governamentais em vários setores, incluindo a educação, que diante das circunstâncias precisou adotar o sistema remoto de ensino. Este contexto tem evidenciado desigualdades e fragilidades na oferta e na qualidade do ensino, especialmente no âmbito municipal. A literatura sobre financiamento da educação já apontou a desigualdade regional da oferta educativa, sobretudo nos municípios menores da região Norte e Nordeste (PINTO, 2007). Sobre o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), Mendes (2012) afirma que ele se baseia no valor mínimo aluno/ano do ano anterior a sua criação, o que indica desatualização frente ao contexto atual. Pinto (2007), por sua vez, destaca a importância da participação financeira do Fundeb em municípios menores. Observa-se, assim, que a realidade da educação em municípios da região Nordeste já se cercava de forte desigualdade e precariedade, acentuadas pela pandemia e pelo ensino remoto. O presente trabalho tem como objetivo investigar os desafios da educação em três municípios do Nordeste, Afogados da Ingazeira-PE, Carnaíba-PE e Mata de São João-BA, selecionados por acessibilidade. A pesquisa se baseou em dados secundários, acerca de resultados educacionais e do uso de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Foram pesquisados blogs e portais de notícias dos municípios estudados, além da realização de entrevistas em profundidade com gestores da área nos municípios.

Palavras-chave: Educação. COVID-19. Nordeste. Gestão Municipal.

INTRODUÇÃO

A crise sanitária, decorrente da pandemia da COVID-19 tem sido, sem dúvidas, um desafio a qualquer país, demandando respostas governamentais em vários setores, incluindo a educação, que diante das circunstâncias precisou adotar o sistema remoto de ensino.

Este contexto tem evidenciado desigualdades e fragilidades na oferta e na qualidade do ensino, especialmente no âmbito municipal. A literatura sobre financiamento da educação já apontou a desigualdade regional da oferta educativa, sobretudo nos municípios menores da região Norte e Nordeste (PINTO, 2007). Sobre o Fundeb- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-, Mendes (2012) afirma que ele se baseia no valor mínimo aluno/ano do ano anterior a sua criação, o que indica desatualização frente ao contexto atual. Pinto (2007), por sua vez, destaca a importância da participação financeira do Fundeb em municípios menores. Observa-se, assim, que a realidade da educação em municípios da região Nordeste já se cercava de forte desigualdade e precariedade, acentuadas, pela pandemia e pelo ensino remoto.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo investigar os desafios da educação em três municípios do Nordeste, Afogados da Ingazeira-PE, Carnaíba-PE e Mata de São João-BA, selecionados por acessibilidade. Especificamente, a pesquisa buscou apresentar um diagnóstico da distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos municípios estudados, além do desempenho educacional, medido pelo resultado no IDEB. Buscou-se, também, a partir de pesquisas em blogs e portais de notícias dos municípios estudados, e da realização de entrevistas em profundidade com gestores da área nos municípios, conhecer os desafios vivenciados na educação municipal, no contexto da pandemia da COVID-19.

Educação e os Municípios do NE: desigualdades, perspectivas e desafios

Não parece haver dúvidas acerca da relevância da educação para o desenvolvimento de um país. Apesar de se reconhecer a importância dos investimentos em educação como política pública primordial no Brasil, o país apresenta evidências científicas abundantes que permitem afirmar que possuímos um sistema educativo de baixa qualidade, o que amplia e perpetua as desigualdades sociais e regionais.

Registre-se que apesar de possuir resultados desfavoráveis em grande parcela dos indicadores sobre educação, o país possui um plano de educação bem elaborado, com alcance temporal, definição de objetivos e metas. Trata-se do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, importante conquista da sociedade brasileira. Acredita-se que além de ser proposta de

governo, o PNE deve ser considerado um instrumento de política de Estado, a ser implementado integralmente.

Este artigo preocupa-se, em particular, com a apresentação de um panorama da educação no Nordeste, especialmente no contexto da pandemia da COVID-19, e no âmbito municipal. Acredita-se que a dimensão continental de nosso país leva a desafios regionais em todas as áreas, e, em particular, na educação, como já reconhecia o Senador, pelo Estado da Bahia, Luiz Viana Filho, em discurso proferido no Senado, em 28 de maio de 1982:

As desigualdades regionais estão a exigir tratamento diferenciado em relação ao problema educacional, fundamental ao desenvolvimento. A diminuição do fosso entre o Norte e Nordeste e as regiões mais desenvolvidas se encontra em imperativos constitucionais. Algo de extraordinário, de natureza nitidamente constitucional, deve ser intentado, objetivando compensar tais desníveis. Alguns aspectos fundamentais do problema educacional são destacados: analfabetismo e escolarização, ambos com vistas à educação básica e pesquisa, ciência e tecnologia (VIANA FILHO, 1982, p. 4).

Cumprir destacar que o contexto educacional do Nordeste tem sido já estudado em diversos aspectos. Davis e Dietzsch (1983), por exemplo, avaliaram a educação básica no Nordeste Brasileiro, abordando, particularmente, o rendimento escolar na zona rural. Cavalcanti, Costa e Silva (2013), por sua vez, verificaram o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) na pobreza e a frequência escolar, em famílias do Nordeste brasileiro. Corbucci (2014) analisa a evolução do acesso à educação superior na coorte de 18 a 24 anos, na região. Por fim, destaca-se o estudo de Rodrigues et al (2017), que analisaram a desigualdade educacional da Região Nordeste com base nos dados do Censo Demográfico de 2010.

Todos esses estudos apontaram, de modo inequívoco, o tamanho da desigualdade educacional no Nordeste, tanto em relação às regiões mais desenvolvidas, quanto em relação às diferenças entre os estados da região.

A literatura já apontou a relação existente entre educação e desigualdade e Barros et al (2007), por sua vez, constataram que, no período de 1995 a 2005, ocorreu uma acelerada expansão educacional, em comparação com anos anteriores. Durante o referido período, é importante destacar o Segundo e o Terceiro Projeto da Educação Básica para o Nordeste, o Projeto Nordeste, que contou com investimentos decorrentes de convênios de cooperação do governo japonês e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), bem como do Ministério da Educação e do Desporto. O mencionado Projeto se efetivou em 1994, quando buscou distribuir os recursos de forma mais eficiente, melhorar as instalações escolares e a qualificação do corpo docente e diretores, além de ampliar o acesso a livros e outros materiais escolares e estimular a inovação (PEREIRA, 2002). Em 1998, por sua vez, foi implementado o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), com o intuito de garantir recursos para o Ensino Fundamental, sendo destinados para esse fim 15% da arrecadação de cada estado com as receitas oriundas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre as exportações, e sobre o Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM).

Além do Fundef, foi criado, posteriormente, no ano de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, destinado, nesse caso, para todo o ciclo básico. De fato, ambos contribuíram para avanços positivos na universalização do ensino básico e para a redução do analfabetismo; porém, somente garantir recursos não implica, necessariamente, aumento no seu grau de desenvolvimento. Nessa perspectiva, é importante que medidas sejam adotadas para garantir uma boa gestão dos recursos disponíveis para a educação (CAMPOS; CRUZ, 2009). Portanto, como aponta a literatura, a boa gestão dos recursos é de extrema importância para que haja o desenvolvimento educacional.

Vale ressaltar que o Fundef e o Fundeb contribuíram para uma ampliação do quantitativo de matrículas nas escolas municipais. O Nordeste, por exemplo, atingiu o percentual de 77% das matrículas no ano de 2006, conforme observado por Pinto (2007). Por outro lado, o referido autor cita ainda que a mudança resultante do Fundef, no que diz respeito às atribuições de responsabilidades, não teve contribuição considerável no tocante à qualidade do ensino e na eficiência da gestão do sistema educacional. Portanto, tanto Pinto (2007) como Campos e Cruz (2009) já perceberam a necessidade de uma boa gestão da educação para que se tenha uma melhor entrega desse serviço.

Outro efeito dessa maior participação municipal, conforme Pinto (2007), reside no fato de que a capacidade financeira da maioria dos municípios não foi suficiente para atender a demanda de alunos, uma vez que a arrecadação de impostos nessas esferas é bem menor que nos estados, principalmente nas diferentes regiões do país, a exemplo dos estados no Nordeste e no Norte.

O autor também aponta para o fato de que com o Fundef, os municípios com população de até 5 mil habitantes tiveram uma perda significativa de recursos com o fundo de financiamento. Os municípios com população de até 2 mil habitantes tiveram perdas de 94% e naqueles com 2 mil a 5 mil habitantes a perda foi de 72,4%. Ademais, o Fundeb subestimou o valor decorrente dos custos com os alunos das creches, ficando os municípios dependentes de suas receitas próprias, sempre escassas, em especial nos municípios com pequenas populações, como sendo a única forma de garantir qualidade nesta fase da educação (PINTO, 2007).

Ainda de acordo com Pinto (2007), as escolas das regiões mais pobres do país são as que recebem menores valores do Fundeb, per capita. Uma das conclusões a que o autor chegou é a de

que, apesar de o Fundeb representar um avanço em relação ao Fundef, no sentido de garantia da educação básica, há dois grandes problemas: a) ainda não existe um valor mínimo por aluno suficiente para garantia de um ensino de qualidade e; b) a educação básica é garantida por duas redes distintas que oferecem o serviço com diferente qualidade e, normalmente, não estabelecem um regime de cooperação.

Silveira et al (2017) testaram a efetividade do Fundeb no tocante à melhoria da qualidade das escolas de ensino médio e perceberam que a valorização salarial dos professores implementada pelo Fundeb, ao estabelecer um piso salarial aos professores da rede pública de ensino, tiveram efeitos positivos no rendimento dos alunos. Nesse sentido, o Fundeb contribuiu positivamente com a aquisição de professores mais qualificados. Entretanto, o programa teve impacto menor nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, não sendo eficaz na diminuição das desigualdades regionais (SILVEIRA et al, 2017). Ainda segundo os autores, a baixa complementação de recursos pela União pode contribuir para que ainda permaneça essa desigualdade social. Tal problemática demonstra a importância de que sejam adotadas políticas específicas para as localidades onde ainda permanece essa estrutura de desigualdade na área da educação de maneira acentuada.

Araújo (2012) investigou os gastos educacionais nos municípios brasileiros e constatou uma escassez de literatura a respeito do custo por aluno na educação básica, apesar de haver esforços nesse sentido, porém aponta alguns efeitos positivos da adoção de um padrão mínimo de qualidade. Ainda segundo o autor, também já foi percebido que há uma variação significativa nos valores dos custos por aluno, tanto em relação a diferentes municípios de um estado, quanto de escolas da mesma localidade. Por fim, ainda identifica uma significativa desigualdade territorial em todas as etapas do ensino básico e, também, que os estados com baixa capacidade de gerar recursos próprios para financiamento educacional têm valores menores atribuídos por aluno. No caso do Nordeste, por exemplo, em 2009 os municípios dispunham apenas de 29,1% do que seria considerado um padrão mínimo de qualidade, de acordo com o Custo Aluno Qualidade inicial-CAQi.

Ademais, ao se comparar os recursos dos municípios da capital com os do interior, nota-se uma considerável discrepância entre eles e, em Pernambuco, essa diferença chega a ser duas vezes superior. Outro ponto que merece destaque é o fato de que nas escolas da zona rural o custo por aluno costuma ser maior, por contarem com menos alunos e por demandarem transporte escolar para os alunos ou professores; esse custo é superior ao previsto pelo Fundeb, o que leva essas escolas a adotarem forma multisseriada de ensino, escolha que afeta, de forma negativa, a qualidade do ensino (PINTO, 2014). O autor também aponta que o Fundeb gerou uma dependência dos estados e municípios desse financiamento e que o fim da atual política, em 2020,

poderia levar a educação pública básica brasileira ao caos. Tal posicionamento deve ser devido ao Fundeb ainda ser a principal fonte de financiamento da educação brasileira.

Apesar de o Fundeb ter garantido alguns direitos aos professores da educação básica, relacionados a uma melhor remuneração, Carvalho (2012) aponta que ainda há um longo caminho para alcançar uma real valorização desses profissionais, em virtude da disparidade de salários que afeta o país. A respeito disso, ele identificou que no estado do Pará os professores recebem um salário inferior ao piso estabelecido pelo Fundeb, sendo necessário, portanto, a implementação de mecanismos de aumento da remuneração baseada na obtenção de progressões e titulações.

Campos e Cruz (2009) apontaram que apenas o quantitativo de recursos disponíveis não é suficiente para o desenvolvimento da educação, fazendo-se necessário, além disso, aumento da carga horária dos alunos, melhoria na qualidade do material didático e formação do corpo docente. Outro ponto que merece destaque diz respeito ao fato de que o Fundeb não garante que os municípios com os piores indicadores na educação recebam uma maior parte de recursos. Desse modo, os autores destacam que além de garantir os recursos, é imprescindível que eles sejam bem aplicados.

Cumpra lembrar que, especificamente na educação, a dinâmica de descentralização e financiamento tem ocorrido, sobremaneira, a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

Advoga-se, aqui, que o financiamento da educação além de ser instrumento para a implementação de políticas públicas, é um determinante do padrão de intervenção do Estado nas políticas educacionais (PARENTE, 2006) e tem papel relevante no combate das desigualdades sociais e regionais.

O FNDE financia e gerencia um grupo de ações e programas assistenciais e de apoio ao desenvolvimento educacional. Entre estes, estão, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (BRASIL/MEC/FNDE, 2000).

Sobre o PDDE, Mafassioli (2015, p.3) destaca o seguinte: O Programa envolve várias ações e tem por objetivos a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Devendo os recursos ser empregados na aquisição de material permanente, na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física, na aquisição de material de consumo, na avaliação de aprendizagem, na implementação de projeto pedagógico e no desenvolvimento de

atividades educacionais.

Apesar de o FNDE e seus Programas cumprirem um importante papel no financiamento da educação no Brasil, diversos autores mostram que há limitações e muito a avançar. Cruz (2009) destaca que a atarquia ainda cumpre, de modo incipiente, a tarefa de equalizar oportunidades educacionais, uma vez que não tem garantido a diminuição das enormes diferenças nas condições de oferta educacional no Brasil. Mafassoli (2016), por sua vez, ao analisar o PDDE entre 1995 e 2015, afirma que os recursos do Programa ainda são insuficientes para garantir os insumos necessários para uma educação com qualidade social.

Com relação ao desempenho escolar, Menezes-Filho (2007) aponta para uma heterogeneidade nas notas do Sistema de Avaliação da Educação Básica- SAEB, fato que indica a importância de uma eficiente gestão da escola. Além disso, o autor destacou o melhor desempenho obtido pelos alunos da rede privada de ensino, em comparação com os da rede pública. Ele também identifica algumas variáveis que contribuem para o desempenho escolar como educação da mãe, raça, reprovação prévia e atraso escolar, presença de computador em casa, quantidade de livros, idade de entrada no sistema escolar (no caso, os alunos que frequentaram a pré-escola obtiveram melhor desempenho) e o número de horas-aula.

Dessa forma, a variável raça identificou que os alunos brancos garantiram um melhor desempenho em relação aos negros. Com relação à repetência, aparentemente apenas contribuiu com o aumento dos custos com a educação, não apresentando impacto positivo no aprendizado. Outro fator que contribuiu para o aumento do desempenho dos estudantes é a mãe ser detentora de ensino superior. No entanto, a presença de projetores e estrutura de computadores no ambiente escolar não afetou positivamente o desempenho dos discentes. No que diz respeito à boa gestão de recursos, Menezes-Filho (2007) observa, por sua vez, que não há relação entre os recursos do orçamento municipal e o resultado no SAEB de um determinado município.

A importância da educação pré-primária no desempenho escolar dos estudantes também foi destacada por Curi e Menezes-Filho (2009), que perceberam uma relação positiva entre essa fase escolar e a conclusão do ensino médio e universitário. Além disso, a educação durante esse período escolar também foi apontada como necessária para o desenvolvimento de habilidades no longo prazo. Tal relação já fôra apontada por inúmeros estudos internacionais, como indicaram os referidos autores, a exemplo do *Perry Preschool Program*, implementado entre 1962 e 1967, que selecionou de forma aleatória o grupo de controle e o grupo de tratamento, onde este recebeu a intervenção de meio dia de pré-escola durante dois anos, por oito meses ao ano. Tal experimento constatou que, aos quarenta anos de idade, o grupo de tratamento possuía rendimentos médios maiores, menor proporção de detenção e condenados a menos anos de prisão, além de maior probabilidade de estarem empregados (*apud* CURRIE, 2001; CARNEIRO; HECKMAN, 2003).

Portanto, nessa perspectiva, Curi e Menezes-Filho (2009) perceberam que a pré-escola tem uma maior relação com os níveis de ensino mais elevados, e que essa fase da educação aumenta a escolaridade em 1,6 anos, bem como a renda dos indivíduos em 16%, além de ter uma relação com o desempenho escolar dos estudantes, medido através dos dados obtidos pelo SAEB. É importante destacar que os dados não devem representar em sua totalidade o desempenho dos estudantes, sendo utilizado nos estudos como uma variável quantitativa para conseguir identificar o desempenho dos estudantes.

Nesse sentido, embora as literaturas destacadas acima terem trazido grandes evidências e contribuições de que somente garantir o financiamento não é o suficiente para garantir uma educação pública de qualidade, bem como as diferenças regionais que assolam o Brasil, o tratamento igualitário tem se mostrado ineficiente para combater as desigualdades educacionais. Nesse sentido, é necessário que as políticas educacionais sejam direcionadas visando atenuar essas discrepâncias que a literatura já apontou que há não somente entre as regiões, mas também entre municípios de um mesmo estado e até mesmo entre escolas de um mesmo município.

Metodologia

O artigo tem como objetivo investigar os desafios da educação em três municípios do Nordeste, Afogados da Ingazeira-PE, Carnaíba-PE e Mata de São João-BA, selecionados por acessibilidade. A primeira etapa da pesquisa se baseou em dados secundários, acerca do uso de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e de um Programa específico, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de resultados educacionais, especificamente o IDEB.

Os dados do FNDE foram compilados a partir do próprio site do Fundo, no Sistema de Consultas à Liberação de Recursos dos Programas do FNDE - <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes> - no período de 2010 até 2019. Já os dados relativos aos resultados educacionais nos municípios foram obtidos a partir do site do INEB, em que se buscou dados do IDEB, referentes às escolas dos municípios estudados, da rede pública e a rede municipal para a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano.

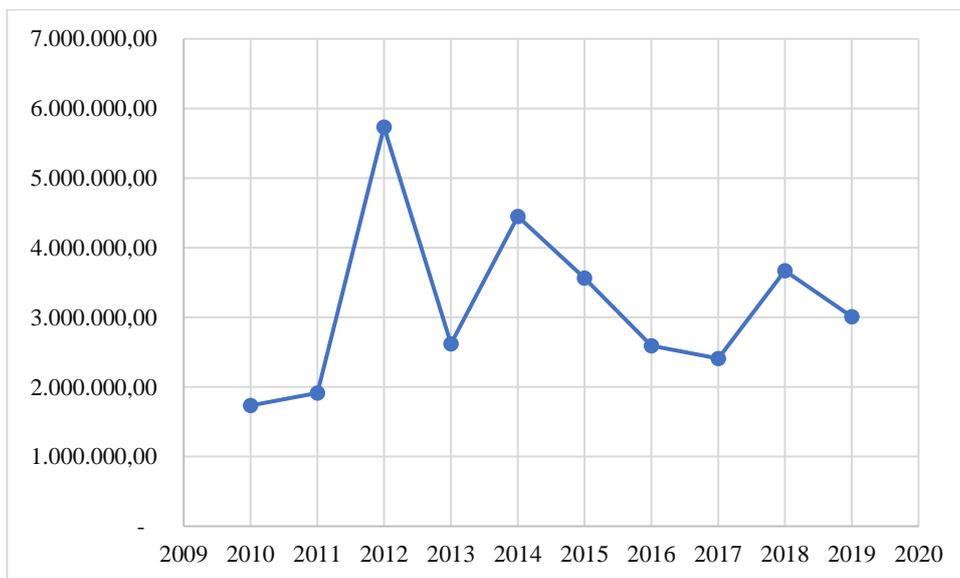
Buscou-se, também, a partir de pesquisas em blogs e portais de notícias dos municípios estudados, e da realização de entrevistas em profundidade com gestores da área nos municípios, conhecer os desafios vivenciados na educação municipal, no contexto da pandemia da COVID-19. Foram entrevistados o prefeito do município e secretário de Educação das cidades pesquisadas, no segundo semestre de 2020. Os convites para as entrevistas foram enviados aos gestores dos municípios já mencionados, com proposta de duração de 1h e meia. Registre-se que

em função da pandemia da Covid-19, as entrevistas foram realizadas via videoconferência.

Um breve diagnóstico educacional dos municípios estudados: Afogados da Ingazeira-PE, Carnaíba-PE e Mata de São João-BA

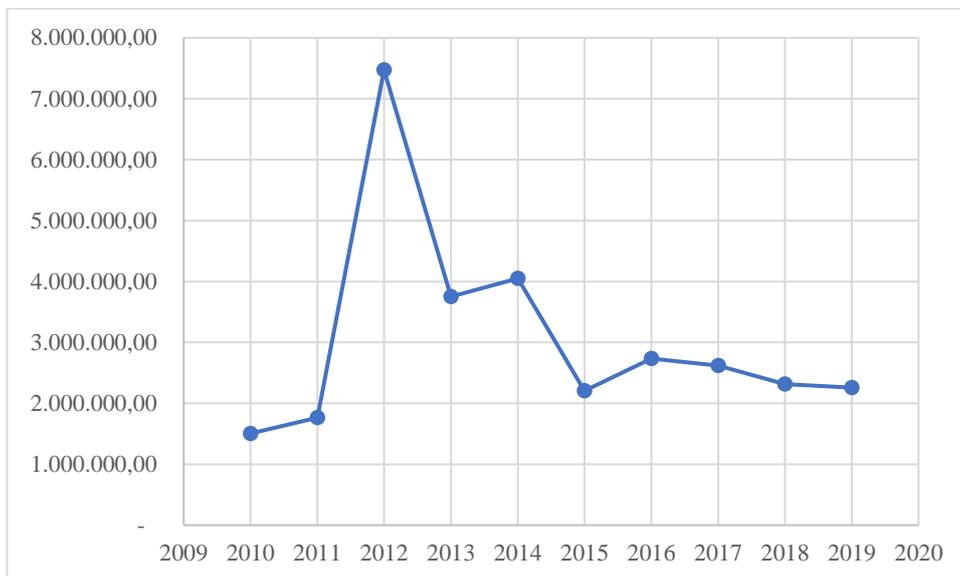
Conforme indicamos, o FNDE financia e gerencia um grupo de ações e programas assistenciais e de apoio ao desenvolvimento educacional. Dos vários programas disponíveis no FNDE, o PDDE tem por objetivo a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão e planejamento escolar, com vistas a melhoria dos índices de desempenho da educação básica. Analisar como os recursos do FNDE e do PDDE têm sido distribuídos nos municípios ao longo dos anos nos permite melhor compreender o diagnóstico educacional da localidade.

Gráfico 1- Distribuição dos recursos do FNDE em Afogados da Ingazeira (PE) – 2010 a 2019



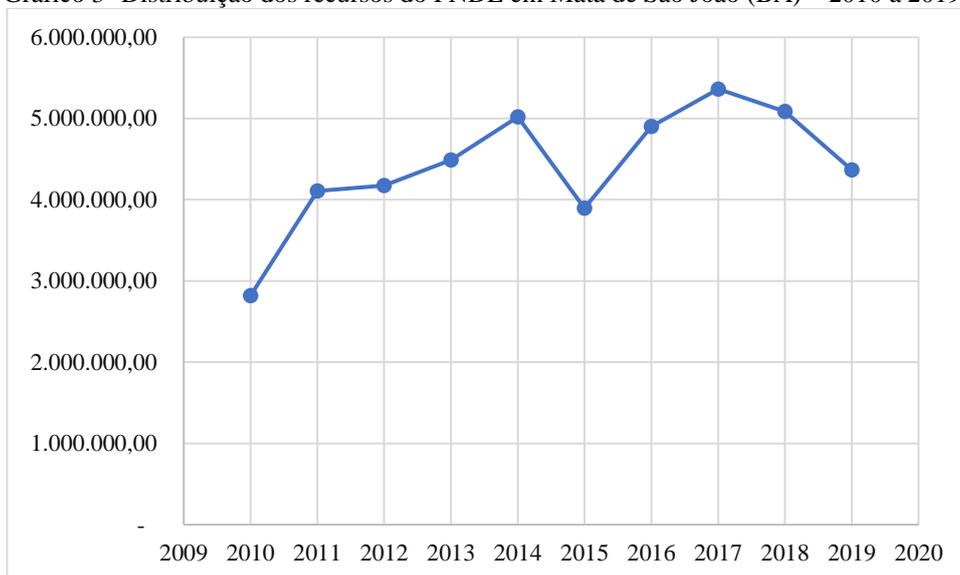
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2021.

Gráfico 2- Distribuição dos recursos do FNDE em Carnaíba (PE) – 2010 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2021.

Gráfico 3- Distribuição dos recursos do FNDE em Mata de São João (BA) – 2010 a 2019



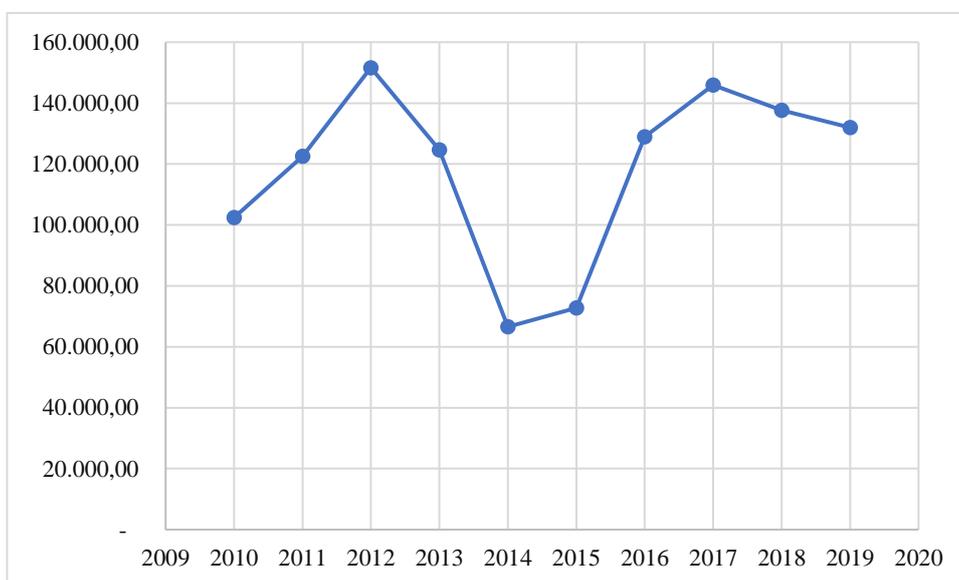
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2021.

A distribuição dos recursos do FNDE nos municípios pernambucanos foi semelhante, ao longo do período estudado. Tanto em Afogados da Ingazeira, quanto em Carnaíba, observou-se um forte aumento nos recursos recebidos entre 2011 e 2012, com posterior decréscimo em 2013. Nos anos seguintes, até 2019, observou-se oscilação entre os anos, mas em menor grau daquela observada entre 2011 e 2013. Os resultados para Mata de São João (BA), contudo, indicaram uma

distribuição diferente. No município baiano, conforme se observa no gráfico 3, houve aumento seguido na distribuição dos recursos do Fundo entre 2010 e 2014, com redução em 2015, e retomada nos anos seguintes. A variação na distribuição dos recursos, nos anos estudados, ocorreu de modo menor, em comparação ao ocorrido nos municípios pernambucanos.

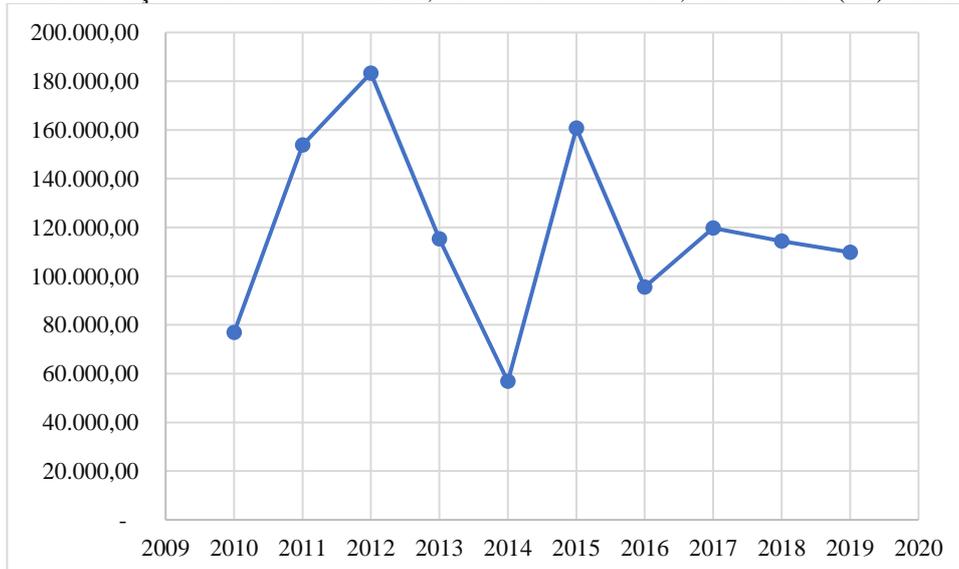
A distribuição de recursos do PDDE, nos municípios estudados, está apresentada nos gráficos 4 a 6, a seguir:

Gráfico 4 - Distribuição dos recursos do PDDE, diretamente às escolas, em Afogados da Ingazeira (PE) – 2010 a 2019



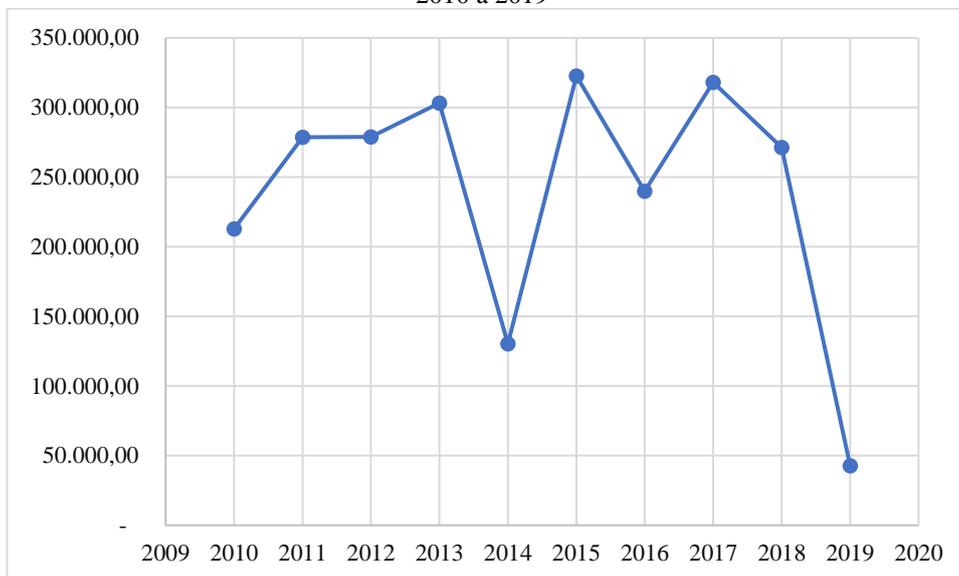
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2021.

Gráfico 5 - Distribuição dos recursos do PDDE, diretamente às escolas, em Carnaíba (PE) – 2010 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2021.

Gráfico 6 - Distribuição dos recursos do PDDE, diretamente às escolas, em Mata de São João (BA) – 2010 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE, 2021.

A distribuição de recursos do PDDE, nos municípios pernambucanos, apresentou distribuição semelhante àquela observada nos recursos do FNDE: houve decréscimo nos recursos entre 2012 e 2013, com oscilação nos anos seguintes. Os resultados para o município baiano estudado, contudo, indicam decréscimo entre 2013 e 2014, retomada em 2015, pequena oscilação até 2018, e forte decréscimo entre 2018 e 2019.

No município de Afogados da Ingazeira (PE), em 2010, 22 escolas receberam recursos do FNDE; número este crescente até 2014, quando 48 escolas municipais receberam recursos por meio de diversos programas do Fundo. A partir de então, até 2019, os números foram os seguintes: 25 escolas, em 2015, 34 em 2016, 39 em 2017 e 2018, e 33 escolas em 2019. O valor médio recebido por escola, no período foi de R\$11.273,54.

Já em Carnaíba (PE), em 2010, 21 escolas receberam recursos do FNDE, subindo para 49 escolas em 2014, com redução para 33 escolas em 2019. O valor médio recebido por escola foi de R\$14.135,83.

Por fim, os dados referentes ao município de Mara de São João (BA) indicaram que, em 2010, 31 escolas receberam recursos do FNDE, subindo para 52 escolas em 2011, com redução para 33 escolas em 2015. A partir de então, observou-se uma redução no valor médio recebido por escola. Até 2016, esse valor foi de R\$17.633,79, passando para R\$11.543,75 (entre 2017 e 2019).

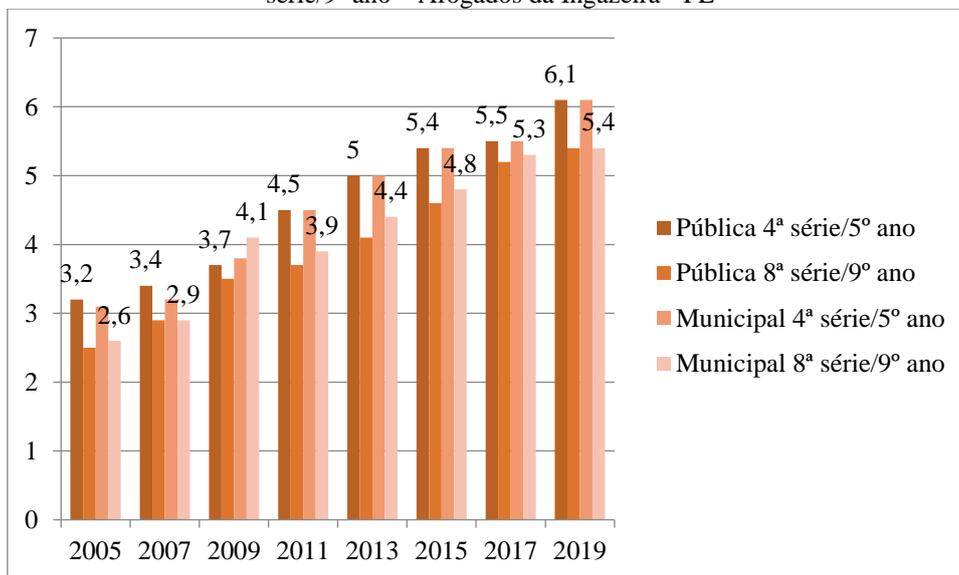
Novos estudos podem ser feitos nos municípios estudados, buscando associar a distribuição de recursos do FNDE e de seus Programas e resultados educacionais, como o feito

por Oliveira, Minori e Frota (2019).

O Ideb é um indicador de qualidade educacional realizado a cada dois anos na 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental I, 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental II e 3º ano do Ensino Médio, representando a última fase de cada nível de ensino. Ao analisar os resultados no Ideb de 2005 a 2019, tanto da a 4ª série/5º ano como da 8ª série/9º ano, os municípios de Afogados da Ingazeira-PE, Carnaíba-PE e Mata de São João-BA obtiveram significativas variações nas notas do Ideb tanto na rede municipal, como na rede pública, englobando escolas tanto municipais quanto estaduais e federais. Além disso, em todos os anos observados as referidas localidades conseguiram atingir a meta projetada para aquele ano. O desvio padrão das notas da Rede Municipal e da Rede Pública é muito parecido em cada município, com uma variação inferior a 0,1, indicando que houve uma melhora na oferta educativa de forma um tanto homogênea nos dois níveis de ensino.

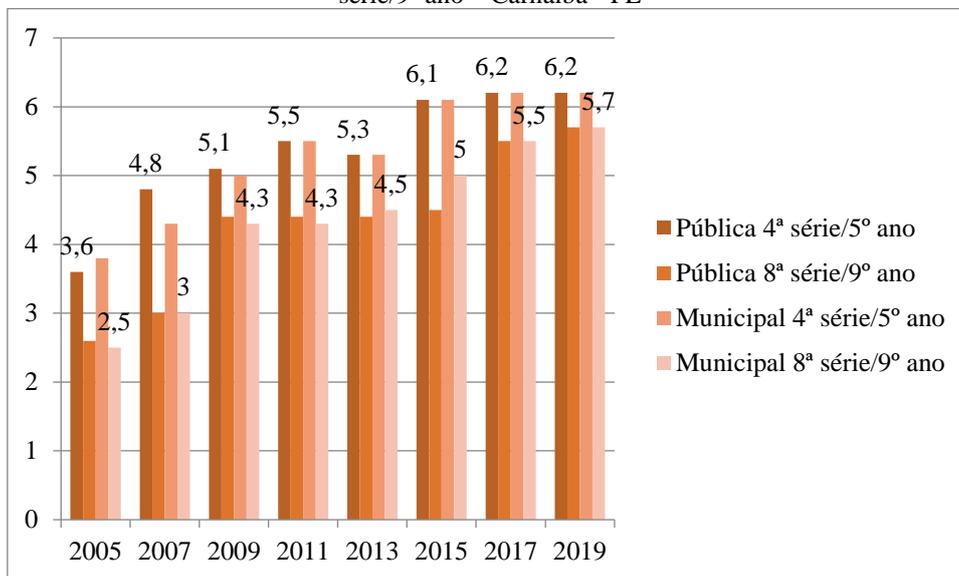
Os melhores resultados foram encontrados nos municípios de Carnaíba-PE e Afogados da Ingazeira-PE, que atingiram todas as metas projetadas nos dois níveis de ensino. Tal sucesso foi observado na rede pública de uma forma geral, podendo ser um indicativo de que estes municípios souberam realizar uma boa alocação dos recursos em todas as séries do Ensino Fundamental e de forma homogênea.

Gráfico 7- comparação resultado Ideb entre a Rede Pública e a rede Municipal para a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano – Afogados da Ingazeira - PE



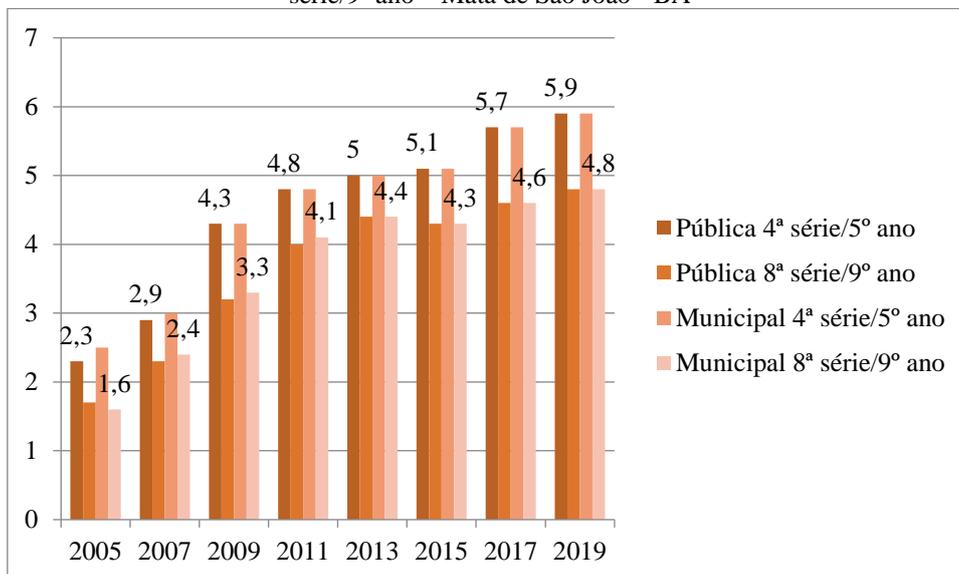
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2021

Gráfico 8 - comparação resultado Ideb entre a Rede Pública e a rede Municipal para a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano – Carnaíba - PE



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2021

Gráfico 9- comparação resultado Ideb entre a Rede Pública e a rede Municipal para a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano – Mata de São João - BA



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2021

A educação e a pandemia: (des)caminhos encontrados nos municípios

As entrevistas realizadas com gestores da educação dos municípios pesquisados indicaram fragilidades e desafios frente à pandemia, em função da suspensão das aulas e posteriormente da adoção do ensino remoto. Não foram observadas, por exemplo, medidas significativas de adaptação das metodologias de ensino (do presencial para o remoto). Na verdade,

os relatos indicaram grande dificuldade de acesso à internet e de infraestrutura básica por parte de alunos e professores. Soma-se a isso, queda de arrecadação, o que fez com que investimentos na área ficassem congelados. Em plena pandemia, já é possível afirmar que os impactos na oferta, na qualidade e nos resultados educacionais são (e serão) significativos. Por exemplo, sobre as dificuldades e desafios, no tocante ao acesso à internet por alunos, a Secretária de Educação de Carnaíba-PE assim afirmou:

A gente tem internet em todas as escolas, o município paga. Agora, vem o recurso para escola melhorar a internet das escolas – escolas rurais,[para] as urbanas já tinha vindo o recurso. [...] A gente já está dando aula online eles, mas a gente tem muitas dificuldades de acesso de muitos alunos da zona rural (Entrevistada 1, 2020).

O trecho acima explicita as dificuldades em implementar o ensino remoto no referido município, devido a necessidade de recursos para esse fim, além de pontuar o aumento das desigualdades dos alunos da zona rural em relação aos da zona urbana em decorrência da crise da pandemia.

Realidade semelhante ocorreu no município vizinho, Afogados da Ingazeira – PE, conforme relato da Secretária Municipal de Educação:

E aí, os próprios professores estão tendo esse acesso com o próprio equipamento, estão tendo o acesso e ofertando as atividades com a sua própria internet, porque o município por si só não consegue. [...] O projeto que foi liberado, [...] eles fornecem o valor x para qualquer escola do Brasil. Então, nós temos aqui escolas com 800 alunos recebendo aí R\$ 3.800 para colocar internet para todos esses 800 alunos terem acesso” (Entrevistada 2, 2020).

Ainda que preliminarmente, os fragmentos acima evidenciam os desafios gerados pela crise da pandemia, sobretudo no tocante à implementação da educação remota.

O documento do Itaú destaca as desigualdades na educação, sobretudo no recorte racial. Nessa perspectiva, a pandemia foi responsável por intensificar todos os problemas que perpassam a educação. Já foi constatado que apesar da suspensão das aulas para contenção do coronavírus ter ocorrido quase simultaneamente em todos os locais e as modalidades de ensino, tal medida impactou de forma diferente na educação. Nesse sentido, foi percebido que as regiões Norte e Nordeste foram as mais impactadas pelas desigualdades entre redes de ensino no tocante à oferta de atividades não presenciais. Além disso, em meados de maio 18% das 232 redes municipais participantes da pesquisa do Iede e CTE-IRB não haviam implementado atividades remotas, com a região Nordeste contando com 75% da sua rede municipal tendo adotado estratégias para a oferta de conteúdos durante a pandemia. Portanto, o que pode-se perceber a partir dos dados é uma acentuação da desigualdade regional na oferta educativa, com a região Nordeste bastante impactada, como também os municípios de pequeno porte que, por possuírem menos recursos

enfrentaram um desafio ainda maior com a suspensão das atividades presenciais.

O ensino não presencial acarretou na necessidade de acesso a ferramentas tecnológicas, como acesso à internet, recurso escasso no Brasil, onde 20 milhões de residências não dispõe de acesso à internet. Ainda, em 28% dos municípios brasileiros não há estrutura de fibra óptica, sendo as regiões Norte e Nordeste mais carentes ao recurso (LIMA, 2020). Além disso, de acordo com o Parecer 11/2020 emitido pelo Ministério da Educação, menos de 40% das redes de ensino estão oferecendo capacitações para o uso de tecnologias pelos professores. Soma-se a isso as dificuldades de adaptar a atividades remotas nas classes mais baixas de ensino, o Ensino Infantil e Ensino Fundamental I, modalidades em que os estudantes são mais dependentes do convívio social. Nessa perspectiva, pode-se perceber o quão impactados foram os municípios com a necessidade e urgência em oferecer o ensino remoto, bem como os desafios enfrentados, sobretudo relacionado à escassez de recursos e a demanda por recursos consequente da implementação dessa nova oferta de ensino.

É válido salientar, ainda, que a alternativa encontrada por alguns municípios diante da carência de acesso à internet foi a de oferecer aulas em meios de comunicação como rádio e televisão, escolha esta, que vai impactar na aprendizagem destes estudantes. Tal impacto deve-se em virtude de não promoverem uma aprendizagem ativa, em que os alunos podem tirar suas dúvidas no momento da aula.

Com relação ao magistério, é válido salientar que com a pandemia o contato via redes sociais pelos alunos ao professor para tirar dúvidas aumentou, tornando a linha mais tênue entre a vida privada e a profissional (BAADE et al, 2020; PALUDO, 2020). A principal consequência disso é a maior demanda de contato pelos alunos fora do expediente de trabalho, o que pode acarretar em exaustão destes profissionais.

Através de uma pesquisa de cunho exploratório a partir de entrevistas com professores da Educação Infantil, Ensino Médio e Ensino Superior, Ostemberg et al (2021) perceberam que os professores alegaram sentirem-se mais sobrecarregados no período da pandemia, além de passarem mais tempo elaborando as aulas porque precisam aprender a utilizar ferramentas digitais, além de precisar de mais esforço nessa atividade. Além disso, as entrevistas também revelaram maior carga horária de trabalho, sobretudo em atendimentos via redes sociais.

Portanto, todos os dados citados revelam o quanto a suspensão das atividades presenciais impactou de forma diferente a depender da raça e, sobretudo, da região. Além disso, os desafios foram ainda maiores nas localidades que já apresentavam fragilidades na oferta educativa.

Medidas adotadas pelos municípios diante da suspensão das atividades educacionais presenciais

Essa seção tem como intuito analisar as leis criadas pelos municípios da região Nordeste, visando a implementação de atividades não presenciais.

Ao observar as leis, decretos e portarias implementados no âmbito municipal na Região Nordeste, é evidente a falta de atenção dada aos vereadores quanto à temática. É válido ressaltar que o fechamento das atividades não essenciais, incluindo as escolas, impactou significativamente a oferta deste serviço.

No município do Recife, os documentos mais relevantes emitidos pela prefeitura destinados à educação diante da crise do Covid-19 foi a criação da Lei nº 18.716/2020, que acrescenta como uma das responsabilidades da Secretaria de Educação do município a garantia a assistência e segurança alimentar durante o período da pandemia. Um outro fator que merece destaque é o Decreto nº 33.649 de 01 de maio de 2020, que prorrogou um decreto de 2018 que visava a contratação de profissionais da educação. Assim, pode-se perceber que embora a Prefeitura do referido município tenha se preocupado em garantir a merenda aos estudantes durante o isolamento social, bem como elevado o quadro de professores, não houve a preocupação em garantir acesso a internet, bem como aparelhos eletrônicos para os docentes ou alunos.

Em Salvador, por sua vez, o Decreto nº 33.469 de 28 de Janeiro de 2021 determinou as atividades remotas, bem como ensino híbrido na Rede Municipal. Além disso, o Decreto nº 33.060 de 30 de Outubro de 2020 estabeleceu as férias do magistério no nível municipal de 03 de novembro a 02 de dezembro de 2020, tendo em vista que as aulas estavam suspensas até 12 de novembro do mesmo ano.

De uma forma geral, a estratégia adotada pelos municípios na Educação Infantil e do Ensino Fundamental foi a de inserir atividades não presenciais em formatos de tarefas para os alunos, em que eles a realizam sob a supervisão de um adulto. A principal consequência disso recaí no interesse dos pais de incentivarem os filhos a cumprirem as atividades, ou de realizarem com eles, no caso dos estudantes da Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, 2012.

BARROS, R. P.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. **A recente queda na desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Relatório de Atividades 1999. Brasília: MEC/FNDE, 2000

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 371-393, 2009.

CARVALHO, Fabricio Aarão Freire. **Financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb - repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de ensino do Pará-1996 a 2009**. 2012. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; SILVA, Jorge Luiz Mariano. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 99-128, jan-abr/2013.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Evolução do Acesso de Jovens à Educação Superior no Brasil. **Texto para Discussão**, n. 1950, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CURI, A. Z.; MENEZES-FILHO, N. A relação entre educação pré-primária, salários, escolaridade e proficiência escolar no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 4, out.-dez. 2009.

DAVIS, Cláudia; DIETZSCH, Maty Júlia Martins. Avaliação da educação básica no Nordeste Brasileiro: estudo do rendimento escolar na zona rural. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, p.5-15, ago, 1983.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 5, dez. 2015.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995-2015)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UFRGS, 2016.

MENDES, D. C. B. FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, SP: UFSCar, v. 6, nº. 2, p. 392-412, nov. 2012.

MENEZES-FILHO, N. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. Instituto Futuro Brasil, IBMEC-SP e FEA-USP, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Manoel Carlos de, MINORI, Américo Matsuo e FROTA, Marcelo Souza. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **Cadernos EBAPE.BR** [online]. 2019, v. 17, n. 3 [Acessado 30 Julho 2021] , pp. 523-538. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395174726> <https://doi.org/10.1590/1679-395174726x>>. Epub 22 Ago 2019. ISSN 1679-3951. <https://doi.org/10.1590/1679-395174726>.

PARENTE, Cláudia. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 87, n. 215, p. 19-28, jan./abr. 2006.

PEREIRA, S. Segundo e Terceiro Projetos de educação Básica para o Nordeste: elaboração e definição. **Nuances: estudos sobre educação**, São Paulo, ano VIII, nº08, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

RODRIGUES, Luciana de Oliveira; ARAÚJO, Jair Andrade; GUEDES, João Paulo Martins; SILVA, Maria Micheliana da Costa. Mensuração da Desigualdade Educacional entre os Municípios Nordestinos. **Revista de Economia Contemporânea**, v.21, n.1, p.1-31, 2017.

SILVEIRA, Iara Maira da et al. Avaliação do efeito do Fundeb sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 7-44, 2017.

VIANA FILHO, Luiz. **Educação no Norte e no Nordeste**. Discurso proferido no Senado Federal, em 28 de maio de 1982. Senado Federal da República Federativa do Brasil. Brasília, 1982. Disponível em: <<http://https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/91482/Educa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Norte%20e%20no%20Nordeste.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em 18 de julho de 2021.