

**CEARÁ 2050**

JUNTOS PENSANDO O FUTURO.

**CEARÁ 2050**

**Estudo Setorial Especial**

**Educação**

Fortaleza - CE, julho de 2018

# **CEARÁ 2050**

## **Estudo Setorial Especial**

### **Educação**

Com o objetivo de enriquecer o diagnóstico da Plataforma Ceará 2050 foram realizados estudos setoriais em temas específicos. Os trabalhos, elaborados por estudiosos e pesquisadores em cada assunto, têm cunho autoral. O diagnóstico do Ceará 2050 foi coordenado pelo Prof. PHD Jair do Amaral Filho e analisou os últimos 30 anos de desenvolvimento do estado. O estudo setorial especial de Educação complementa a análise qualitativa desta temática a partir da visão das autoras Eloisa Vidal e Sofia Lerche.

#### **Autores**

Sofia Lerche Vieira

Eloisa Maia Vidal

Willana Nogueira Medeiros (Colaboração)

## CEARÁ 2050 – Diagnóstico do Setor Educação

Nenhum governo vai resolver a questão educacional em quatro anos, são necessários 20 ou 30 anos de decisão política e vontade de efetivamente fazer a mudança, tarefa que envolve recursos financeiros, humanos e materiais.

André Haguette. O POVO, 24 set 1991

### RESUMO EXECUTIVO

O Diagnóstico do Setor Educação visa traçar um panorama geral da educação básica no Ceará nos últimos trinta anos, período compreendido entre 1987 e 2016. Do ponto de vista político-administrativo, trata-se de um intervalo correspondente a oito distintos governos estaduais: Tasso Jereissati (1987 - 1990), Ciro Gomes (1991 - 1994), Tasso Jereissati (1995 - 1998 e 1999 - 2002), Lúcio Alcântara (2003 - 2006), Cid Gomes (2007 - 2010 e 2011 - 2014) e Camilo Santana (2015 - 2016). O estudo apresenta uma perspectiva histórica, visando oferecer elementos para a análise das condições e dos processos que asseguraram alguns avanços significativos, assim como dos desafios a enfrentar.

O estudo consta de cinco sessões e quatorze anexos, onde são detalhadas informações necessárias ao entendimento da questão da educação básica no Ceará. Para tanto, a Sessão 1 focaliza a organização da educação escolar, a distribuição de responsabilidades no âmbito da educação básica e a oferta pública de matrículas de educação básica no Brasil e no Ceará no ano de 2016.

A Sessão 2 aborda o financiamento da educação, tratando do progressivo incremento dos recursos para ampliação e melhoria da qualidade da educação básica no Brasil e no Ceará. Para tanto, a argumentação é apresentada em duas subsessões mutuamente articuladas: a subsessão 2.1. focaliza o contexto mais geral de equilíbrio fiscal do Estado; a subsessão 2.2. analisa o contexto educacional onde importantes mudanças ocorreram no financiamento no decorrer do período em foco, as quais são organizadas em três diferentes fases: a fase 1 (1987 - 1996) corresponde ao período anterior à criação de um fundo contábil específico para o ensino fundamental – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e por isso mesmo, denominada “PreFundef”; a fase 2 (1997 - 2006) refere-se ao intervalo de vigência do Fundef; por fim, a fase 3 (2007 - 2016) trata do período correspondente à criação e implementação de um novo fundo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb), que contempla as etapas e modalidades de educação básica não incluídas no Fundef.

A Sessão 3 discute os processos estratégicos à formulação e implementação das políticas de educação básica no período considerado. Assim, são abordados: 3.1. a construção do regime de colaboração, componente central do processo que permitiu os avanços recentes obtidos na educação básica; 3.2. a mobilização; 3.3. o modelo de gestão do sistema de ensino, aprofundando: 3.3.1. a gestão democrática, 3.3.2. o sistema de avaliação da educação básica, 3.3.3. a gestão por resultado e a 3.3.4. a gestão empresarial; e, 3.4. a alfabetização na idade certa.

A Sessão 4 analisa os indicadores de acesso e qualidade. A exposição está organizada em duas subseções: 4.1. indicadores de acesso e 4.2. indicadores de qualidade. As referidas subseções, por sua vez, se subdividem conforme o foco. Os indicadores de acesso, aprofundam: 4.1.1. Universalização do Ensino Fundamental, 4.1.2. Expansão da Educação Infantil, 4.1.3. Ampliação e diversificação do Ensino Médio e 4.1.4. Escolaridade da população jovem e adulta. Os indicadores de qualidade, discutem: 4.2.1. Distorção idade-série, 4.2.2. Taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) que são indicadores de eficiência do sistema educacional; e, 4.2.3. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A Sessão 5 reflete sobre os desafios a serem enfrentados na direção do Ceará 2050, tratando dos seguintes temas: 5.1. condições de infraestrutura, distribuição espacial da oferta (equidade & territorialidade), 5.3. profissionais da educação, 5.4. currículo e 5.5. pacto intersetorial e atratividade da escola.

O estudo considera que ao longo do período objeto de análise constituiu-se um contexto favorável à construção de políticas educacionais que contribuíram de modo significativo para a ampliação da oferta escolar e melhoria de sua qualidade. Existiu, neste sentido, em primeiro lugar, uma ambiência política e técnica, favorável à mudança, expressa pelo compromisso técnico de dirigentes e servidores públicos, empenhados na construção de um projeto orientado para o desenvolvimento sustentável (CEARÁ, 1995), onde a “capacitação da população” foi identificada como “programa estruturante”. Aliado a outros elementos, como o equilíbrio fiscal e ampliação da capacidade de investimentos do estado, bem como à continuidade de princípios e processos estratégicos no campo da educação básica, tais condições mostram-se propícias para a implementação de uma política inovadora e que representou um divisor de águas na educação da população cearense – a alfabetização na idade certa.

Os indicadores de acesso e de qualidade analisados no estudo mostram consideráveis avanços no intervalo dos últimos 30 anos. O acesso à educação básica foi universalizado no ensino fundamental e teve grande crescimento nas demais etapas e modalidades. Apesar dos avanços, ainda é necessário conquistar novos patamares de acesso de modo a atingir a universalização da educação básica, o que significa incluir crianças de 4 e 5 anos (educação infantil) e 16,5% da população de 15 a 17 anos, potencialmente, no ensino médio. Além de incorporar a população de crianças e jovens em idade escolar, o Ceará tem pela frente o grande desafio de escolarizar sua população jovem e adulta – os indicadores relativos aos anos de estudo deste segmento indicam que em 2014 tal população ainda tinha apenas 6,4 anos de estudo.

No que se refere aos indicadores de qualidade, também foram observados avanços significativos, tendo o Ceará obtido maior crescimento em vários aspectos em relação ao Nordeste e ao Brasil, situação que ocorre, por exemplo, na redução da distorção idade-série que em um período de dez anos caiu 48% no Ceará, 38,8% no Nordeste e 35% no Brasil; no caso do ensino médio, este indicador mostra equilíbrio semelhante entre a redução do estado do Ceará (42,2%) e a região Nordeste (42,1%), sendo inferior no Brasil (37,6%). Nas taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) que são também indicadores de eficiência do sistema educacional a situação é a seguinte: no ensino fundamental as taxas de aprovação são de 11,1% para o Ceará, 12,7% para o Nordeste e 8,1% para o Brasil. No que se refere às taxas de reprovação, a redução obtida pelo Ceará é de 52,6%, enquanto o Nordeste e Brasil reduzem 30,8% e 31,4%, respectivamente. No que se refere ao abandono, a taxa de redução do Ceará no período é de 68,8%, acima do Nordeste e Brasil que reduzem respectivamente em 62,7% e 60,4%.

Em relação às taxas de rendimento do ensino médio observa-se que a taxa de aprovação do Ceará cresce em valores relativamente próximos ao Nordeste e Brasil nesse período (10,3%, 12,6% e 10,0%). Os dados sobre reprovação indicam que o Ceará apresenta uma redução da taxa de reprovação de 20,9%, enquanto a região Nordeste cresce 27,5% e o Brasil reduz 6,3%. A evolução das taxas de abandono do estado, no mesmo período, está abaixo do Nordeste (59,6%) e do Brasil (50%), registrando uma redução de 41,5% (Ceará). A análise dessas taxas mostra que o Ceará ainda precisa dar largos passos para melhoria dos indicadores no ensino médio.

Outro indicador de qualidade analisado pelo estudo é o Índice de Desenvolvimento

da Educação Básica (Ideb), na série histórica 2005 – 2015, onde o Ceará obteve crescimento significativamente superior à média do Nordeste e do Brasil nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Nesta etapa, enquanto o Brasil e o Nordeste cresceram em 47,2% e 70,4%, respectivamente, o Ceará cresce 103,6%, obtendo o maior crescimento entre os estados, fenômeno fortemente associado à implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic). No mesmo período, os resultados do Ideb da rede pública para os anos finais do ensino fundamental evidenciam que nesse segmento o crescimento do Brasil e Nordeste foi de respectivamente 31,3% e 42,3%, enquanto o Ceará cresceu 60,7%. No que se refere ao ensino médio das redes estaduais os resultados alcançados nos últimos dez anos mostram uma estagnação no desempenho dos alunos desta etapa de ensino, ao registrar crescimentos da ordem de 15% ao longo do período.

O estado do Ceará possui 7.985 escolas, das quais 70,6% pertencem aos municípios, 20,1% constitui a rede privada, 8,9% representa a rede estadual e 0,4%, a rede federal de educação básica. No que se refere aos padrões mínimos de funcionamento, os dados mostram que apesar de haver considerável diferenciação entre as redes estadual e municipais, ambas demandam melhoria de infraestrutura, especialmente quando se discute a ampliação da jornada escolar e a implementação da escola de tempo integral.

A oferta de ensino médio apresenta expressiva diversidade em que convivem na mesma rede escolar 117 escolas de ensino médio integrado a educação profissional, cujos prédios apresentam padrão de qualidade superior aos demais, os alunos possuem 9 horas de aula por dia, a gestão e o apoio financeiro é diferenciado, etc; um conjunto de mais de 500 escolas de ensino médio regular, cujas instalações físicas apresentam padrão apenas razoável, os alunos têm 5 horas de aula por dia (69 delas já tem tempo integral) e os anexos escolares, um tipo de escola que oferece ensino médio em condições extremamente precárias e sobre os quais, pouco se sabe, por ser uma oferta oculta, não demonstrável no Censo Escolar e ainda 74 municípios com uma única escola de ensino médio, que enfrentarão sérias dificuldades de ajustes às novas exigências da Reforma do Ensino Médio.

No que tange aos profissionais de educação, coexistem processos de recrutamento e regime de trabalho diferenciados (“efetivos” e “temporários”). Dois desafios se colocam pela frente: formação e profissionalização dos gestores escolares e formar mais e melhor os professores para as redes públicas, tarefa que pressupõe forte articulação, parceria e colaboração das instituições de ensino superior, especialmente as públicas estaduais, mantidas pelo Governo do estado e por isso, mais próximas.

Embora o Governo Federal tenha lançado a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como documento orientador do currículo da educação básica, o estado do Ceará precisa enfrentar o desafio de construir sua proposta curricular e alinhar às propostas de avaliação externa, formação continuada de professores, preparação de gestores, no sentido de atender as demandas normativas nacionais e simultaneamente, envolver os atores locais na proposta de desenvolvimento do estado, tendo na educação, a base de sustentação sobre a qual serão preparadas as novas gerações cearenses.

Há uma compreensão de que tais propósitos não podem ser colocados como programas de Governo, mas como proposta de Estado, em que os próximos 30 anos sejam 5 dedicados ao exercício de intersetorialidades entre as diversas políticas públicas que, catalizando a escola como espaço de saber, de poder e de formação, esta possa cumprir sua função social de modo a representar uma nova sociedade baseada no conhecimento. Como se vê, apesar dos avanços, muitos desafios permanecem para o Setor Educação visando o Ceará 2050.

## SUMÁRIO

Introdução.....	10
1- Organização da Educação Escolar – Brasil e Ceará .....	12
2- Financiamento da Educação.....	14
2.1- Contexto Geral – equilíbrio fiscal do Estado.....	14
2.2- Contexto Educacional – mudanças no financiamento.....	17
2.2.1 – Fase 1: Pre-Fundef (1987 – 1996) .....	17
2.2.2 – Fase 2: Fundef (1997 – 2006) .....	19
2.2.3 – Fase 3 Fundeb (2007 – 2017) .....	21
3 – Processos Estratégicos.....	23
3.1- Regime de Colaboração.....	23
3.1.1 – Instituição (1995 – 2002) .....	24
3.1.2 – Organização (2003 – 2006) .....	25
3.1.3 – Fortalecimento (2007 em diante) .....	27
3.2 – Modelo de Gestão.....	28
3.2.1 – Gestão democrática.....	29
3.2.2 – Mobilização.....	30
3.2.3 – Sistema de Avaliação.....	31
3.2.4 – Gestão por Resultados.....	33
3.2.5 – Gestão Empresarial.....	33
3.2.5.1 – Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB)..34	
3.2.5.2 – Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Tese).....	35
3.3 – Alfabetização na Idade Certa.....	36
4 – Indicadores de Acesso e Qualidade.....	38
4.1- Indicadores de Acesso.....	38
4.1.1 – Universalização do Ensino Fundamental.....	39
4.1.2 – Expansão da Educação Infantil.....	41
4.1.3 – Ampliação e diversificação do Ensino Médio.....	42
4.1.4 – Escolaridade da população jovem e adulta.....	45
4.2 – Indicadores de qualidade.....	48
4.2.1 – Distorção idade-série.....	48
4.3 – Taxas de Rendimento.....	49



4.3 – Taxas de Rendimento.....	49
4.4 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).....	52
5 – Desafios que Permanecem.....	54
5.1 – Condições de Infraestrutura.....	55
5.2 – Distribuição espacial da oferta (Equidade & Territoriabilidade) .....	57
5.3 – Profissionais da educação.....	59
5.4 – Currículo.....	61
5.5 – Pacto Intersetorial.....	62
Referências.....	64
Anexos .....	67

VERSÃO PRELIMINAR

## INTRODUÇÃO

Este diagnóstico visa traçar um panorama geral da educação básica<sup>1</sup> no Ceará nos últimos 30 (trinta) anos, período compreendido entre 1987 e 2016. Do ponto de vista político-administrativo, trata-se de um intervalo correspondente a oito distintos governos estaduais, conforme a Figura 1 permite visualizar.

**Figura 1 – Linha do Tempo – Divisão Político - Administrativa**



Fonte: Elaboração das autoras, 2018

Neste intervalo de tempo, o Ceará foi palco de inúmeras transformações, algumas das quais originárias de mudanças globais e nacionais, outras específicas do próprio estado e decorrentes das inflexões construídas nesses trinta anos.

O contexto político de transição para a democracia no Brasil em meados dos anos oitenta do século XX provocou um clima propício à mobilização de segmentos os mais diversos da população nos destinos do país. Incluindo-se neste movimento, também no Ceará práticas participativas foram estimuladas e as iniciativas de política educacional registram processos de escuta à comunidade escolar, especialmente aos professores e as escolas no planejamento de ações no setor. Depois da promulgação de uma nova Constituição Federal (1988), como as demais unidades da federação, também os cearenses votam sua Constituição Estadual (1989). Esta, em linhas gerais, segue o padrão da Constituição Federal, em particular no que se refere ao capítulo da educação.

O primeiro governo de Tasso Jereissati (1987 – 1990), como aponta a literatura sobre o período, constituiu-se também em “um momento de ruptura com várias tradições da política cearense” (BONFIM, 2002, p. 35). Busca-se, a partir de então, a superação de práticas clientelistas de indicação em favor de um novo padrão de gestão pública orientado pela meritocracia. Encontrando uma situação de caos administrativo-financeiro, a nova gestão adota

<sup>1</sup> Conforme detalhado na Sessão 1 deste Diagnóstico, segundo a legislação brasileira a “educação escolar” é composta por dois níveis: a educação básica, formada pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; e, a educação superior (Lei nº 9394/1996, Art 21, I e II).

medidas de moralização e enxugamento da máquina que resultam na retirada de cerca de quarenta mil contratados da folha do Estado. Todos os setores são atingidos e as repercussões sobre a folha de pagamento da educação, a maior de todas, imediatas. Mais do que mera redução de número de funcionários, tal iniciativa sinaliza práticas que irão caracterizar a gestão pública a partir de então, incluindo a seleção e concurso de profissionais da educação ao longo do período considerado. A valorização do concurso público é uma marca que irá se fazer sentir a partir de então na educação cearense e passa a ser o foco da política de contratação de docentes.

Aspecto importante a ser referido naquele momento da ascensão de um novo grupo político ao poder é a colaboração entre o governo estadual e os municípios, eixo estruturante da política educacional cearense desde muito antes das mudanças que se processaram no estado<sup>2</sup>. Dada a sua relevância para o diagnóstico do setor, o tema será objeto de detalhamento específico na Sessão 3 que focaliza a construção do regime de colaboração.

As mudanças implementadas no âmbito federal e o esforço das diferentes administrações durante o período considerado criaram condições propícias à expansão e melhoria da educação básica no Ceará. Tal situação possibilitou que nos últimos anos o estado alcançasse um patamar de oferta mais satisfatório do que antes da inflexão produzida pelo advento do Governo das Mudanças. Além disso, a busca consistente de um projeto para a educação da população cearense, como será possível verificar no decorrer da análise, contribuiu para que o estado se posicionasse positivamente neste setor em relação a outras unidades da federação com condições econômicas mais favoráveis.

O presente diagnóstico procura focalizar esse período de trinta anos numa perspectiva histórica, visando oferecer elementos para a análise das condições e processos que asseguraram alguns avanços significativos, assim como dos desafios a enfrentar. A exposição está organizada em 5 (cinco) sessões. A Sessão 1 apresenta considerações sobre a organização do sistema de ensino no Brasil e a distribuição de responsabilidades no âmbito da educação básica. A Sessão 2 focaliza o financiamento da educação no Ceará, abordando o progressivo incremento dos recursos para ampliação e melhoria da qualidade da educação básica. A Sessão 3 discute os processos estratégicos à formulação em implementação das políticas de educação básica, abordando a construção do regime de colaboração, componente central do processo que permitiu os avanços recentes obtidos na educação básica; o modelo de gestão do sistema de ensino, aprofundando a gestão democrática, o sistema de avaliação da educação básica, a gestão

---

<sup>2</sup> Ver AMARAL FILHO, Jair do. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina**: o caso do Estado do Ceará, Brasil. CEPAL, 2000, p. 47 – 49.

por resultados e a gestão empresarial; e, a alfabetização na idade certa. A Sessão 4 analisa os indicadores de acesso e qualidade. A Sessão 5 reflete sobre os desafios a serem enfrentados na direção do Ceará 2050.

## **1. ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR – BRASIL E CEARÁ**

Para melhor compreender as questões relacionadas à educação básica no Ceará, é necessário apresentar os principais elementos relacionados à organização da educação escolar no Brasil, que orientam os sistemas de ensino nos estados.

Segundo a Constituição Federal de 1988, a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (Art. 205), sendo a oferta pública organizada por meio do “regime de colaboração” entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 211) e o ensino livre à iniciativa privada (Art. 209). O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, sendo o poder público responsabilizado pelo não oferecimento ou pela oferta irregular (Art. 208, VII § 1º e 2º).

Conforme a legislação brasileira, a educação escolar possui dois níveis de ensino: a educação básica, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e a educação superior. Cada etapa da educação escolar corresponde a uma duração e faixa etária específica (Ver: Anexo 1 – Quadro 1).

Os níveis e as etapas da educação convivem com modalidades de ensino, ou seja, formas de educação que se fazem presentes na oferta escolar a depender de demandas e necessidades específicas. Estas são: educação especial, educação profissional, educação a distância (EaD) e educação de jovens e adultos (EJA, ofertada a partir de 15 anos, educação escolar indígena e educação do campo. Além delas, vale mencionar a oferta para grupos étnico-raciais específicos, a exemplo da educação escolar quilombola (Ver: Anexo 2 – Quadro 2). É importante ressaltar que a Constituição Federal assegura direitos políticos, culturais, educacionais e linguísticos aos povos indígenas, regulamentados pela Lei nº 9.394/96 e pelas normatizações do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A grande maioria de crianças, jovens e adultos matriculados na educação básica frequenta a escola pública, situação distinta da educação superior, como mostra a Tabela 1 (Ver: Anexo 3) no Brasil para o ano de 2016.

A distribuição de matrículas no Brasil para o ano de 2016 mostra que na educação infantil (creche e pré-escola), etapa da educação básica de responsabilidade dos municípios,

71,2% das matrículas são públicas; no ensino fundamental, responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, o setor público detem 83,2% das matrículas, no ensino médio, 87,5% das matrículas são públicas, sendo os estados os maiores ofertantes. As modalidades de ensino Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial<sup>3</sup> tem suas matrículas em mais de 90% assumidas pelo setor público. O ensino superior, considerando apenas a graduação, tem 24,7% das matrículas assumidas pela rede pública, fato que nos leva a constatar que enquanto a oferta de educação básica é eminentemente pública, no ensino superior predomina a oferta privada.

Guardando similaridades com a oferta brasileira, no estado do Ceará há predomínio da oferta pública em todas as etapas e modalidades da educação básica, em alguns casos, superior aos percentuais brasileiros como é o caso da educação infantil (72,2%), ensino médio (90,1%), e educação especial (95,2%). A oferta pública de ensino superior no estado (31,5%) é superior à média brasileira (24,7%), o que denota esforços governamentais no sentido de ampliar o acesso a este nível de ensino a sua população (Ver: Anexo 4, Tabela 2).

Na educação básica, há uma distribuição oficial de incumbências entre os entes federados. Os Municípios são responsáveis pela oferta de educação infantil (0 a 5 anos) e de ensino fundamental (6 a 14 anos), sendo esta última compartilhada com os Estados, os quais são também responsáveis pela oferta de ensino médio (15 a 17 anos). A União exerce função supletiva e redistributiva para toda a educação básica. Isto significa dizer que na ocorrência de desigualdades educacionais entre unidades federadas, redes e escolas, a União exerce papel complementar na promoção da equidade de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, a União é responsável por formular as normas e redistribuir verbas; quanto à função supletiva, caberá a ela “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL. CF 1988, Art. 211, 1º, alterado pela Emenda Constitucional nº 14/96).

No contexto das mudanças que ocorreram no País na última década, alguns marcos legais significativos merecem registro. Em primeiro lugar, o fortalecimento do financiamento da educação básica, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (BRASIL. Emenda Constitucional nº 53/2006; BRASIL. Lei nº 11949/2007), que contribuiu para aumentar

---

<sup>3</sup> Matrículas em classes comuns.

significativamente o volume de recursos para essa etapa da escolaridade. Outra mudança importante foi a ampliação da escolaridade obrigatória de 7 a 14 anos para 4 a 17 anos (BRASIL. EC nº 59/2009). Implementada gradativamente e com universalização prevista para o ano de 2016, a nova faixa implica em encargos adicionais significativos para o Poder Público.

Apresentadas as principais características da organização da educação escolar brasileira vigente em todas unidades da federação, é oportuno apresentar as condições relativas ao financiamento da educação, elemento essencial à operacionalização das políticas educacionais.

## 2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

### 2.1. Contexto geral – equilíbrio fiscal do Estado

Com ênfases distintas, todos os governos ao longo dos últimos trinta anos no Ceará dispensaram prioridade ao equilíbrio fiscal do estado, manifestando preocupação comum e constante com a boa gestão das finanças públicas.

Nos primeiros anos, as medidas foram relacionadas à adoção de estratégias que pudessem assegurar a manutenção da máquina administrativa. Conforme observado, ao assumir o governo, Tasso Jereissati e sua equipe encontraram vários meses de salários do funcionalismo estadual em atraso. Medidas visando a melhoria da arrecadação e a recuperação da capacidade operacional do Estado foram gradativamente implementadas. O recurso a empréstimos junto a agências internacionais para o financiamento de projetos prioritários, por sua vez, foi uma alternativa buscada pelas diferentes administrações.

Sendo um dos estados com menor renda *per capita* do país, naturalmente, o Ceará sofreu impactos das diferentes crises e recessões econômicas vividas pelo país. É oportuno lembrar que, desde o início da década de oitenta, visando enfrentar situações de descontrole inflacionário, vários planos econômicos foram adotados. Foi apenas na primeira metade da década seguinte que, com o Plano Real, o país foi capaz de retomar os trilhos do equilíbrio fiscal. Para o Ceará, que já vinha enfrentando dificuldades decorrentes de problemas do próprio estado, tal contexto apresentou limitações adicionais. Em livro sobre a gestão governamental no Ceará no período 1979 – 2014, Bessa & Botelho (2017) analisam esses constrangimentos, que tiveram impactos sobre a educação.

Face a uma grave crise financeira, em 2003, o governo do Estado do Ceará inicia uma reforma de rígida adequação fiscal. Ao analisar iniciativas do governo estadual no período, Barbosa (2014, p. 24) registra tal situação:

O estado do Ceará vinha sofrendo com seguidas quedas nas receitas, as quais, somadas aos déficits, cerceavam sua capacidade de investimento. O contexto nacional e internacional de 2003 levaram a um desaquecimento econômico; a arrecadação de ICMS caiu em 2002 e 2003; houve diminuição na cota-parte do Fundo de Participação do Estado (FPE) e nas transferências tributárias previstas constitucionalmente.

...

Do lado da gestão fiscal, para sair da crise sem afetar a qualidade de vida da população, foi feita uma proposta de ajuste fiscal que contava com três estratégias: (i) elevação das receitas, (ii) redução das despesas de custeio correntes e (iii) endividamento saudável (HOLANDA, PETTERINI & BARBOSA, 2006).

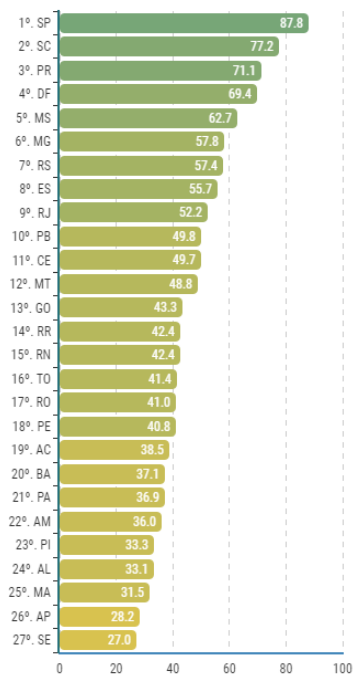
A partir de 2005 surgiriam condições mais satisfatórias à economia nacional e estadual. O Ceará, pela sua longa trajetória de responsabilidade fiscal soube beneficiar-se desse contexto, conquistando reconhecimento nacional pela boa gestão pública quando, depois de tempos de abundância, em 2015 os tempos de escassez voltam a bater à porta dos brasileiros.

Evidência de tal reconhecimento foi a conquista da mais elevada pontuação em “solidez fiscal” no Índice de Competitividade dos Estados, divulgado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), em 2017. Além de tal atributo, são também examinados, outros “pilares” do desenvolvimento, quais sejam: infraestrutura, potencial de mercado, sustentabilidade ambiental, inovação, eficiência da máquina, sustentabilidade social, educação e capital humano. O Gráfico 1 permite visualizar a situação do Ceará em relação ao seu desempenho anterior, como também em termos da média do Brasil.

**Gráfico 1: Índice de competitividade do Ceará, notas por pilares, 2017.**



É importante mencionar que o Estado obteve uma média geral de 49,7, superior a do Brasil (47,9), ocupando a 11ª posição no ranking dos estados. O Ceará é um dos dois estados do Nordeste em posição favorável no conjunto dos indicadores examinados. As unidades melhor classificadas são, pela ordem: São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraíba e 11º Ceará.



O equilíbrio fiscal do Estado, conquistado sob circunstâncias adversas, contribuiu para a melhoria na capacidade de investimento com recursos do tesouro estadual. Tais condições tiveram impacto sobre a educação, sobretudo em período mais recente. Outros fatores específicos do campo educacional contribuíram para o progressivo alcance de condições mais satisfatórias à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme será possível verificar nas considerações sobre as mudanças no financiamento da educação básica.

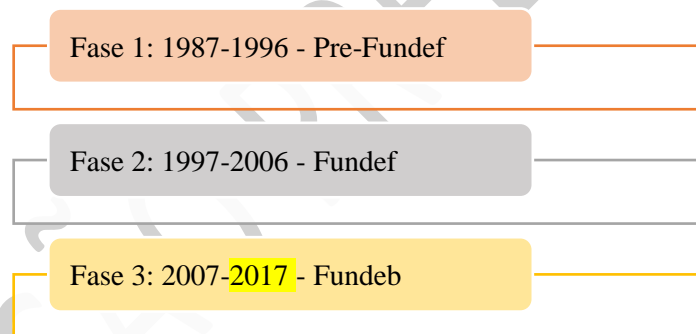


## 2.2. Contexto educacional – mudanças no financiamento

O financiamento da educação no Ceará no período considerado foi influenciado por duas variáveis: de um lado, as condições econômicas do país e do estado; de outro, as mudanças na estratégia de operacionalização do repasse de recursos das receitas provenientes de impostos relativo ao financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto pela Constituição Federal. A criação de fundos contábeis em cada uma das unidades federadas visando assegurar o financiamento da educação, conforme referido na Sessão 1, contribuiu para promover a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade dos serviços.

Se as oscilações gerais do país motivadas por crises diversas tiveram efeitos nefastos sobre a educação, por outro lado, a obrigatoriedade da aplicação de recursos, inicialmente para o ensino fundamental (1998 – 2006) e, depois para o conjunto da educação básica (2007 em diante) representou um divisor de águas para os sistemas de ensino. Nesse sentido, o financiamento da educação pública no período focalizado pelo diagnóstico pode ser classificado em três diferentes fases, conforme a Figura 2 permite visualizar.

**Figura 2 – Fases do financiamento**



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018

### 2.2.1. Fase 1: Pre-Fundef (1987 – 1996)

Do ponto de vista do financiamento da educação, a primeira das três décadas do período focalizado por este Diagnóstico corresponde a uma fase de transição política, quando são construídas algumas pré-condições para assegurar o cumprimento do direito à educação. A aprovação de um conjunto de dispositivos legais que abrem caminho para garantir tais prerrogativas é o principal fato a ser registrado durante a referida década. É importante mencionar, entretanto, que antes do intervalo aqui considerado, uma Emenda Constitucional que veio a tornar-se conhecida como Emenda Calmon, aprovada em 1983 (EC nº 24, de 1º de

dezembro de 1983), que especifica a vinculação de recursos para a educação, prevista nas constituições democráticas de 1934 e de 1946 e, até então, praticamente ignorada.

A Emenda Calmon atribuía à União a responsabilidade de aplicar “nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (EC nº 24/83, Art. 176, § 4º). Cinco anos depois, a Constituição de 1988 iria ampliar a esfera de tais responsabilidades, conforme se verá nos próximos parágrafos.

A Constituição de 1988 trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos, inclusive a matéria financeira<sup>4</sup>. A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria, “anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (Art. 212, § 3º).

Mantém-se como fonte adicional de financiamento a este nível de ensino público “a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (Art. 212, § 5º). Ainda sobre a matéria cabe assinalar que o financiamento dos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde” seriam advindos de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (Art. 212, § 4º).

Como se vê, vários são os dispositivos da Constituição de 1988 que detalham o direito à educação e a responsabilidade do Poder Público com sua oferta. Alguns anos mais tarde, em final de 1996, o Congresso aprovou a primeira lei geral da educação promulgada desde 1961 – a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, sendo detalhada em dez artigos específicos (Art. 205 a 214) e figurando em quatro outros dispositivos (Art. 22, XXIV, Art. 23, V, Art. 30, VI e Art. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

<sup>5</sup> O texto da LDB está organizado em torno de 92 artigos, com princípios, fins, direitos e deveres (Art. 1º a 7º); dispositivos sobre a organização da educação nacional, aí incluindo as incumbências das diferentes esferas do Poder Público (Art. 8º a 20); níveis e modalidades de ensino – Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional (Art. 21 a 60); Profissionais da Educação (art. 61 a 67); Recursos Financeiros (Art. 68 a 77); Disposições Gerais (Art. 78 a 86); e, Disposições Transitórias (Art. 87 a 92).

Repetindo e detalhando inúmeros artigos do capítulo da educação na Constituição de 1988, a segunda LDB mantém muitas orientações advindas de leis anteriores, e traz algumas novidades. Dando sequência aos dispositivos da Emenda Constitucional nº 14/96, a LDB define o “regime de colaboração” (Art. 8) e explicita as incumbências relativas à oferta da educação escolar (Art. 9 a 11). Enquanto aos Municípios cabe “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” (11, V), aos Estados compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio” (10, VI). A União tem a incumbência de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios, isto é, as escolas técnicas e as universidades federais” (Art. 9º II). Também é responsável pela assistência técnica e financeira e exerce função supletiva e redistributiva perante as demais esferas governamentais (Art. 9º III). Uma novidade do texto é a definição das responsabilidades da escola (Art. 12) e dos docentes (Art. 13).

Para fazer jus às suas responsabilidades, a União deve aplicar um mínimo de 18% e Estados e Municípios de 25% da “receita resultante de impostos” na manutenção e desenvolvimento do ensino público (Art. 69).

Em 1996 foi também aprovada a Emenda Constitucional nº 14/96, que altera o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei nº 9.424, de dezembro de 1996, e abre caminho para a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Lei nº 9.424/1996, o qual será tratado em maior detalhe no próximo tópico.

### **2.2.2. Fase 2: Fundef (1997 – 2006)**

Criado como um fundo de natureza contábil em cada estado da federação, o Fundef foi previsto para ter vigência de dez anos (1997 – 2006). Através desse mecanismo, 60% dos recursos da educação passaram a ser subvinculados ao ensino fundamental. Noutras palavras, Estados e Municípios passaram a aplicar 60% dos 25% da receita proveniente de impostos (ou seja, 15% dos impostos e transferências) nesta etapa da educação básica, tendo por base de cálculo o número de alunos matriculados em cada rede de ensino público.

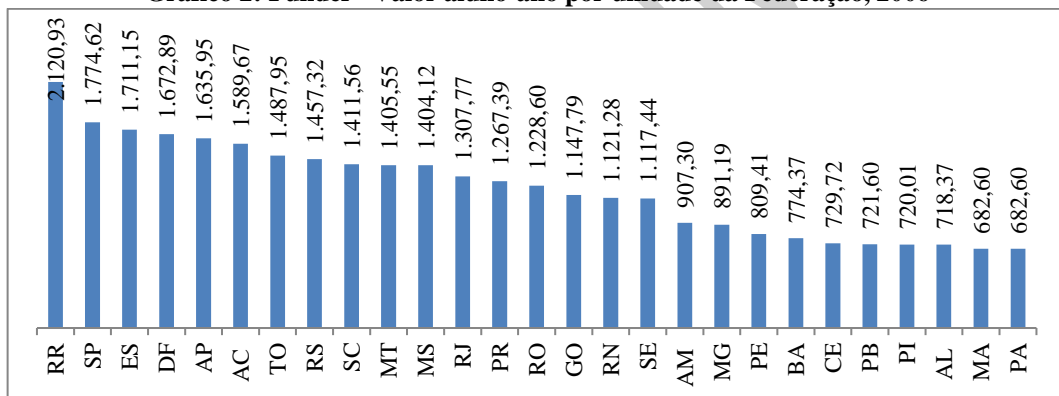
O objetivo do Fundef foi “assegurar a universalização” do ensino fundamental “e a remuneração condigna do magistério”. Introduzido em todo país a partir de 1998, alterou substancialmente a fisionomia do sistema educacional brasileiro. Para os municípios sua criação significou grande injeção de recursos para educação, representando cerca de 40% das

receitas advindas de transferências voluntárias a estes repassadas. O Fundef não apenas contribuiu para uma significativa expansão desta etapa de escolaridade, como também para explicitar disparidades entre os estados da federação e entre as redes estaduais e municipais. Poucos anos após sua aprovação, já se discutia a necessidade de subvincular recursos para outras etapas da educação básica, de modo especial o ensino médio e a educação infantil.

Entre 1998 e 2006, o ensino fundamental, direito público subjetivo e de oferta obrigatória, foi a única etapa da educação básica a contar com recursos assegurados em lei, através do Fundef.

Apesar dos avanços registrados na política educacional com a criação do Fundef, uma vez que praticamente universalizou a oferta de ensino fundamental, o fato de ele ser específico para cada estado, manteve as desigualdades regionais e estaduais em termos de valor aluno, existentes entre os estados, como mostra o Gráfico 2, relativo ao último ano de vigência do Fundo.

**Gráfico 2: Fundef - Valor aluno-ano por unidade da Federação, 2006**



Fonte: FNDE, 2011

Os estados da região Nordeste e o Pará, na região Norte, são os que apresentam o menor valor aluno ano, chegando a ser 3,5 vezes inferior a estados como Roraima e São Paulo. Essas disparidades entre estados retratam as condições econômicas e a capacidade de arrecadação de cada um, mostrando que a ideia de 27 Fundos, embora tenha representado avanços, não favoreceu a criação de condições de oferta educacional equânime para todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos.

O Gráfico 2 mostra que em 2006 o Ceará estava entre os cinco estados com menor valor custo-aluno no país, o que permite dimensionar as dificuldades enfrentadas em relação ao financiamento da educação básica sob a vigência do Fundef. Há que se considerar que aquele foi também um período de explosão de matrículas no ensino médio, como se verá na análise dos indicadores de acesso e qualidade (Sessão 4). Tal situação se traduziu em um contexto de

severas restrições orçamentárias, sobretudo no governo Lúcio Alcântara (2003 – 2006), quando os recursos para a educação básica apenas permitiam o pagamento de salário de servidores e manutenção precária da rede escolar. Cortes de luz e de telefone foram enfrentados seguidamente por aquela administração.

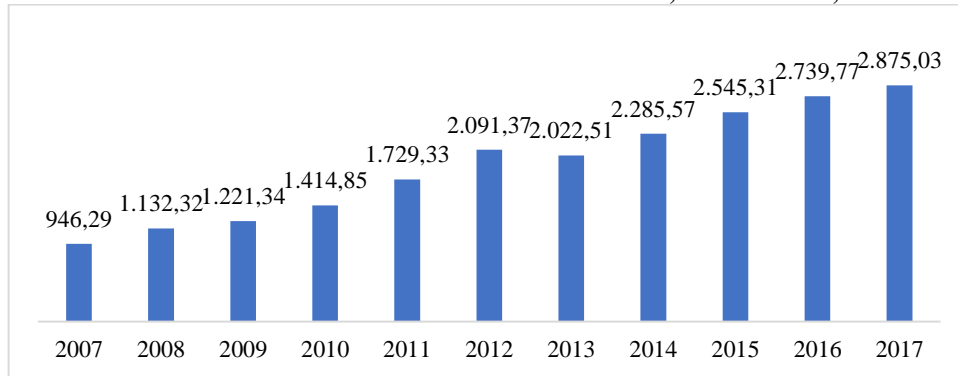
Em final de 2006, a Emenda Constitucional n° 53/2006 introduz importantes mudanças no financiamento da educação básica, ampliando duas fontes, antes exclusivas do ensino fundamental (o Fundef e o Salário-Educação) para as demais etapas deste nível da educação escolar. A partir de 2007 o Fundeb substitui o Fundef, iniciando a terceira fase do financiamento da educação no período focalizado por este Diagnóstico, quando há um aumento significativo dos recursos para a educação básica, com impacto positivo sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino e a melhoria de resultados.

### **2.2.3. Fase 3 – Fundeb (2007 – 2017)**

A criação do Fundeb ampliou a participação da União no financiamento da educação, embora a continuidade da existência de 27 Fundos tenha mantido situações de desigualdades no valor aluno-ano bastante significativas entre as diversas unidades federadas. Apesar das disparidades entre o custo praticado pelos estados, para o Ceará, o aumento da participação da União viabilizado através da implementação do Fundeb foi crucial.

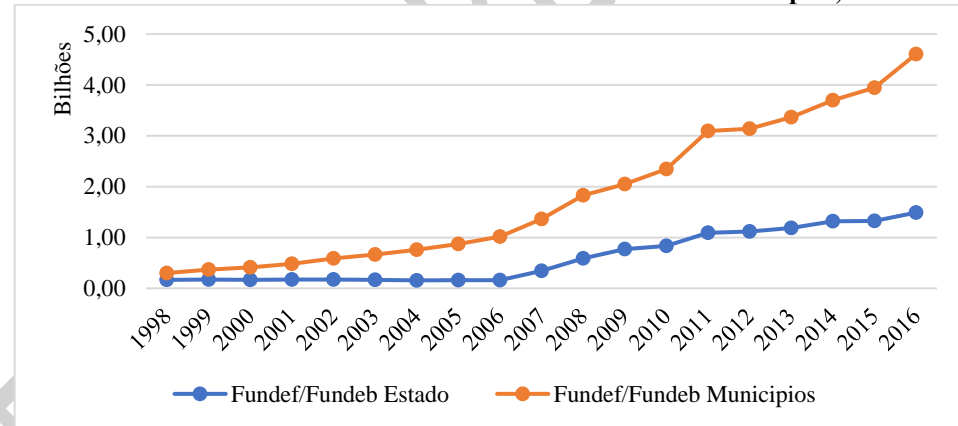
Em um contexto mais favorável ao aumento de recursos, é oportuno registrar que esta fase coincide com o aumento da responsabilidade do Poder Público para com a oferta de educação básica. Dois importantes passos foram dados nesta direção: o primeiro, pela ampliação do ensino fundamental de 8 (oito) para 9 (nove) anos, em 2006 (Lei n° 11.274, de 6 de fevereiro de 2006), o segundo, pela ampliação da faixa de escolaridade obrigatória de 7 a 14 anos para 4 a 17 anos (Emenda n° 59/2009). Tanto o Fundeb quanto o Salário-Educação passam a financiar um contingente muito maior de crianças e jovens, incluindo também outros programas suplementares criados para responder a demandas específicas.

No período 2007 – 2017 observa-se um crescimento de 203,8% no valor mínimo de referência para o financiamento da educação básica, como é possível verificar pelo Gráfico 3. Se por um lado tal crescimento pode ser visto como alvissareiro para a melhoria da educação, por outro, traz em si a marca das desigualdades regionais, uma vez que enquanto os estados que precisam de complementação da União têm no valor mínimo seu parâmetro, os estados mais ricos e com mais arrecadação de impostos apresentam um valor aluno-ano muito superior ao estipulado pelo Governo Federal.

**Gráfico 3: Fundeb - valor mínimo de referência aluno-ano, series iniciais, 2007 - 2017**

Fonte: FNDE, 2017

No caso do Ceará, que apesar do permanente e bem-sucedido esforço de equilíbrio fiscal, continuou sendo um estado pobre e de baixa arrecadação, o aumento de recursos para a educação básica, não apenas viabilizou condições para uma adequada manutenção e desenvolvimento do ensino, como tornou possível significativos investimentos. O Gráfico 4 sintetiza a situação financeira do período e permite visualizar o significativo aumento de recursos tanto para a educação ofertada pelo estado como para aquela sob a responsabilidade dos municípios.

**Gráfico 4: Recursos do Fundef e Fundeb no Ceará – Estado e Municípios, 1998 - 2016**

Fonte: STN e FNDE, 2017

Uma análise do Fundef/Fundeb no Ceará mostra que no período 1998 – 2006, os recursos aportados no ensino fundamental crescem 151%, sendo que na rede estadual caem 3,6% e nas redes municipais aumentam 236,8%, situação decorrente do processo de municipalização do ensino fundamental, adotado pelo Ceará. A transição Fundef/Fundeb nos anos 2006 – 2007 representa um crescimento, de um ano para outro, de 45,1%, com um aumento dos recursos para rede estadual de 113,6% e de 34,2% para as redes municipais. O período 2007 – 2016, que corresponde aos últimos dez anos, é marcado por um crescimento dos recursos do Fundeb no Ceará de 257,6%, sendo que para a rede estadual esse crescimento é de 333,5% e

nas redes municipais, de 238,4%. No que se refere à rede estadual, esse período é marcado por investimentos no parque escolar, melhoria das condições de trabalho docente<sup>6</sup>, equipamentação de escolas, e forte apoio aos municípios, ampliando e fortalecendo o regime de colaboração, que será tratado com mais detalhes no tópico 2.3.

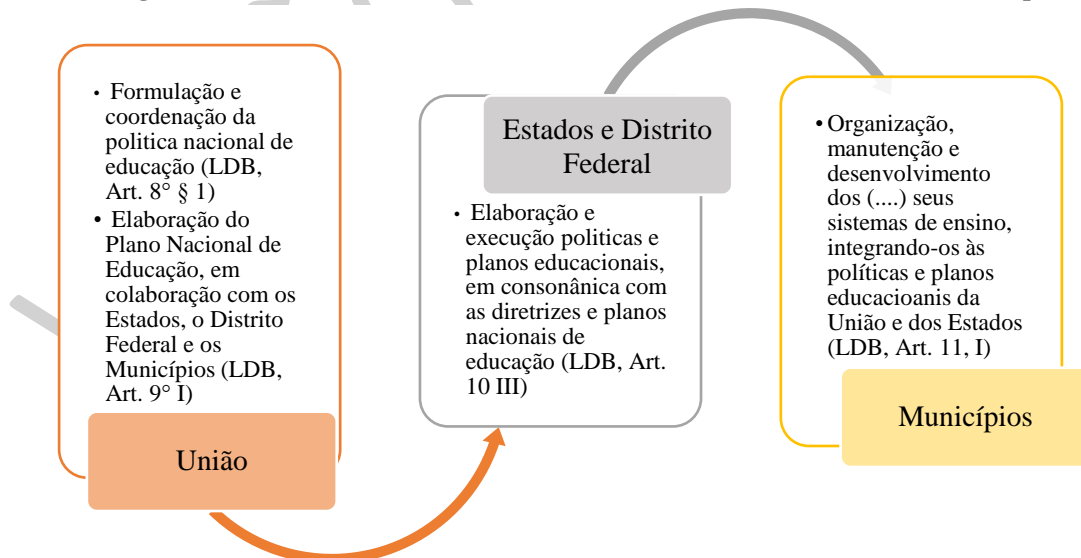
### 3. PROCESSOS ESTRATÉGICOS

Ao longo do período aqui analisado, alguns processos revelaram-se estratégicos na construção da política educacional do estado, contribuindo para o seu desenvolvimento. Ainda que um conjunto considerável de iniciativas tenha contribuído para tanto, esta Sessão aprofunda tem componentes principais: o regime de colaboração (3.1); o modelo de gestão (3.2) e a alfabetização na idade certa (3.3), conforme detalhamento a seguir.

#### 3.1. Regime de colaboração

Ao dispor sobre organização da educação nacional, a Constituição de 1988 prevê e a LDB referenda que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração seus sistemas de ensino (CF, Art. 211 e LDB, Art. 8º). O entendimento desta pactuação tem sido objeto de muitos estudos e controvérsias. Teoricamente, existe uma hierarquização entre as esferas do Poder Público, com se vê na Figura 3 que detalha as incumbências das diferentes instâncias de governo.

**Figura 3: Incumbências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018

<sup>6</sup> Importante destacar que nesse mesmo período é sancionada a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Além de configurar-se como instância de formulação e coordenação da política nacional de educação a União exerce função supletiva e redistributiva em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios (LDB, Art. 9º III). Na prática, diferentes estados e municípios definem suas próprias políticas com apoio de recursos da União ou, de forma independente, com recursos oriundos de suas próprias fontes. O exercício do “regime de colaboração” é um desafio permanente para os entes federados e poucos são os estados exitosos na colaboração com seus municípios; o Ceará é um deles e tem se destacado como um exemplo de governança na condução de suas políticas de educação básica.

No caso cearense, a colaboração entre o Estado e os municípios com efeito, é prática antiga e remonta aos anos 70 do século XX<sup>7</sup>. No período correspondente aos 30 anos focalizados pelo Diagnóstico, o pacto federativo entre o Estado e os Municípios foi uma construção histórica, transformando-se ao longo do tempo em política de Estado e abrindo caminho para importantes iniciativas, das quais a mais recente – o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) – veio a tornar-se referência nacional em termos de regime de colaboração.

Em estudo sobre o tema, além de situar as raízes históricas da municipalização, Vieira (2010) identifica três distintas etapas no regime de colaboração, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

**Figura 4: Distintas etapas no regime de colaboração, segundo Vieira (2010)**



### 3.1.1. Instituição (1995 – 2002)

O segundo (1995 – 1998) e terceiro governos (1999 – 2002) de Tasso Jereissati correspondem à etapa de instituição do regime de colaboração, com várias iniciativas marcantes. O Plano de Desenvolvimento Sustentável reserva ao município papel central:

O segundo elo da corrente é o Município, pois está mais próximo da população e é mais sensível a suas necessidades educacionais, devendo gradativamente assumir a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental da 1ª a 4ª séries. O carro chefe de todas as ações nestes níveis daqui pra frente passa a ser o Município. O que já existe no Município sob a administração estadual ou federal, relacionado com educação infantil e as séries iniciais, deverá ter um cronograma de transferência de ônus e de bônus” (CEARÁ, 1995, p. 57).

<sup>7</sup> As considerações aqui apresentadas sintetizam estudos elaborados pelas autoras (VIEIRA: 2010; VIEIRA & VIDAL: 2013) e por ABRUCIO, SEGGATTO e PEREIRA, s.d.



Na esteira do Plano de Desenvolvimento Sustentável, a municipalização é debatida em encontros regionais. Em momento posterior, o Executivo encaminha ao Legislativo projeto de lei aprovado sob a forma da Lei nº 12.452, de 06/06/1995 que “dispõe sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências”.

Com o intuito de dar suporte ao processo, a Seduc cria um grupo de trabalho para tratar do regime de colaboração, prevendo formas diferenciadas de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, é firmado acordo de cooperação entre o estado e seis municípios (Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás), visando à municipalização dos serviços das séries iniciais de ensino fundamental em todos eles.

A experiência de colaboração nos municípios citados é considerada bem-sucedida e, já sob os auspícios da nova LDB e do Fundef, em agosto de 1997, o governo do estado institui o então chamado Fundefinho, ao firmar convênios de municipalização com 124 municípios, estabelecendo um custo/aluno mínimo repassado àqueles municípios para assumirem a oferta das séries iniciais. Entre as medidas previstas pelos convênios firmados, estava a realização de Concurso Único para o magistério do estado e dos municípios, o qual foi realizado e veio a atingir 67% da rede pública, nessa esfera de oferta, naquele período.

O repasse de recursos do estado aos municípios iria provocar uma municipalização desenfreada, sem atendimento ao desenho inicialmente previsto. O Fundef, na prática, representava recursos adicionais aos combalidos cofres municipais. Assim, a municipalização avançou à frente e ao largo do que o estado havia previsto, muitas vezes à revelia e sem qualquer controle de qualidade por parte deste sobre aqueles. Para além das séries iniciais, a presença dos municípios passou a ser dominante em todo o ensino fundamental, para a perplexidade das equipes técnicas da Seduc e, de modo especial, dos dirigentes dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) encarregados de promover a articulação estado/municípios. Estes passam a defrontar-se com a inusitada situação de municípios que não honravam os acordos firmados, impedindo a matrículas de crianças nas escolas de ensino fundamental da rede estadual. O desafio posto à gestão seguinte, portanto, foi organizar o regime de colaboração.

### **3.1.2. Organização (2003 – 2006)**

O Plano de Educação Básica Escola melhor, vida melhor (2003 – 2006), elaborado no início do governo Lúcio Alcântara, incluiu a “regulamentação e efetivação do regime de

colaboração estado/municípios” como um dos dez desafios a ser enfrentado no período em questão (CEARÁ. SEDUC, 2004, p. 71-72).

Ato publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará (16/04/2003) instituiu grupo de trabalho para elaboração de normas e procedimentos para implementação do regime de colaboração estado/municípios compreendendo Recursos Humanos; Planejamento do Espaço Físico e da Rede Escolar e Transporte Escolar (CEARÁ. SEDUC, 2006, p. 117). Os resultados desse trabalho apontaram medidas como: organização da matrícula da educação básica dentro de um sistema integrado nas escolas públicas e com base no microplanejamento da rede física; implementação de um sistema de avaliação e acompanhamento dos indicadores de aprendizagem dos alunos em todos os municípios, podendo ser realizada em parceria com o estado; organização de uma rede integrada de escolas públicas e garantia dos padrões de funcionamento das escolas públicas (Id. Ibid.).

Além da Secretaria da Educação Básica, foram atores desse processo a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), a Associação de Municípios e Prefeitos do Ceará (Aprece), o Conselho de Educação do Ceará (CEC), além de outras entidades e instituições.

Como fruto do trabalho, foram realizados três seminários de regime de colaboração e, mediante assinatura de Termo de Adesão por todos os 184 municípios do estado, materializaram-se iniciativas diversas, resumidas em sete grandes eixos de cooperação:

1. Apoio técnico e pedagógico às secretarias municipais de educação, com pessoal, metodologia e material didático, com destaque para formação continuada de secretários municipais de educação (108 municípios) e diretores de escolas municipais (174 municípios, com 2.878 beneficiários); cessão de servidores do estado para atuação docente na rede municipal ou exercício do cargo de secretário de educação, entre outros;
2. Disponibilização de sistema de georreferenciamento da rede pública escolar;
3. Apoio técnico na elaboração dos planos municipais de educação, resultando em 173 planos municipais de educação;
4. Cessão de prédios patrimoniais da rede estadual para atendimento da oferta de ensino fundamental da rede municipal;
5. Adesão ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee);
6. Desenvolvimento de ações de educação no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop);

7. Apoio técnico e financeiro a 60 municípios de menor IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal), por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (Prodem), envolvendo recursos da ordem de R\$ 25.524.805, distribuídos em obras, equipamentos e mobiliários, e acervo, produção e aquisição de materiais e capacitação.

Outra iniciativa de colaboração a ser destacada no período, que extrapolou a esfera de abrangência da relação entre os entes federados – estado e municípios – diz respeito à criação e desenvolvimento do Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar. Sob a coordenação do Comitê foram desenvolvidos estudos que vieram a orientar uma experiência inicial do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) em 60 municípios e que fortalece o regime de colaboração, que se consolida com a gestão inaugurada em 2007.

### **3.1.3. Fortalecimento (2007 em diante)**

Instituído e organizado o regime de colaboração, o governo Cid Gomes assume em condições de promover o seu fortalecimento, o que se materializa com o relançamento do Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no primeiro ano daquela administração (2007). Com o objetivo de “oferecer assessoria técnica aos municípios para modificar seus baixos indicadores de aprendizagem”, o Paic promove assessoria técnica gratuita aos municípios visando a melhoria da educação nos anos iniciais de escolaridade. Suas ações são distribuídas em cinco eixos definidos como prioritários para o programa: Avaliação Externa, Gestão da Educação Municipal, Gestão Pedagógica, Educação Infantil, Formação do Leitor.

Os impactos do Paic sobre o desenvolvimento do ensino fundamental no Ceará foram decisivos, permitindo identificar progressiva melhoria nos indicadores do ensino fundamental relativos ao desempenho de estudantes cearenses em processos de avaliação de larga escala nacional e estadual e nos resultados expressos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o que será visto na Sessão 4, que aborda indicadores de acesso e de qualidade.

Outra medida relacionada ao pacto federativo entre Estado e Municípios diz respeito à vinculação de 18% do rateio da quota parte dos municípios nas transferências do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), em função de seus resultados na educação (Lei nº 14.023, de 17/12/2007)<sup>8</sup>. O mecanismo procura exercer um controle de qualidade que vinha faltando ao estado no regime de colaboração – até então restrito

---

<sup>8</sup> Embora a Lei tenha sido publicada em dezembro de 2007, só começou a funcionar em 2009.

a um caminho de mão única, no sentido da transferência de recursos do estado aos municípios; primeiro, via Fundef e, depois, via Fundeb.

A relação de colaboração entre estado e municípios não tem sido isenta de dificuldades. Apesar dos avanços, muitos obstáculos políticos e técnicos permanecem. A transferência de praticamente toda a responsabilidade relativa à oferta de ensino fundamental aos municípios, sem dúvida, para muitos tem representado encargo acima de sua capacidade técnica e financeira. Embora a cooperação técnica do Estado seja elemento estratégico do Paic, é bastante modesta em outras áreas de atuação. Os municípios ficam, então, a mercê de *lobbys* os mais diversos, desde escritórios e assessorias dispostos a assumir atividades que competem a municípios e escolas, a editoras e empresas alimentícias – todos querendo sugar o seu quinhão.

### 3.2. Modelo de gestão

Influências diversas ao longo dos últimos 30 anos contribuíram para a construção de um modelo próprio de gestão do sistema de ensino e das escolas no Ceará. Orientações advindas de fundamentos diversos, como a gestão democrática, vieram a combinar-se com aspectos associados ao gerencialismo (VIEIRA & VIDAL, 2015). Elementos da chamada “nova gestão pública”, assim como modelos empresariais de gestão adotados na implementação de iniciativas em diferentes momentos históricos e políticos exerceram influências marcantes sobre a política educacional.

A convivência de orientações de origens distintas permite caracterizar o Ceará como um estado onde têm predominado “efeitos de hibridação” (MAROY, 2011, p. 37), em que fundamentos e princípios aparentemente incompatíveis entre si, combinam-se de forma inusitada e, por vezes, bem-sucedida. A Figura 5 permite visualizar diferentes influências e fatores que contribuíram para a configuração do modelo de gestão adotado no Ceará.

No modelo híbrido de gestão que se constrói ao longo do período em foco no Ceará<sup>9</sup>, a gestão democrática e a gestão por resultados são os dois fatores predominantes. Tais processos, porém, recebem influências das contribuições advindas de outras idéias em curso: de um lado, os processos de mobilização de atores diversos em favor do projeto educativo que fortalecem a participação e a gestão democrática ao longo do tempo; de outro, o recurso à tecnologias de gestão empresarial como as ferramentas oferecidas pelo Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), entre 2001 e 2006 e, posteriormente,

---

<sup>9</sup> Para melhor entendimento do modelo híbrido de gestão adotado no Ceará, ver: Anexo 5, Figura 5. Esta permite visualizar diferentes influências e fatores que contribuíram para a configuração do referido modelo.

a Tecnologia Empresarial Socio Educacional (Tese), adotada na gestão das escolas de ensino médio e educação profissional a partir de 2008. A associação desses diversos fatores contribui para a definição do modelo que vai se plasmando ao longo dos diferentes momentos da trajetória das políticas educacionais do Ceará, cujos principais componentes são detalhados a seguir.

### **3.2.1. Gestão democrática**

O Ceará concebeu um modelo de gestão democrática para suas escolas estaduais tendo como fundamento o processo de seleção e escolha de diretores em 1995, incluindo eleição pela comunidade escolar, no início do segundo governo de Tasso Jereissati (1995 – 1998), antes mesmo da promulgação da LDB. Com algumas modificações ao longo do tempo, tal modelo tem se mantido, com exceção das escolas de educação profissional, criadas a partir do governo Cid Gomes (2007 – 2014) pela Lei nº 14. 738 de 19 de dezembro de 2008.

Até a aprovação da Lei nº 12.442, de 08/05/95, que estabeleceu critérios para a escolha dos diretores da rede estadual, a nomeação de dirigentes era uma prerrogativa da Secretaria de Educação que dispunha de forte poder discricionário para indicar diretores politicamente alinhados com o governo. A aprovação de uma legislação específica que estabelecia critérios técnicos (a seleção pública mediante avaliação de conhecimentos e prova de títulos) e participação da comunidade na escolha do dirigente escolar, representou um divisor de águas, no sentido de estimular a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar e romper com a cultura clientelista, traço marcante da política educacional cearense.

No período 1995 – 1998, depois do processo seletivo, realizado por meio de provas de conhecimentos, ocorreu a eleição para o diretor, tendo maior peso o voto de professores e funcionários da escola. No segundo semestre de 1998 as escolas estaduais passaram por novo processo de seleção de gestores para o período 1999 – 2001. O modelo implementado na primeira seleção foi aprimorado, se ampliando para os demais membros do chamado Núcleo Gestor (coordenador pedagógico, coordenador administrativo-financeiro, coordenador de articulação comunitária e secretário escolar), que se submeteram a seleção técnica de provas e títulos. A eleição foi realizada com urnas eletrônicas, ficando restrita aos diretores, sendo direta e com sufrágio universal da comunidade escolar. Em 2001, o terceiro processo seletivo para o período 2002 – 2004 foi realizado nos mesmos moldes de 1998.

No ano de 2004, as escolas se mobilizam pela quarta vez para a escolha de seus gestores, com algumas inovações incorporadas: o mandato para o cargo de diretor é ampliado de três para quatro anos (2005 – 2008), a seleção específica de coordenadores e de secretários

escolares é regulamentada, e é instituído o sistema anual de avaliação do Núcleo Gestor. Nos quadriênios seguintes (2009 – 2012 e 2013 – 2016), o processo de escolha de diretores continua utilizando o modelo de seleção técnica e consulta a comunidade escolar por meio de processo eletivo, e a cada edição pequenas alterações ou modificações continuam sendo incorporadas.

Em 2008, com a criação das escolas de educação profissional, os gestores dessas unidades passam a ser escolhidos por outro processo, que embora continue adotando a seleção técnica, não inclui a etapa que consiste na consulta a comunidade escolar. Esse processo, embora diferenciado, tem convivido com relativa tranquilidade com o outro, mas de certa forma inaugura uma nova geração de gestores escolares, que na grande maioria, não vivenciaram o processo implementado a partir de 1995.

### **3.2.2. Mobilização**

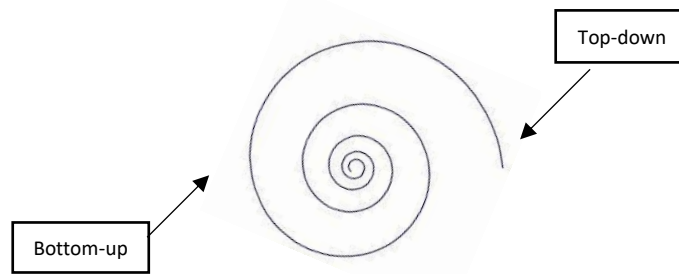
Além do processo de escolha dos gestores se dar por meio de seleção técnica e eleição pela comunidade, a partir de 1995, a Seduc estabelece mecanismos que asseguram a implantação de Conselhos Escolares em todas as escolas, como estratégia de apoio e fortalecimento da gestão escolar, que “assumida de forma democrática, tem o gerenciamento pedagógico e administrativo-financeiro feito com a participação efetiva e organizada de todos os segmentos da comunidade escolar” (NASPOLINI, 2001, p. 182). No âmbito escolar, a participação é também fortemente estimulada entre os estudantes, mobilizados através dos Grêmios Estudantis e outras estratégias de mobilização de jovens.

A mobilização como estratégia de participação de fato representa um importante fator diferencial na formulação e implementação de políticas educacionais no Ceará. Ao referir-se às estratégias orientadas pelo princípio da participação, o secretário de educação responsável pela adoção e disseminação de tais práticas, se refere às mesmas como uma estratégia de reforma, como se vê na passagem a seguir:

O Ceará adotou um terceiro tipo de reforma, baseado na imagem de uma espiral, em que são combinados os fluxos vertical e horizontal. Nesse modelo, as decisões transitam tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (como as secretarias municipais e estadual de educação), como a partir da base (conjunto de escolas). Embora o percurso possa parecer mais longo e demorado, este modelo mostra-se mais resistente às pressões políticas e econômicas, o que demonstra a sua capacidade de garantir a sustentabilidade e adaptabilidade às mudanças. A construção desse modelo só é possível, portanto, se for feita de maneira coletiva e dialética: ao mesmo tempo todos participam e tomam decisões que consideram tanto a experiência local, na escola, como as demandas de estado (NASPOLINI, 2001, p. 170)

O processo descrito pelo dirigente como um padrão espiral de reforma pode ser visualizado na Figura 6.

**Figura 6: Participação/Mobilização – padrão espiral de reforma**



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018

Estimulado e mantido ao longo do tempo, o processo de mobilização tem sido um facilitador em momentos chaves da política educacional cearense estimulando o protagonismo dos diferentes atores envolvidos no processo – dirigentes educacionais e escolares, equipes técnicas, professores, estudantes e servidores. Um exemplo ilustrativo da mobilização é o envolvimento de todos os segmentos do sistema de ensino pela participação dos estudantes cearenses no ENEM em anos recentes. Tal participação tem colocado o Ceará como um dos estados de maior presença neste exame entre jovens da escola pública, assim contribuindo para estimular e facilitar seu ingresso na educação superior.

### 3.2.3. Sistema de avaliação

A avaliação de larga escala tem sido um componente importante da política educacional cearense ao longo das últimas décadas. A gestão por resultados, instrumento de monitoramento de ações governamentais estratégicas, potencializa o uso de informações advindas dos processos de avaliação externa no planejamento, execução e avaliação de políticas. A reflexão sobre o tema contribui para o entendimento do caráter estratégico de tais iniciativas na definição do projeto educativo do Ceará.

As origens do sistema de avaliação do estado remontam ao início dos anos noventa do século XX. Criado originalmente como experiência piloto<sup>10</sup> e passando por várias denominações e modificações ao longo de sua implementação, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) foi criado com a finalidade de subsidiar a formulação de políticas educacionais voltadas para a melhoria da aprendizagem com base na aferição do desempenho escolar de alunos. De uma amostra inicial restrita a apenas um

<sup>10</sup> Tal iniciativa, denominada de Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4ª e 8ª séries (avaliação das quartas e oitavas) foi pela primeira vez aplicada em 1992 numa amostra de 156 escolas da rede estadual e 14.600 alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental da cidade de Fortaleza. Para maiores detalhes, ver: Vieira, 2007.

município, o Spaece foi gradativamente ampliado. Em 2002 passou a atingir todas as cidades do Ceará, com uma amostra de 28.557 alunos de 8ª série do ensino fundamental e de 3ª série do ensino médio. Em 2004 passou a incorporar a rede municipal de ensino, ampliando o número de escolas e estudantes participantes, ano que foram avaliadas 2.631 escolas públicas (estaduais e municipais) e 187.577 alunos da rede estadual e municipal de ensino, envolvendo a participação de 2.600 diretores e 9.550 professores das escolas/séries avaliadas.

Ao longo do tempo, outras mudanças vieram a ser feitas no Spaece visando seu aprimoramento, o que permitiu torná-lo importante instrumento de monitoramento da rede pública escolar no Ceará. Desde o governo Lúcio Alcântara, na esteira de um projeto SWAP do Banco Mundial que envolveu todas as secretarias do estado, o Ceará passou a conviver com uma dinâmica de gestão por resultados.

Em 2006, a ampliação do Spaece para todas as escolas da rede pública viabilizou um acompanhamento mais próximo do desempenho de alunos da rede estadual. Os resultados de desempenho passaram a ser discutidos com escolas, sob supervisão das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede). Foi então que, pela primeira vez, o governo estadual premiou escolas de sua própria rede mediante a instituição de um 14º salário para as unidades com melhor desempenho<sup>11</sup>. Tal iniciativa, relativamente modesta, foi repetida em 2006.

Desde 2007, com a ascensão de Cid Gomes, foi ampliada, estimulada e adotada como política para toda a rede, inclusive mediante a alteração dos critérios de distribuição da cota-parte dos municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por meio de uma nova lei estadual que condicionou parte do repasse do imposto a indicadores de educação, saúde e meio ambiente.

Importante destacar que à experiência facilitada pela existência de um sistema estadual de avaliação, veio a somar-se a prática de concessão de bônus por *performance* para escolas e professores amplamente utilizada pelo município de Sobral, cujos principais dirigentes assumiram a gestão da Secretaria de Educação estadual. Este duplo movimento permite e facilita a universalização do Spaece como mecanismo de acompanhamento e monitoramento do desempenho da rede pública estadual e municipal. Além do bônus de incentivo às escolas, que passa a chamar-se Escola Nota Dez, são instituídos prêmios sob a forma de um computador para os estudantes com melhor desempenho. Além de um sistema

---

<sup>11</sup> As escolas finalistas (1º, 2º e 3º lugar, conforme tipo de oferta) foram então premiadas segundo desempenho absoluto e relativo (maior avanço progressivo).



próprio de avaliação externa, o Ceará recorreu a uma política nacional para estimular o desempenho de escolas e estudantes de ensino médio, com a participação no Enem/Sisu.

#### **3.2.4. Gestão por Resultados**

Durante o governo Lúcio Alcântara (2003 – 2006) foi adotado um modelo inspirado na experiência canadense<sup>12</sup>, que veio a ser denominado de Gestão por Resultados (GPR). A avaliação configurou-se como componente estratégico do referido modelo (HOLANDA, 2006). Ao aportar na Secretaria de Educação a GPR se depara com uma estrutura de gestão educacional e escolar fundada nos princípios da participação e da democratização já em curso e um sistema estadual de avaliação – o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee) instituído no início da década de noventa do século XX e com importância crescente na política educacional nos anos 2000.

A despeito da aparente contradição com o modelo de gestão democrática e participativa das escolas, a GPR foi encarada muito mais como um suporte teórico-instrumental para apoiar o modelo vigente. Por outro lado, o modelo de gestão que a Seduc já vinha trabalhando permitiu que algumas iniciativas com uso da GPR pudessem ser implementadas de imediato, como a divulgação pedagógica de resultados da avaliação realizada pelo Spaee para municípios e escolas, com o estabelecimento de metas para o desempenho escolar e a criação de um modelo de premiação de escolas, medidas tomadas e disseminadas durante este período e fortalecidas pela administração subsequente.

O fato do governo do estado, a partir de 2007, ter sido assumido por um grupo que comandava importante município com política educacional fortemente centrada em políticas de avaliação e de bônus contribuiu para a criação de um ambiente em que tais iniciativas floresceram e se consolidaram.

#### **3.2.5. Gestão empresarial**

Às orientações da gestão democrática, da avaliação de larga escala e da gestão por resultados vieram a somar-se duas influências marcantes sobre a política educacional cearense, oriundas da gestão empresarial. Estas ocorreram em momentos políticos distintos: o terceiro governo de Tasso Jereissati (1999 – 2002) quando foi concebido e implementado o Programa

---

<sup>12</sup> Segundo os autores da gestão por resultados, a experiência canadense é “voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo. Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal (ROSA *et al.*, 2006, p. 39).

de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB) e o primeiro governo de Cid Gomes (2007 – 2010), período em que buscou-se inspiração na Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Tese), filosofia educacional, inspirada no modelo de gestão da empresa Odebrecht, adotada inicialmente numa escola de ensino médio em Pernambuco e que serviu de referência para o modelo de gestão das escolas estaduais de educação profissional do Ceará, criadas a partir de 2008. Os tópicos seguintes procuram aprofundar as principais características de tais iniciativas.

### **3.2.5.1. Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB)**

Em 2001, o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Educação Básica (Seduc), em parceria com a Fundação Brava<sup>13</sup> e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)<sup>14</sup>, implementou uma experiência no campo da gestão escolar, denominado Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), que visava a melhoria dos indicadores educacionais. Este programa disponibilizava aos gestores escolares ferramentas de gestão, com o apoio das tecnologias da informação e da comunicação, com o objetivo de contribuir para a construção de bases necessárias para a realização do gerenciamento do ensino e aprendizagem, entendido como a execução do projeto pedagógico da escola.

Iniciado com um grupo piloto de 23 escolas, em 2003 o programa foi reestruturado e passou a ser disseminado em 703 unidades escolares que eram sistematicamente acompanhadas pelas equipes da Seduc/Crede e INDG até 2006.

A concepção do PMMEB estava referenciada na ideia mestra da escola construir sua identidade para gerir o ensino, e que se alinhava com a concepção adotada em momento anterior de democratização e autonomia da escola, como se viu na segunda parte desta reflexão. Nesse sentido, além de fortalecer a autonomia das escolas, o PMMEB tinha como objetivo empoderá-las com mecanismos e ferramentas de gestão, adotando o método PDCA (do inglês: *PLAN - DO - CHECK - ACT / Plan-Do-Check-Adjust*), desenvolvido no Japão, na década de 1950, por Deming.

O foco do programa era o gerenciamento do ensino e aprendizagem e tinha como objetivo a melhoria dos indicadores educacionais (aprovação e abandono), garantindo o

<sup>13</sup> A Fundação Brava foi a instituição que financiou o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica do Ceará mediante contratação de consultores na área de gestão, planejamento estratégico, elaboração de *software*, produção de material escrito e visual e doação de equipamentos tecnológicos.

<sup>14</sup> O Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) foi o órgão contratado pela Fundação Brava para prestar consultoria acerca de conhecimentos em gestão, planejamento estratégico e desenvolvimento de *software* e apoio técnico a Seduc, Crede e escolas.

desenvolvimento de competências e habilidades previstas na proposta curricular da escola, elaborada a partir das necessidades da comunidade na qual está inserida, dos Parâmetros Curriculares Nacionais e Referenciais Curriculares Básicos do Ceará.

### **3.2.5.2. Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Tese)**

Em 2008, uma nova experiência de gestão escolar aporta na rede estadual do Ceará, desta feita, dirigida para as escolas de educação profissional que estavam sendo inauguradas. Esse modelo de gestão tem seus fundamentos no documento intitulado Tese (Tecnologia Empresarial Socioeducacional), que por sua vez, constitui-se em um instrumento de apoio à gestão produzido pelo Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE)<sup>15</sup>, adotado nos Centros de Ensino Experimental de Pernambuco, em Recife e que foi adaptado da Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO) para aplicação na educação pública de nível médio (LINHARES, 2015; LIMA, 2014; MAGALHÃES, 2008).

A concepção da Tese se baseia em fundamentos inerentes à visão empresarial, como estratégias de responsabilização, estabelecimento de metas, monitoramento (Ciclo PDCA), e compromissos pelos resultados pactuados nos instrumentos de gestão<sup>16</sup>. A escolha por esse modelo de gestão pretende “dar suporte para que a escola modifique seus processos em prol da qualidade da prática educativa, priorizando essa vertente como um dos elementos estratégicos da gestão escolar socialmente responsável” (CEARÁ, 2010).

A adoção deste modelo para a gestão das escolas estaduais de educação profissional teve como objetivo provocar uma mudança de postura na comunidade escolar. Para isso, a Tese estabelece cinco premissas a serem desenvolvidas pela escola, através da elaboração de um Plano de Ação, que são: protagonismo juvenil, formação continuada, atitude empresarial, corresponsabilidade e replicabilidade (LIMA, 2014).

Esse conjunto de influências diversas tem contribuído para um foco sobre a gestão do sistema de ensino e das escolas que é específico do modelo cearense e, em maior ou menor grau, tem contribuído para os resultados obtidos em anos recentes, como a melhoria do Ideb, os resultados do Paic, a participação no Enem, e outras iniciativas.

---

<sup>15</sup> Esse manual apresenta um modelo de gestão que se caracteriza pela incorporação de preceitos da administração e gestão de instituições privadas no âmbito da gestão pública.

<sup>16</sup> Plano de Ação de período anual, Projeto Político Pedagógico, Regimento Escolar e Programa de Ação (o mesmo se destina a um plano individual de ação dos atores escolares diante do plano de ação, que tem uma amplitude coletiva da escola).

### 3.3. Alfabetização na Idade Certa

A política de alfabetização na idade certa, hoje nacionalmente reconhecida, teve origem na experiência do município de Sobral. Foi iniciada durante a segunda gestão de Cid Gomes (2000 – 2003) frente àquele município, tendo continuidade no governo subsequente. Ao ser eleito governador, aquela política municipal passa a ser o principal foco das iniciativas desenvolvidas pela Secretaria de Educação do estado, para onde são deslocados os líderes do processo desenvolvido em Sobral.

É oportuno observar que a preocupação com a qualidade da educação e de modo específico com a alfabetização antecede a experiência dos governos mais recentes, sendo objeto de atenção nas gestões anteriores<sup>17</sup>. É inegável, todavia, que a experiência de Sobral representou um divisor de águas na formulação e implementação desta política que veio a contribuir de forma significativa para a melhoria dos processos de leitura e escrita no ensino fundamental.

Em 2004, por iniciativa da Assembleia Legislativa é criado o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, composto por um amplo número de parceiros institucionais<sup>18</sup>, com o objetivo de “mobilizar e promover a discussão sobre a alfabetização de crianças, investigar as causas do analfabetismo escolar e propor medidas para reverter o quadro de analfabetismo infantil” (ABRUCIO, SEGGATTO & PEREIRA, s.d. p. 31).

Por iniciativa do Comitê são realizadas três pesquisas: a) diagnóstico da leitura e escrita dos alunos da 2ª série do ensino fundamental de 48 municípios; b) identificação das condições e formas de organização do trabalho escolar e docente para a alfabetização de crianças; e c) avaliação de programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental. Tais pesquisas, amplamente divulgadas e discutidas evidenciam a urgência do enfrentamento do problema. Em 2006, a experiência inspirada na iniciativa de Sobral começaria a ser desenvolvida em uma amostra de 60 municípios, vindo a atingir todos os municípios em 2007.

Durante o intervalo compreendido entre a experiência piloto em um conjunto de municípios e o final do ano de 2006, foi prestada assessoria técnica aos secretários municipais

<sup>17</sup> Prêmio Professora Alfabetizadora (1995 - 2002) e um dos dez desafios da educação no Plano de Educação “Escola Melhor, Vida Melhor” (2003 - 2006).

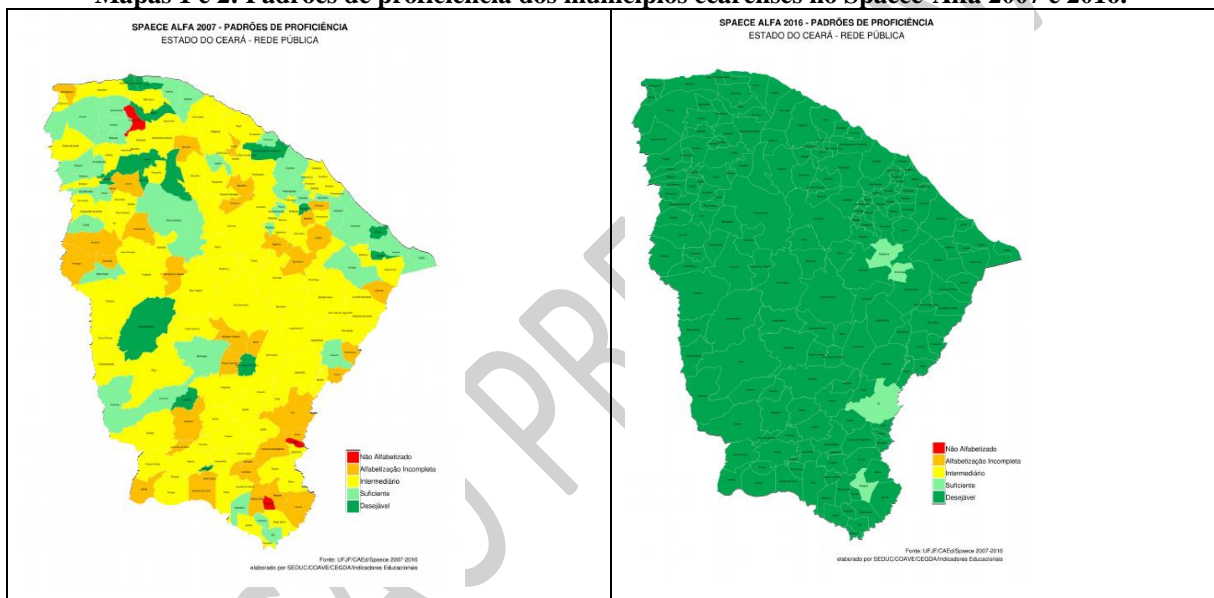
<sup>18</sup> O Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar foi criado por iniciativa do então Deputado Ivo Gomes. As instituições promotoras da iniciativa foram: a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, a Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, a União dos Dirigentes Municipais da Educação do Ceará (UNDIME/CE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Integraram também o Comitê as seguintes organizações: Unifor, UFC, UECE, URCA, UVA, Cedeca, SEDAS, Conselho Estadual de Educação, Fecomércio, UNCME, APEOC, APDM-CE, Fórum das Creches de Fortaleza, Secretarias de Educação de Sobral, Jucás, Maracanaú, Aquiraz, Caucaia, Croatá e Barbalha (CEARÁ, Assembleia Legislativa do Estado, 2006).

em conteúdos de gestão e avaliação externa, mediante a realização de estudos, seminários e orientações (ABRUCIO, SEGGATTO & PEREIRA: s.d., p. 33).

Com a eleição de um novo governo, é firmado o Pacto pela Alfabetização da Idade Certa - Paic (2007), que conta com a adesão de todos os municípios cearenses. O programa gradativamente é implementado com o apoio do governo do Estado. A Secretaria de Educação passou a prestar assessoria direta aos municípios, mediante a concessão de bolsas a professores municipais à disposição das secretarias em 5 (cinco) áreas específicas: gestão educacional, acompanhamento pedagógico, avaliação externa, educação infantil e literatura infantil.

Os Mapas 1 e 2 mostram a evolução da proficiência dos alunos nos municípios cearenses, mas avaliações do Spaece-Alfa em 2007 e 2016.

**Mapas 1 e 2: Padrões de proficiência dos municípios cearenses no Spaece-Alfa 2007 e 2016.**



Os resultados positivos do Ceará nos anos iniciais do ensino fundamental na última década são visíveis pelos mapas de proficiência acima apresentados. Revelam, de um lado, a importância da continuidade de políticas; de outro, a oportunidade da adoção da agenda de alfabetização na idade certa a partir de 2007 em todos os municípios, tornando possível a construção de um pacto federativo em benefício da aprendizagem das crianças cearenses<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Além da análise apresentada nos Indicadores de Acesso e Qualidade tratados no item 4, conferir também o detalhamento feito no Anexo 17.

## 4. INDICADORES DE ACESSO E QUALIDADE

A seguir serão tratados os principais indicadores da educação básica cearense nos últimos trinta anos. De uma maneira geral, os dados evidenciam significativos avanços no intervalo considerado. A despeito de haverem conquistas a registrar, percebe-se que persistem grandes desafios tanto no que diz respeito ao acesso quanto à melhoria da qualidade. As informações relativas à acesso e qualidade são tratadas em dois tópicos diferenciados. O primeiro deles trata dos indicadores de acesso, a saber: universalização do ensino fundamental; expansão da educação infantil; ampliação e diversificação do ensino médio; aumento da escolaridade da população jovem e adulta. O segundo tópico agrega os indicadores de qualidade, focalizando a distorção idade-série, taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) e Ideb. Sempre que possível os dados são apresentados em modo comparativo, sendo contrastados com a situação do Nordeste e do Brasil.

### 4.1. Indicadores de Acesso

Por razões diversas, o Brasil foi um país onde, por muito tempo, o acesso à escola não foi generalizado para toda a população. Tal fenômeno tende a ocorrer em situações de expansão tardia da oferta de educação básica à maioria da população. Diferentemente do que ocorreu em outros países, inclusive da América Latina, no Brasil, a incorporação das camadas mais pobres da população à escola somente foi enfrentada de forma sistemática a partir da década de oitenta do século XX. Esse represamento surtiu efeitos sobre o sistema educacional como um todo e se fez presente no Ceará de modo especial. Embora a relação quantidade/qualidade sempre tenha estado presente na política educacional do Estado, a democratização do acesso à escola traduziu o esforço predominante dos primeiros anos, enquanto a melhoria da qualidade expressa as conquistas mais recentes.

A incorporação tardia da população à escola resultou em desafios adicionais à política educacional. A demanda crescente de acesso por parte das camadas sociais até então excluídas provocou um aumento na oferta por parte do poder público, gerando consequências sobre a qualidade dos serviços. Tal tendência, analisada por vários estudos do período (SILVA, 1988, GATTI, 1989 e GATTI, SILVA & ESPÓSITO, 1990) se fez sentir de forma marcante no Ceará. Se até o período anterior, a expansão vinha se dando de forma incremental, da segunda metade da década de oitenta em diante, houve uma explosão de matrículas.

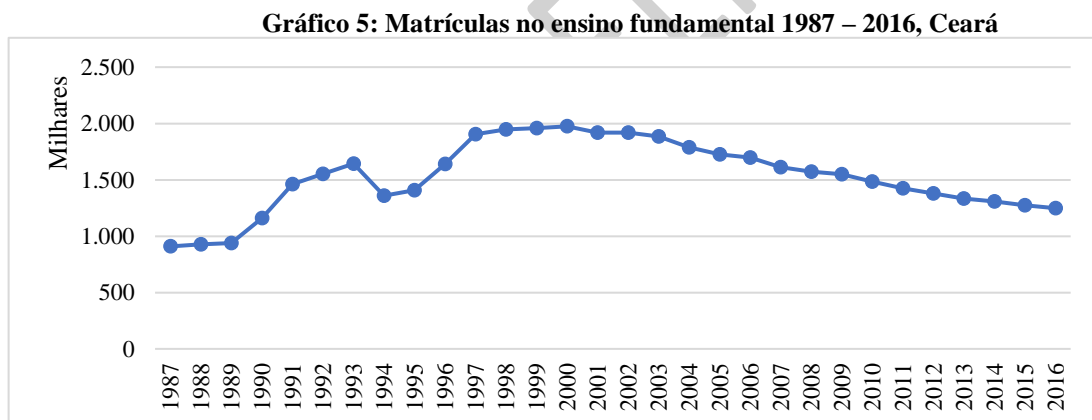
É importante mencionar a existência de uma estreita articulação entre os processos de aumento da escolaridade e o crescimento da população brasileira e cearense em particular.

Nesse sentido é oportuno observar não apenas os dados em seu conjunto, mas a distribuição percentual do atendimento representada pelos indicadores. Acompanhando a queda da natalidade, portanto, embora os números absolutos se mantenham estáveis ou mesmo apresentem queda, o atendimento à população nesta faixa etária aumenta consideravelmente.

A análise é iniciada pelo ensino fundamental, única etapa de atendimento obrigatório até 2009, a partir de quando se persegue a universalização para as demais etapas da educação básica contempladas pela obrigatoriedade – a pré-escola (4 e 5 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos). Tratadas as etapas da educação básica, discute-se a escolaridade da população com 25 anos e mais, ou seja, jovens e adultos.

#### 4.1.1. Universalização do Ensino Fundamental

A primeira década do período aqui analisado (1987 – 1996) em sintonia com uma tendência nacional, representa uma fase de significativa expansão (80,5%) do ensino fundamental etapa, então, correspondente à escolaridade obrigatória<sup>20</sup>, como mostram os dados do Gráfico 5.



Fonte: Censos Escolares, Inep

Os avanços identificados permitem perceber que, nos primeiros 13 anos desse intervalo de trinta anos os resultados se expressaram em uma ampliação sem precedentes da oferta do ensino fundamental que chega a 1.974.783 matrículas em 2000, correspondente a 26,6% da população do estado<sup>21</sup> naquele ano. A partir de então registra-se uma inflexão na

<sup>20</sup> A Constituição de 1988 manteve a legislação anterior onde a obrigatoriedade correspondia à faixa etária de 7 a 14 anos, período de escolaridade que passa a ser definido como Ensino Fundamental. Somente quase duas décadas depois a legislação educacional iria retomar questões relativas à idade dos estudantes. Isto ocorreu mediante a aprovação da Lei nº 11.274, de 6 e fevereiro de 2006, que altera a duração do ensino fundamental para 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade e da Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009, que amplia a escolaridade obrigatória para a faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, correspondente ao intervalo entre a pré-escola e o ensino médio.

<sup>21</sup> Segundo o IBGE, a população do Ceará no ano 2000 era de 7.418.476 habitantes

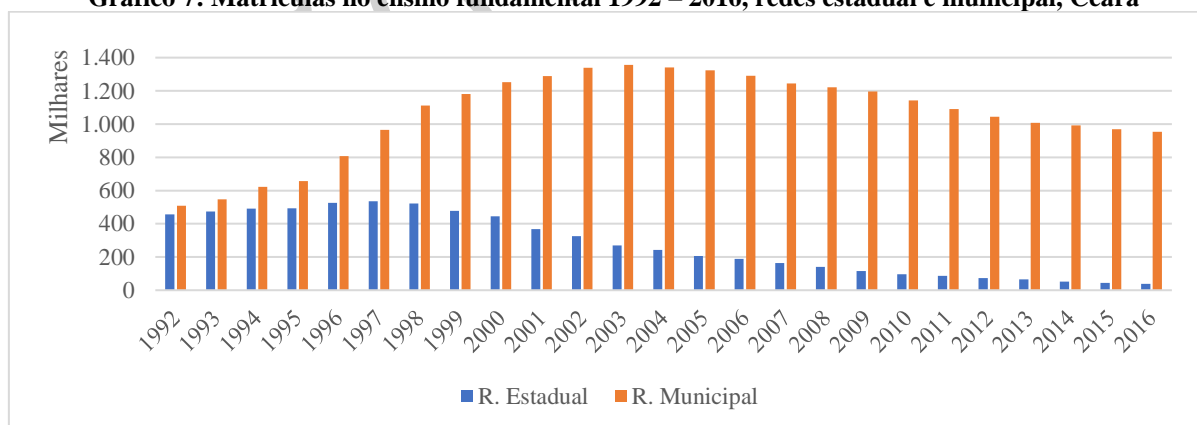
curva de crescimento em decorrência de alguns fatores associados como: a redução da taxa de natalidade e a diminuição da distorção idade-série.

No que se refere à frequência escolar dos alunos de 7 a 14 anos, o período 1987 – 2014 é marcado por um crescimento de 28,6% no estado, superior ao Nordeste (26,1%) e Brasil (18,8%) (Gráfico 6, Anexo 6), sendo que desde 2001 a frequência escolar ultrapassa 95% e em 2014 chega a 98,7%.

Nesse contexto mais amplo um fator estratégico foi a já mencionada criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído como fundo contábil em cada estado brasileiro visando assegurar recursos para a expansão da oferta e a remuneração de seu magistério. No caso do Ceará, onde o percentual de matrículas municipais desta etapa da educação básica já era elevado, tal participação se ampliou de forma acentuada, a ponto de o estado vir a configurar-se como a unidade da federação com maior presença dos municípios na oferta desta etapa de ensino no país<sup>22</sup>.

Tal situação pode ser melhor apreciada quando se observa o Gráfico 7 e constata-se que a partir de 1997 a rede estadual inicia o processo de transferência de alunos desta etapa de ensino para as redes municipais. Os dados de 2016 indicam que tal processo foi praticamente concluído, restando apenas 3,8% das matrículas públicas de ensino fundamental na rede estadual.

**Gráfico 7: Matrículas no ensino fundamental 1992 – 2016, redes estadual e municipal, Ceará**



Fonte: Censos Escolares, Inep

A política de expansão do ensino fundamental mediante o incremento da oferta municipal foi uma decisão buscada e estimulada pelo governo estadual, que não apenas aprovou uma lei de municipalização do ensino, como antecipou a implementação do Fundef em um ano,

<sup>22</sup> Ver situação de municipalização da oferta dos Anos Iniciais e Finais do ensino fundamental nos Anexos 9 e 10



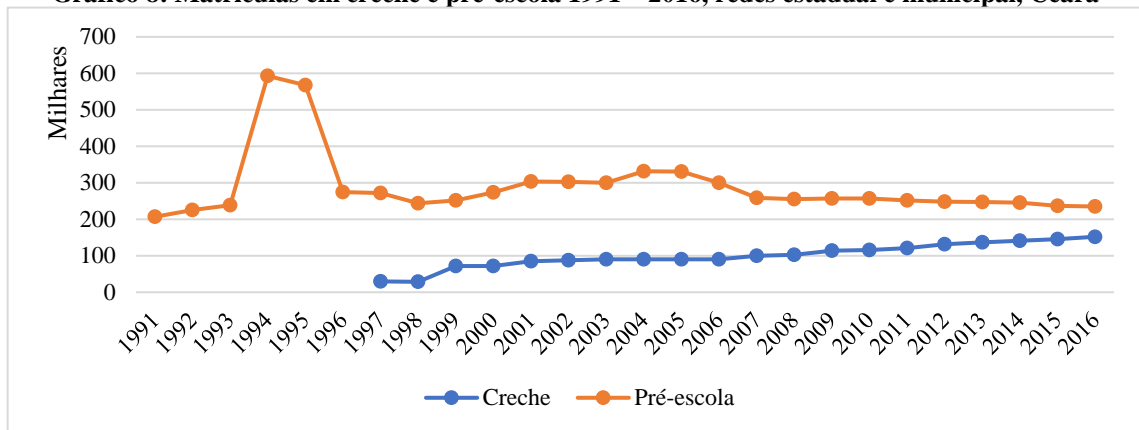
com recursos do próprio erário. O Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS), que registra as intenções de planejamento do segundo governo de Tasso Jereissati (1995 – 1998) em relação às diversas áreas de atuação (CEARÁ, 1995), conforme visto na Sessão 3.1.1, explicita este objetivo atribuindo aos municípios a oferta dos anos iniciais de escolarização.

Concebida como estratégia para assegurar a política de universalização do ensino fundamental, a municipalização intensificada sob a vigência do Fundef (1998 – 2006), foi assegurada com a cooperação financeira e técnica do governo estadual e praticamente sem contrapartida do governo federal. As etapas de educação básica não contempladas pelos recursos do referido fundo (educação infantil e ensino médio), vivenciaram fortes dificuldades para sua manutenção e desenvolvimento neste período. Isto ocorreu, especialmente, pelo fato de, ao transferir alunos do ensino fundamental para as redes municipais, o estado cedia também a infraestrutura física, mas mantinha nos seus quadros o corpo docente e técnico-administrativo. Sob tais condições, embora os alunos pertencessem às redes municipais, os salários docentes eram custeados exclusivamente com recursos do Tesouro Estadual, uma vez que a retirada da oferta do ensino fundamental impedia o pagamento dos salários desses profissionais com recursos do Fundef.

Como se viu (Sessão 1), o Fundef foi substituído pelo Fundeb, concebido para ter vigência entre 2007 e 2020. Como se verá adiante (4.2 e 4.3) o novo fundo viabilizou uma injeção de recursos para as demais etapas e modalidades da educação básica motivada, sobretudo, pelo acréscimo da contribuição financeira da União.

#### **4.1.2. Expansão da Educação Infantil**

Acompanhando a tendência mais geral de expansão da escolaridade, a educação infantil apresentou crescimento considerável no período 1987 – 2016. Os dados apresentados no Gráfico 8 mostram um comportamento variável, em virtude de alterações na legislação e que ao longo do período impactam no registro de matrículas. Merece destaque o fato do estado manter mais de 350.000 crianças nesta etapa educacional desde 2001, momento anterior ao Fundeb.

**Gráfico 8: Matrículas em creche e pré-escola 1991 – 2016, redes estadual e municipal, Ceará**

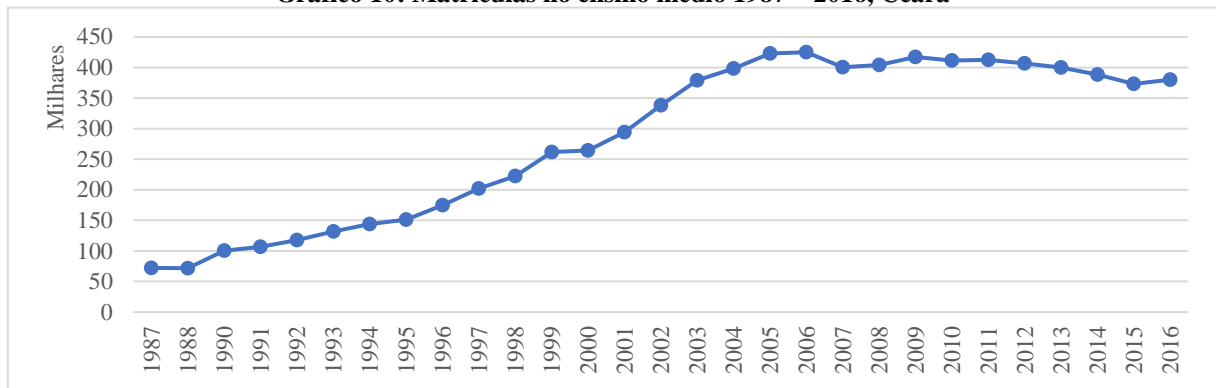
Fonte: Censos Escolares, Inep

A leitura dos dados sobre oferta de educação infantil, responsabilidade dos municípios, precisa ser interpretada a partir das alterações legais implementadas pela LDB de 1996 e legislações posteriores que modificam: idade de oferta desta etapa de 0 – 6 anos para 0 – 5 anos, com creche sendo oferecida as crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para crianças de 4 – 5 anos. Os registros mostram que até 1996 não é possível identificar o tipo de oferta, sendo o crescimento observado nos anos 1994 e 1995 atribuído as conhecidas “classes de alfabetização”, que abrigavam crianças de variadas idades que adentravam a escola pela primeira vez. Só com a LDB de 1996 e a delimitação de idade por etapa da educação básica e depois com o Fundef, é que a organização da oferta educacional se estrutura de forma mais consistente e os dados passam a constituir séries históricas comparáveis.

A frequência escolar da população de 5 a 6 anos no período 1987 – 2014 cresce 80,6% no Ceará, 96,6% no Nordeste e 100,2% no Brasil (Gráfico 9, Anexo 7). Em 2014 o Ceará atinge 98,2% de frequência escolar da população de 5 a 6 anos. Considerando que a oferta desta etapa da educação era da ordem de 54,36% em 1987, é oportuno registrar que a universalização da pré-escola é conquista significativa do ponto de vista da educação obrigatória.

#### 4.1.3. Ampliação e diversificação do Ensino Médio

A oferta de ensino médio tem seu processo de crescimento iniciado em 1987 atingindo uma estabilização de matrículas em 2006, a partir de quando passa a sofrer progressivo e lento decréscimo, como mostra o Gráfico 10.

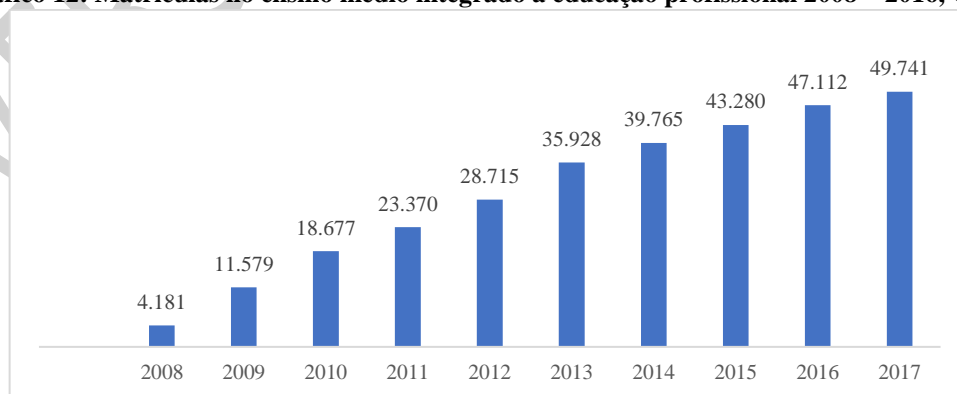
**Gráfico 10: Matrículas no ensino médio 1987 – 2016, Ceará**

Fonte: Censos Escolares, Inep

Importante registrar que no período 1987 – 2006, as matrículas de ensino médio crescem 488%, momento em que esta etapa de ensino dependia de recursos financeiros quase que exclusivos do Tesouro do Estado<sup>23</sup>. A partir de 2006, a oferta desta etapa de educação básica se estabiliza e em 2007 passa a ser objeto de financiamento, via Fundeb.

Dados relativos a frequência escolar de 15 a 17 anos, faixa etária correspondente ao ensino médio, mostra que no período 1987 – 2014 há um crescimento de 60,3% no estado, superior a região Nordeste (51,7%) e inferior ao Brasil (61%), sendo que o Ceará chega em 2014 a uma taxa de 83,5%, evidenciando que existe parcela de 16,5% dos jovens dessa faixa etária fora da escola (Gráfico 11, Anexo 8). Embora a universalização do acesso para esta etapa ainda represente desafio importante, é oportuno registrar o extraordinário avanço nesse indicador; em 1987 a taxa de frequência ao ensino médio era de apenas de 52,06%.

Desde 2007, além do ensino médio regular, a rede estadual passou a oferecer educação profissional integrada ao ensino médio. Os dados de matrícula no período 2007 – 2017 podem ser observados no Gráfico 12 a seguir.

**Gráfico 12: Matrículas no ensino médio integrado a educação profissional 2008 – 2016, Ceará**

Fonte: Seduc

<sup>23</sup> A União apoiou algumas ações dirigidas para a oferta do ensino médio, por meio de empréstimos a bancos internacionais, mas estes se caracterizavam pelas discontinuidades e pela falta de liberdade de o estado decidir sobre a aplicação, o que complicava bastante seu uso e, muitas vezes, o próprio atendimento das demandas.

Importante destacar que até então, a rede estadual não dispunha de ofertas dessa modalidade educacional, com raras exceções de escolas que ofereciam curso normal de nível médio e outra que oferecia curso técnico em enfermagem. Antes da Secretaria de Educação assumir esta nova modalidade, a política de educação profissional encontrava-se sob a responsabilidade da Secretaria de Ciência e Tecnologia do estado. Com a criação, no âmbito do Ministério da Educação, do Programa Brasil Profissionalizado<sup>24</sup>, a Seduc assume a política de educação profissional e dá vazão a demandas locais ajustadas aos objetivos do programa nacional. Até 2017, por meio de financiamento federal são construídas, reformadas ou ampliadas 117 escolas em 91 municípios (Ver Anexo 11), que passam a funcionar em regime de tempo integral, oferecendo ensino médio integrado a educação profissional, chegando a um catálogo de oferta de 53 cursos. No período 2010 – 2016 foram formados 59.081 técnicos, sendo que o percentual de alunos diplomados por ciclo de formação varia de 63% a 84%, por ano. No que se refere ao exercício profissional, essa oferta de ensino sofreu uma inflexão uma vez que “a escolha dos concludentes da educação profissional do Ceará tem sido prioritariamente pelo ingresso na universidade” (SEDUC, 2014, p. 172). Considerando os 31.842 formados no período 2011 – 2014, dados da Seduc informam que 6.086 (19,1%) encontram-se inseridos no mercado de trabalho e 7.836 (24,6%) ingressaram no ensino superior, com predomínio de matrículas desses egressos na rede privada<sup>25</sup>, sendo possível observar que, enquanto a procura pelo ensino superior está aumentando, a inserção no mercado de trabalho está diminuindo ano a ano<sup>26</sup>.

A oferta de educação profissional integrada ao ensino médio, adotada pela rede estadual do Ceará, é o modelo que possui o maior custo-aluno entre as ofertas de educação profissional (integrada, concomitante e subsequente), o que aponta para limitações de ampliação. E considerando os índices de inserção no mercado de trabalho, acima referidos, faz-se necessário avaliar a pertinência da continuidade do modelo adotado.

A criação das escolas de ensino médio e educação profissional resultou na convivência de duas modalidades de oferta de ensino médio público bastante diferenciadas, começando pela carga horária disponibilizada para os alunos, o modelo de gestão escolar, as

---

<sup>24</sup>O programa Brasil Profissionalizado visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. A iniciativa repassa recursos do governo federal para que os estados invistam em suas escolas técnicas. Criado em 2007, o programa possibilita a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional, uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

<sup>25</sup> O acesso do egresso da escola pública no ensino superior privado, se dá por meio do Proni ou Fies, ambos programas do Governo Federal, sujeito a percalços de financiamento e alterações de critérios.

<sup>26</sup> Maiores detalhamentos sobre esses dados podem ser encontrados em SEDUC/COEP. **Relatório de Gestão** - o pensar e o fazer da educação profissional no Ceará 2008 – 2014. Fortaleza, 2014.

condições de infraestrutura das escolas, os programas suplementares de atendimento aos alunos, número de alunos por alunos por escola, etc. A existência desses padrões diferenciados de ensino médio no estado gerou algumas distorções, contribuindo para um aumento da iniquidade no interior da própria rede estadual. Afora essas duas redes de oferta de ensino médio, merece destaque uma oferta “oculta”, uma vez que não é identificada no Censo Escolar, realizada nos chamados “anexos” ou extensões rurais – que atende, em condições precárias, a população não beneficiada pelo transporte escolar. Os problemas relativos a esta oferta serão retomados na Sessão 5, onde são abordados os desafios para o Ceará 2050.

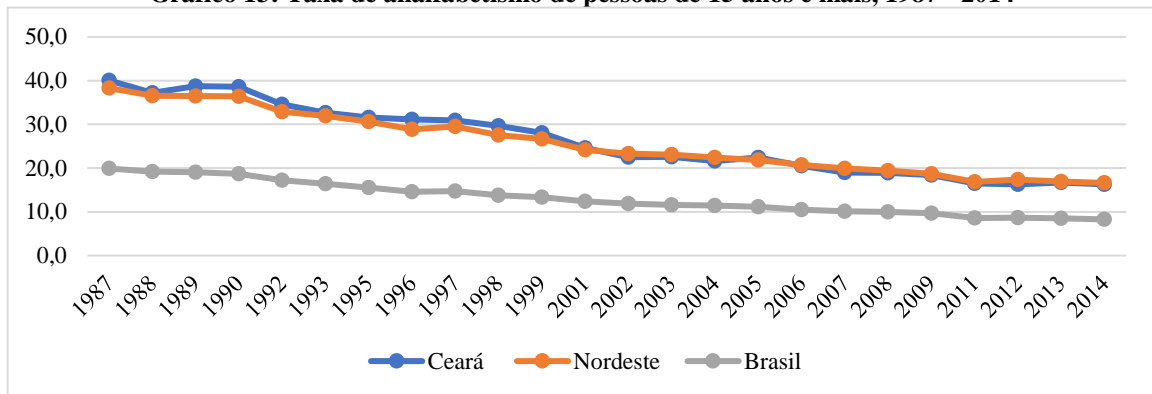
Merece registro que, a partir de 2016, incorporando orientações do Plano Nacional de Educação (PNE), o governo estadual passa a promover a ampliação do ensino médio em tempo integral nas escolas de ensino regular. A iniciativa foi implementada em 26 unidades em 2016 (Anexo 13), chegando a um total de 111 unidades em 2018. Embora a esfera de abrangência do Presente Diagnóstico seja 1987 - 2016, a referência ao biênio subsequente sinaliza incremento de iniciativa que pode vir a mostrar-se sustentável, considerando-se, inclusive, a capacidade ociosa do parque escolar resultante redução do número absoluto de matrículas na rede pública, conforme foi possível constatar no Gráfico 10.

#### **4.1.4. Escolaridade da população jovem e adulta**

Se os dados sobre a expansão da educação básica são animadores em relação à crianças e jovens que frequentam a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, os indicadores relativos à escolaridade da população jovem e adulta mostram uma situação preocupante.

O primeiro indicador educacional que chama a atenção diz respeito à taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais, por ser a população economicamente ativa (PEA) que necessita dispor de potencialidades cognitivas e competências técnicas para a inserção laboral.

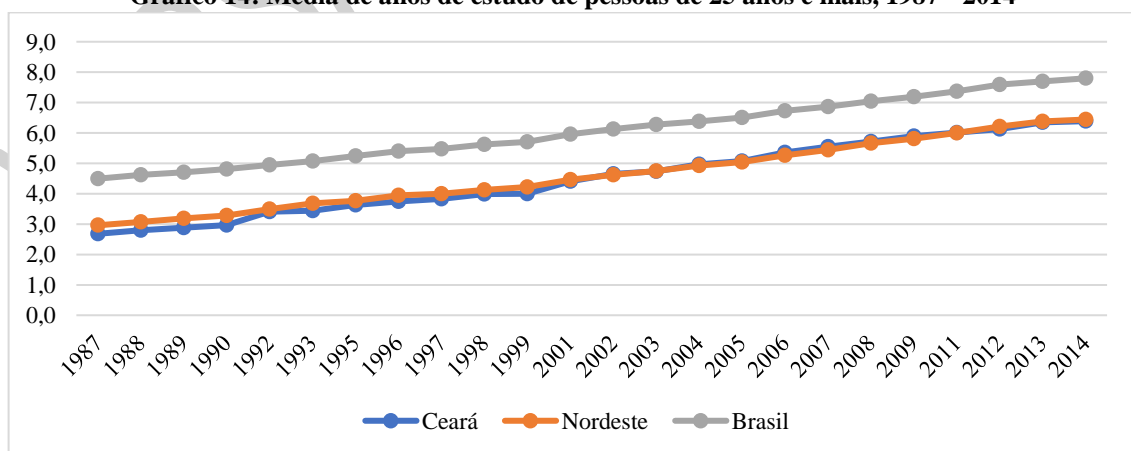
Os dados apresentados no Gráfico 13 mostram que o Ceará possuía em 1987, 40,6% da população de 15 anos e mais analfabeta, valor superior ao da região Nordeste (38,3%) e mais do que o dobro da população brasileira nesta mesma faixa etária que era de 19,9%. Tal perfil educacional da população representava um obstáculo ao projeto de desenvolvimento do estado, dificultando a atração de indústrias com tecnologia agregada em sua matriz de produção.

**Gráfico 13: Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais, 1987 - 2014**

Fonte: IPEADATA, 2017

A evolução das taxas de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais no período considerado (1987 – 2014) evidencia significativa queda nesse indicador. O esforço empreendido ao longo das últimas décadas mostra que a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais no Ceará cai 59,3%, enquanto o Nordeste essa queda é 56,6% e o Brasil, 58,4%, colocando o estado em valores praticamente iguais à região, mas ainda duas vezes superior ao do país. Em 2014, no Ceará, 16,3% da população de 15 e mais, ainda é analfabeta.

Outro aspecto analisado se refere a média de anos de estudo de pessoas de 25 anos e mais, pelo fato deste indicador ter também forte impacto sobre as condições de desenvolvimento, a geração de emprego e renda. O Gráfico 14 apresenta dados relativos ao período 1987 – 2014, onde é possível constatar que em 1987, o estado apresentava uma média de 2,7 anos de estudo, inferior à média do Nordeste, que era de 3,0 anos e a média do Brasil, que era de 4,5 anos.

**Gráfico 14: Média de anos de estudo de pessoas de 25 anos e mais, 1987 - 2014**

Fonte: IPEADATA, 2017

Observando a série histórica, constata-se que o estado apresenta um crescimento de 138,3% neste indicador. Em 2014 a população nessa faixa etária passa a ter 6,4 anos de estudo, a mesma média do Nordeste que cresce 117,6% no referido período. O Brasil, por sua vez, apresenta um crescimento de 73,5% atingindo a população nessa faixa etária 7,8 anos de estudo. Apesar do crescimento expressivo, é importante destacar que essa média de anos de estudo representa o ensino fundamental incompleto, o que pressupõe domínios cognitivos e aquisição de competências insuficientes para um modelo de desenvolvimento baseado em produtos que possuam alto valor agregado de conhecimento.

A análise dos dados sobre anos de estudo da população adulta de outros países da América Latina, permite perceber que embora a escolaridade da população brasileira tenha avançado nos últimos anos, ainda está bastante aquém de outros países da região, como o Quadro 3 permite perceber.

**Quadro 3: Média de anos de escolarização em pessoas de 25 anos e mais, ambos os sexos, 2004 - 2015**

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Brasil	6,2	..	6,4	6,5	6,7	6,8	..	7,1	7,3	7,4	7,4	..
Chile	9,8	..	..	9,9	10,3	11,0	9,9	..	..	10,0	..	..
Cuba	..	..	..	..	..	..	..	..	11,4	..	..	..
México	7,3	7,5	7,9	7,9	7,9	8,1	8,0	..	8,5	8,4	8,4	8,6
Paraguai	..	7,4	7,1	7,2	7,4	7,0	..	..	..	..	8,2	8,4
Peru	8,7	..	..	8,4	8,4	8,4	9,1	..	9,3	9,4	9,1	9,1
Uruguai	..	..	8,0	..	8,4	8,4	8,3	8,4	8,5	8,5	8,6	8,7
Venezuela	..	..	7,8	8,3	8,5	8,6	..	9,6	..	..	..	10,1

Fonte: <http://data.uis.unesco.org/>

O Brasil adentra a segunda década do século XXI com média de anos de estudo de pessoas com 25 anos e mais inferior à de outros países latino-americanos, como Chile, México, Peru e outros. Esta lacuna de escolaridade tem repercussões significativas sobre todas as esferas da vida da população brasileira excluída deste direito social e impactando sobre as condições de desenvolvimento do país.

Os dados apresentados nos Gráficos 10 e 11 e no Quadro 3 apontam um cenário desafiador em termos de qualificação dos recursos humanos do estado. Sem uma força de trabalho qualificada, o Ceará não conquistará um projeto de desenvolvimento capaz de modificar a matriz industrial e criar uma ambiência favorável à geração de propostas de forte base tecnológica, especialmente as tecnologias limpas e sustentáveis advindas da terceira revolução industrial.

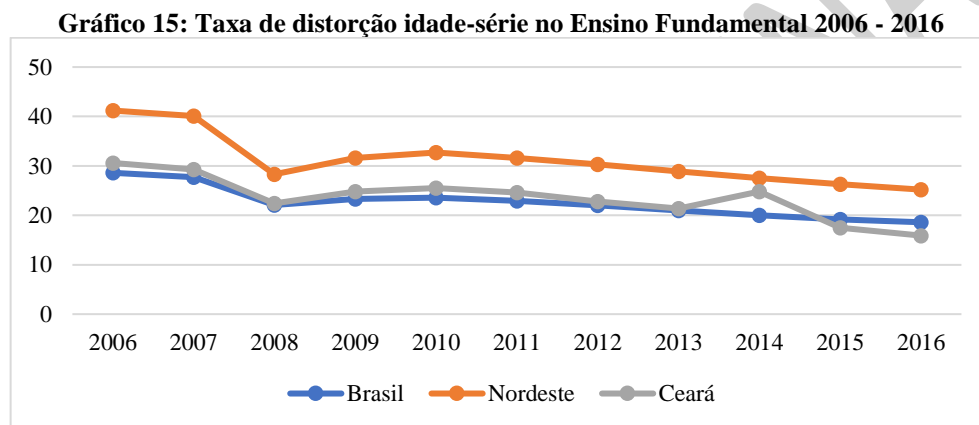
A análise dos processos e resultados das políticas educacionais do período considerado neste Diagnóstico permite perceber que os avanços no campo educacional obtidos

nos últimos trinta anos não foram poucos. Entretanto, ainda resta muito por fazer, tanto em termos da expansão do atendimento, como da melhoria da qualidade da educação. O financiamento é elemento estratégico de tais processos.

## 4.2. Indicadores de qualidade

### 4.2.1. Distorção idade-série

A distorção idade-série é um indicador que mede a eficiência do sistema educacional e por isso torna-se importante observar a sua evolução ao longo do tempo. O Gráfico 15 apresenta dados do Brasil, Nordeste e Ceará para o período 2006 – 2016 no ensino fundamental.

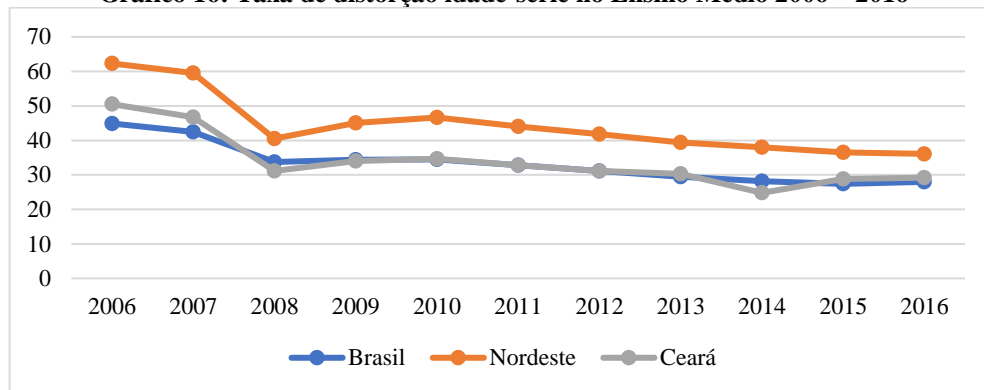


Fonte: Inep, 2018

Os dados mostram que em 11 anos a taxa de distorção idade-série cai 48% no Ceará, 38,8% no Nordeste e 35% no Brasil, evidenciando que as iniciativas de política educacional desenvolvidas no Ceará surtiram um efeito mais expressivo que as implementadas na região Nordeste e no Brasil como um todo.

No que diz respeito a distorção idade-série no ensino médio, mostrado no Gráfico 16, os resultados obtidos no mesmo período de tempo apresentam certo equilíbrio na redução do estado do Ceará (42,2%), região Nordeste (42,1%) e Brasil (37,6%).



**Gráfico 16: Taxa de distorção idade-série no Ensino Médio 2006 – 2016**

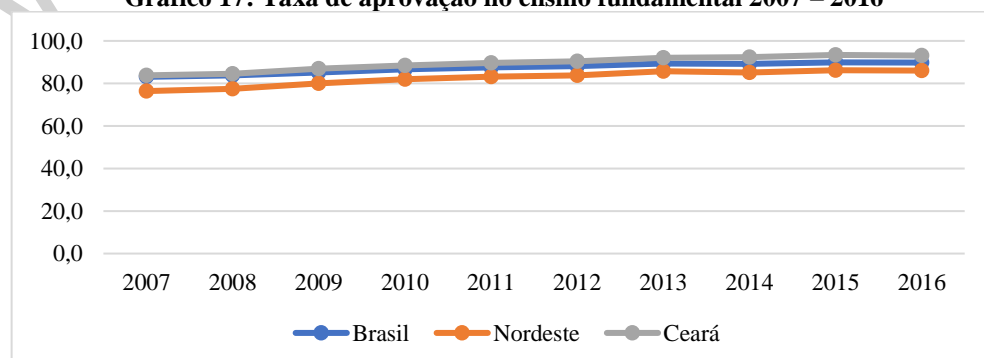
Fonte: Inep, 2018

A distorção idade-série está associada a um conjunto de fatores que comprometem a eficiência do sistema educacional e geram: a) inchamento da rede escolar, com acréscimo de matrículas; b) demanda de mais espaço físico para atendimento dos alunos nessa situação; c) contratação de mais docentes para atendimento dessas classes, d) comprometimento do fluxo escolar, além de problemas de natureza sociemocional nos alunos, como baixa auto estima, conflitos de convivência, etc.

#### 4.1. Taxas de rendimento

As taxas de rendimento – aprovação, reprovação e abandono – representam também indicadores de eficiência do sistema educacional. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) calcula as taxas de rendimento para o ensino fundamental e médio e é o que analisaremos para o estado do Ceará, região Nordeste e o Brasil no período 2007 – 2016.

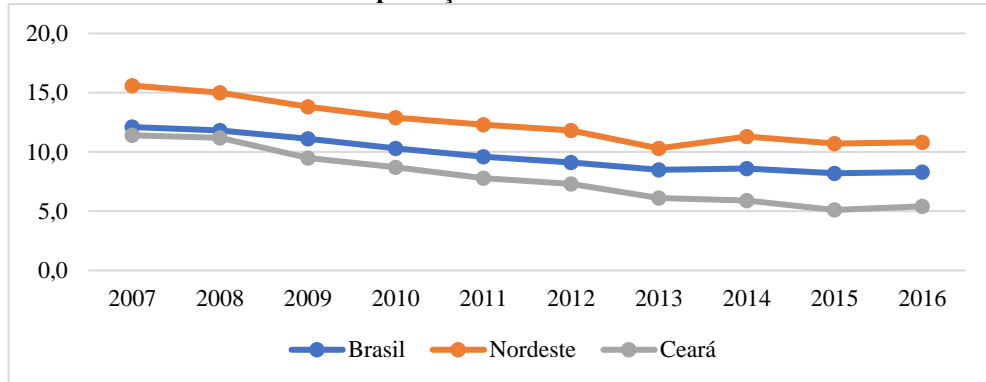
O Gráfico 17 apresenta as taxas de aprovação do ensino fundamental e podemos constatar que o Ceará apresenta um crescimento de 11,1%, o Nordeste cresce 12,7%, enquanto o Brasil cresce 8,1%. Nesse caso, o crescimento do estado é inferior ao da região.

**Gráfico 17: Taxa de aprovação no ensino fundamental 2007 – 2016**

Fonte: Inep, 2018

O Gráfico 18 mostra as taxas de reprovação no ensino fundamental no mesmo período e podemos constatar que o Ceará consegue uma redução de 52,6%, enquanto o Nordeste e Brasil reduzem 30,8% e 31,4%, respectivamente, evidenciando que as iniciativas de política educacional no estado tiveram maior impacto que na região e país como um todo.

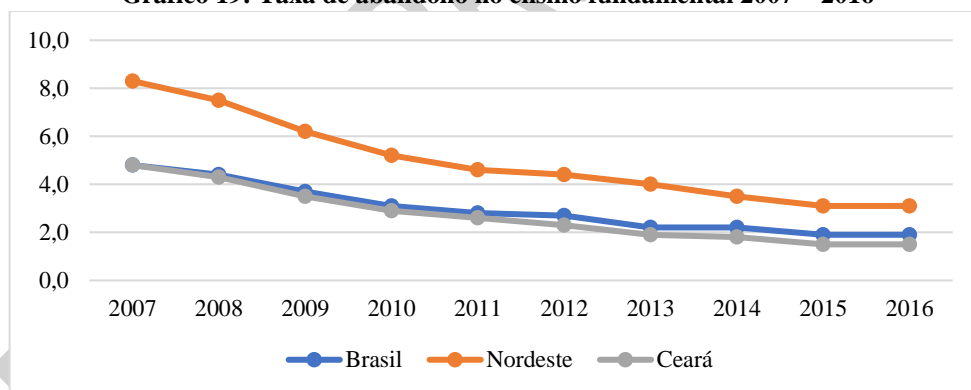
**Gráfico 18: Taxa de reprovação no ensino fundamental 2007 – 2016**



Fonte: Inep, 2018

O Gráfico 19 expressa os dados de abandono relativos ao ensino fundamental no mesmo período. Nele podemos constatar que o estado do Ceará reduz em 68,8% essa taxa em dez anos, enquanto o Nordeste e Brasil reduzem respectivamente em 62,7% e 60,4%.

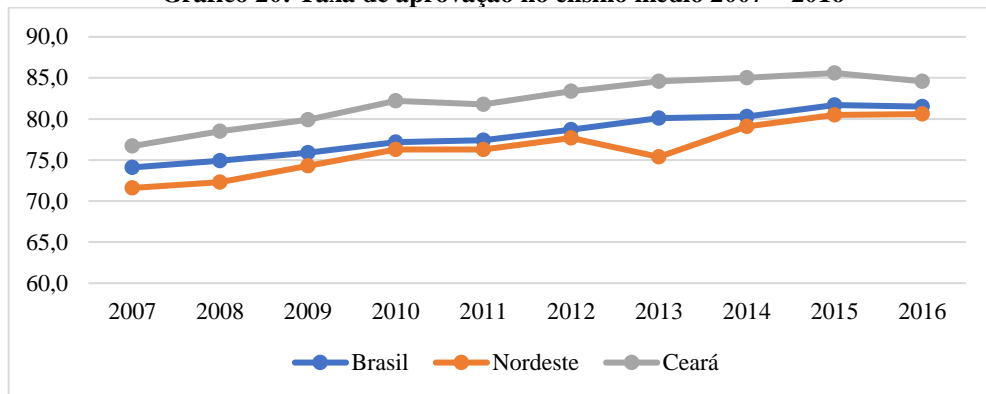
**Gráfico 19: Taxa de abandono no ensino fundamental 2007 – 2016**



Fonte: Inep, 2018

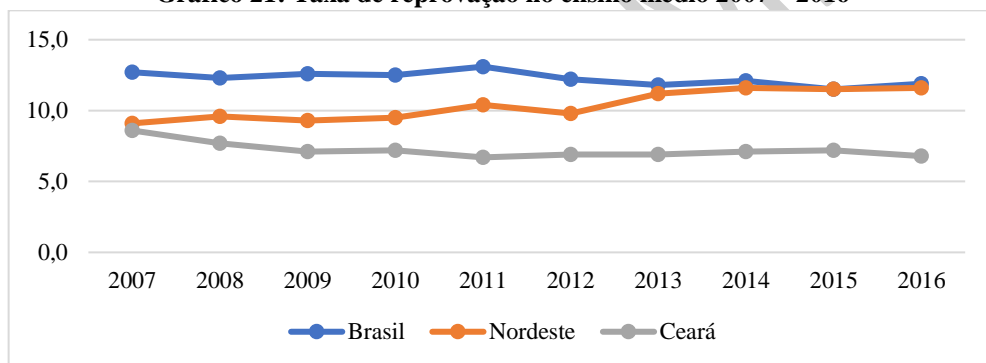
As taxas de rendimento do ensino médio são também objeto de análise, considerando o período 2007 – 2016 para o estado do Ceará, a região Nordeste e o Brasil.

O Gráfico 20 apresenta os dados de aprovação no período considerado e é possível perceber que o Ceará cresce em valores relativamente próximos ao Nordeste e Brasil nesse período (10,3%, 12,6% e 10,0%).

**Gráfico 20: Taxa de aprovação no ensino médio 2007 – 2016**

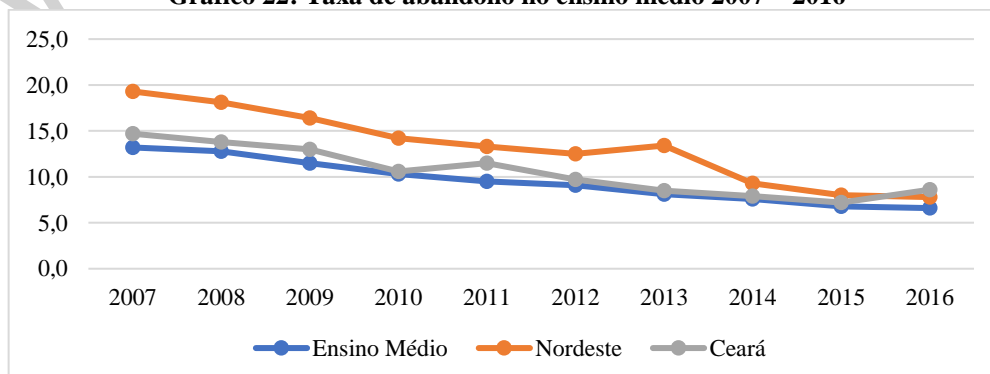
Fonte: Inep, 2018

Os dados sobre reprovação no ensino médio estão apresentados no Gráfico 21 para o mesmo período. O estado do Ceará apresenta uma redução da taxa de reprovação de 20,9%, enquanto a região Nordeste cresce 27,5% e o Brasil reduz 6,3%.

**Gráfico 21: Taxa de reprovação no ensino médio 2007 – 2016**

Fonte: Inep, 2018

O Gráfico 22 apresenta a evolução das taxas de abandono no período 2007 – 2016 no ensino médio e podemos constatar que o estado registra uma redução de 41,5%, a região Nordeste apresenta uma queda de 59,6% e o Brasil uma redução de 50%. Assim, em dez anos, o Ceará apresenta redução na taxa de abandono inferior ao Nordeste e ao Brasil.

**Gráfico 22: Taxa de abandono no ensino médio 2007 – 2016**

Fonte: Inep, 2018

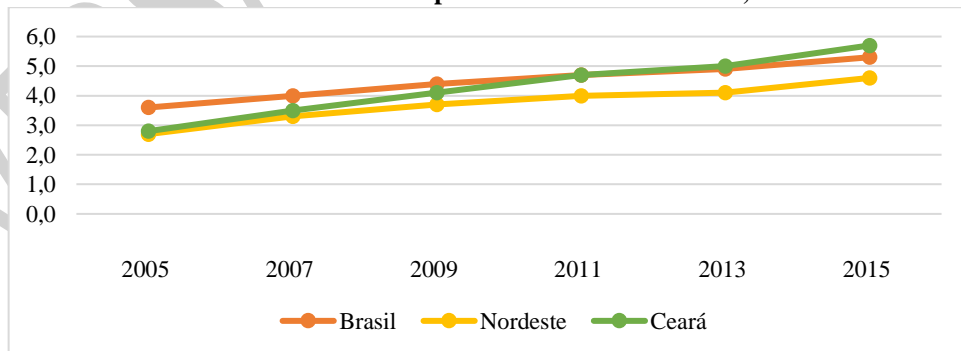
A análise das taxas de rendimento de um sistema educacional dá muitas pistas para a compreensão desse sistema, entre elas, o entendimento do que seja o processo educacional por parte daqueles que o fazem – gestores educacionais, gestores escolares, professores, família e comunidade em geral. A convivência com taxas de reprovação e abandono, que juntas, a cada ano, chegam a dois dígitos (superiores a 10% no ensino fundamental e da ordem de 20% no ensino médio) revela a face mais cruel do sistema e que afeta de forma mais intensa os mais pobres – crianças que abandonam a escola no meio do ano letivo, por incapacidade de prosseguir seus estudos, e outras tantas, que heroicamente permanecem até o fim do ano, para receber um resultado de reprovação. Nenhum sistema educacional de primeiro mundo, conforme apontam estudos realizados pela OCDE (PISA) convive com taxas de reprovação e abandono dessa grandeza. Afora todos os problemas decorrentes desses dois processos excludentes, fabricados pela própria escola, é importante chamar a atenção para o desperdício de recursos financeiros que tais condutas representam – os recursos investidos a cada ano são inteiramente perdidos, sem qualquer tipo de retorno.

#### 4.5. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Um dos elementos que permite acompanhar a evolução da melhoria dos sistemas de ensino é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>27</sup>, cujos dados são discutidos a seguir.

O Gráfico 23 mostra os dados do Ideb obtidos na série histórica 2005 – 2015 para os anos iniciais do ensino fundamental, na rede pública.

**Gráfico 23: Ideb Anos Iniciais rede pública 2005 – 2015: Brasil, Nordeste e Ceará**



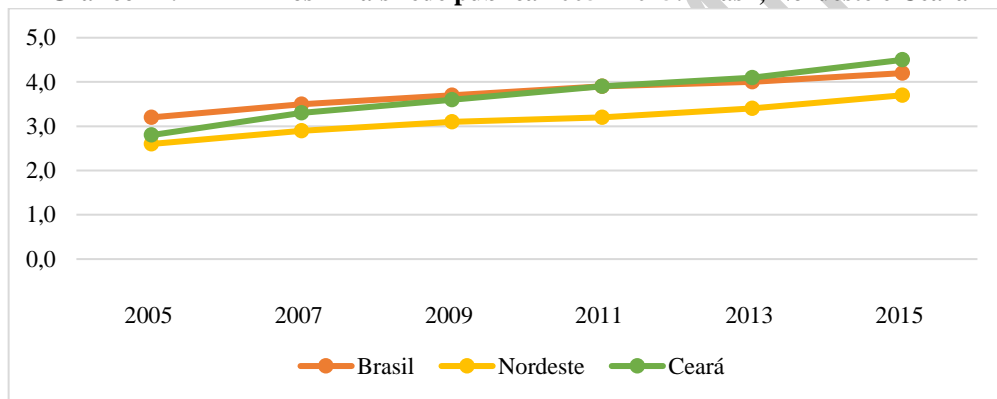
Fonte: Inep, 2017

<sup>27</sup> O Ideb é “um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação)” (MEC/INEP. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portaal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf) Acesso em: 25 jan 2018).

No período considerado, constata-se que enquanto o Brasil e o Nordeste cresceram em 47,2% e 70,4%, respectivamente, o Ceará cresce 103,6%, o maior crescimento entre os estados. Esse fenômeno tem forte relação com a implementação do Paic, que atrela recursos financeiros ao desempenho dos municípios, por meio da aplicação do Spaace-Alfa, uma avaliação anual, externa e censitária, que procura identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental das escolas da rede pública (estaduais e municipais)<sup>28</sup>, e que na literatura da área é conhecida como uma política de avaliação de *high stakes*<sup>29</sup>.

O Gráfico 24 apresenta os resultados do Ideb da rede pública para os anos finais do ensino fundamental no período 2005 – 2015.

**Gráfico 24: IDEB Anos Finais rede pública 2005 - 2015: Brasil, Nordeste e Ceará**



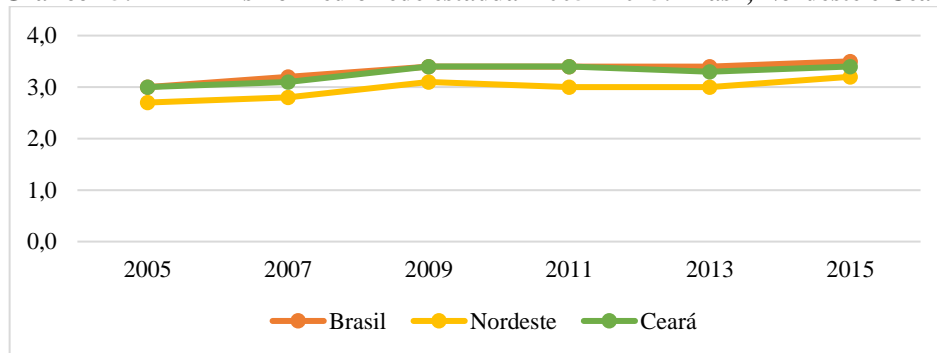
Fonte: Inep, 2017

Os dados evidenciam que nesse segmento do ensino fundamental, o crescimento do Brasil e Nordeste foi de respectivamente 31,3% e 42,3%, enquanto o Ceará cresceu 60,7%. A expectativa de muitos especialistas do campo, de que a melhoria dos resultados dos anos iniciais do ensino fundamental provocasse um *efeito onda* gerando bons resultados nos anos finais não ocorreu. Tal situação evidencia a necessidade de identificar alternativas para melhor equacionar a oferta desse segmento do ensino fundamental, sua natureza, peculiaridades e condições de oferta, demandando rever a gestão escolar, a formação de professores, o currículo, as metodologias, faixa etária dos alunos, etc.

O Gráfico 25 apresenta os dados do Ideb referentes ao ensino médio das redes estaduais no período 2005 – 2015.

<sup>28</sup> Ver <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5171-informacoes>

<sup>29</sup> Na literatura sobre o tema, quando as consequências dessas políticas são apenas simbólicas, elas são chamadas de *low stakes* ou de *responsabilização branda*. Já quando as consequências são sérias, elas são chamadas de *high stakes* ou de *responsabilização forte* (CARNOY; LOEB, 2002; BROOKE, 2006), que se associam a sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. Nesse caso, incluem-se experiências de responsabilização explicitadas em normas e que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas (ZAPONI; VALENÇA, 2009).

**Gráfico 25: IDEB Ensino Médio rede estadual 2005 - 2015: Brasil, Nordeste e Ceará**

Fonte: Inep, 2017

Os resultados alcançados nos últimos dez anos mostram uma estagnação no desempenho dos alunos desta etapa de ensino, ao registrar crescimentos da ordem de 15% ao longo do período. Mais uma vez, a constatação do insucesso do *efeito onda*, mostra a importância de estudos mais aprofundados para entender a complexidade da oferta de ensino médio, incluindo fatores como atratividade da escola, formação docente, currículo, gestão escolar, faixa etária dos estudantes, abordagem metodológicas, etc. Alguns desses fatores são discutidos na Sessão 5, que trata dos desafios a serem enfrentados para o Ceará 2050.

## 5. DESAFIOS QUE PERMANECEM

A análise das condições e dos processos que orientaram a formulação e implementação de políticas de educação básica nos últimos 30 anos oferece uma base para refletir sobre os desafios que permanecem e planejar o caminho a percorrer na direção do Ceará 2050.

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e o Plano Estadual de Educação do Ceará (CEARÁ, 2016) apresentam importantes orientações nacionais e estaduais para a ampliação e melhoria da oferta de educação básica na próxima década. Por serem instrumentos formulados com participação do governo e da sociedade civil, configuram-se como parâmetros importantes para a definição de metas estratégicas e medidas a serem adotadas na política educacional cearense.

A Sessão 5 procura debruçar-se sobre alguns desses desafios, focalizando as condições de infraestrutura da rede escolar, a distribuição espacial da oferta (equidade e territorialidade), a formação de profissionais da educação, o currículo e a atratividade da escola, que no entendimento deste Diagnóstico, requer um pacto intersetorial. Importante destacar

também que além dos aspectos acima citados, é relevante considerar os fatores contextuais e circunstanciais que permeiam a prestação de serviços públicos, como crises financeiras, medidas políticas contingenciadoras e que as vezes mudam o rumo de iniciativas em curso e greves decretadas pelas diversas categorias profissionais que compõem a cadeia educacional.

### 5.1. Condições de Infraestrutura

A análise das condições de infraestrutura<sup>30</sup> da rede escolar cearense requer um entendimento de que as condições de funcionamento variam conforme um conjunto de circunstâncias onde a dependência administrativa (estadual, federal, municipal e privada) é importante elemento de diferenciação. Do ponto de vista da oferta pública, em geral, as escolas estaduais se distribuem em um menor número de unidades, possuindo um padrão relativamente homogêneo do ponto de vista de prédios e instalações e são predominantemente urbanas.

As escolas municipais, por sua vez, apresentam um quantitativo bastante elevado, com padrões variáveis, desde unidades que atendem uma média de alunos compatível com os padrões a outras com reduzido número de estudantes; o espaço físico, por sua vez, é bastante diferenciado. As escolas privadas possuem padrões extremamente diversificados – algumas de primeira linha e, outras, com condições precárias. O Quadro 4 apresenta as condições de infraestrutura das redes físicas, por dependência administrativa, considerando os ambientes mínimos recomendados para as escolas, bem como as quantidades de salas de aula existentes e efetivamente utilizadas.

**Quadro 4: Condições de infraestrutura por quantidade de Escolas e dependência administrativa, 2016**

Dep	Total	Laboratório		Sala Atend. Esp.	Quadra de Esportes			Cozinha	Bib/Sala de Leitura	Sanitário dentro do Prédio	Vias Adequadas	Refeitório	N° Salas de aula	
		Infor	Ciências		Geral	Cob	Desc						Exist.	Utiliz.
Estadual	710	669	467	163	502	465	60	690	576	594	292	181	7.233	7.607
Federal	28	27	21	6	21	19	8	21	27	28	25	12	528	459
Municipal	5.640	2.852	100	1.292	1.569	1.004	594	5.598	2.911	5.483	1.714	977	34.966	35.614
Privada	1.607	679	292	54	735	575	244	1.142	1.466	1.588	475	399	20.052	18.016
<b>Total</b>	<b>7.985</b>	<b>4.227</b>	<b>880</b>	<b>1.515</b>	<b>2.827</b>	<b>2.063</b>	<b>906</b>	<b>7.451</b>	<b>4.980</b>	<b>7.693</b>	<b>2.506</b>	<b>1.569</b>	<b>62.779</b>	<b>61.696</b>

Fonte: Seduc, 2018

O estado do Ceará possui 7.985 escolas, das quais 70,6% pertencem aos municípios, 20,1% constitui a rede privada, 8,9% representa a rede estadual e 0,4%, a rede federal de educação básica. No que se refere aos padrões mínimos de funcionamento, os dados apresentados no Quadro 5 mostram os percentuais de cada rede escolar, por dependência

<sup>30</sup> Sobre condições de infraestrutura das escolas ver estudos da OCDE, Duarte et al (2013) y Willms, D., Tramonte, L., Duarte, J, Bos, S. (2014). Fonte: Unesco/BID. **Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar em América Latina según el TERCE**, 2017. Ver também LSE – Levantamento da Situação Escolar: os padrões mínimos de funcionamento da escola (PMFE), FNDE/MEC, Brasília, s/d.

administrativa que não dispõe dos ambientes considerados básicos para que se avance no esforço pela melhoria da qualidade da educação.

**Quadro 5: Percentual de escolas com carência de infraestrutura básica por dependência administrativa, 2016**

Dep	Total	Laboratório		Sala Atend. Esp.	Quadra de Esportes		Cozinha	Bib/Sala de Leitura	Sanitário dentro do Prédio	Vias Adequadas	Refeitório	Diferença salas aulas existentes/utilizadas
		Infor	Ciências		Geral	Cob						
Estadual	710	-5,8%	-34,2%	-77,0%	-29,3%	-34,5%	-2,8%	-18,9%	-16,3%	-58,9%	-74,5%	-374
Federal	28	-3,6%	-25,0%	-78,6%	-25,0%	-32,1%	-25,0%	-3,6%	0,0%	-10,7%	-57,1%	69
Municipal	5.640	-49,4%	-98,2%	-77,1%	-72,2%	-82,2%	-0,7%	-48,4%	-2,8%	-69,6%	-82,7%	-648
Privada	1.607	-57,7%	-81,8%	-96,6%	-54,3%	-64,2%	-28,9%	-8,8%	-1,2%	-70,4%	-75,2%	2.036
<b>Total</b>	<b>7.985</b>	<b>-47,1%</b>	<b>-89,0%</b>	<b>-81,0%</b>	<b>-64,6%</b>	<b>-74,2%</b>	<b>-6,7%</b>	<b>-37,6%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-68,6%</b>	<b>-80,4%</b>	<b>1.083</b>

Fonte: Seduc, 2018

No que a rede estadual, chama a atenção a carência de 374 salas de aula e o que isso representa em termos de demanda por construção de escolas; o fato de 74,5% das 710 escolas existentes não possuírem refeitório, no caso de definição por oferta de tempo integral; a inexistência de vias adequadas de acesso para 58,9% das escolas; a carência de quadra de esporte em 29,3% das escolas e o fato de 34,5% dessas escolas não dispor de quadra de esporte coberta; a inexistência de salas de atendimento especializado em 77% das escolas e a ausência de laboratório de ciências em 34,2% das escolas estaduais.

Na rede municipal, as condições de infraestrutura das escolas no que se refere aos padrões mínimos de funcionamento mostram que em 2016: 49,4% das escolas não possui laboratório de informática, em 98,2% não há laboratório de ciências e em 48,4% não há biblioteca/sala de leitura; em 72,2% das escolas não existe quadra de esporte e em 82,2% não existe quadra de esporte coberta; sala de atendimento especializado não existe em 77,1% das escolas e 82,7% não possui refeitório; as vias de acesso não são adequadas em 69,6% dos estabelecimentos. A rede municipal também registra uma carência de 648 salas de aula, apontando para a necessidade de ampliação da infraestrutura escolar com construção de novas escolas ou ampliação das existentes.

A rede privada, que o senso comum costuma considerar como de melhor qualidade, apresenta uma infraestrutura aquém da rede pública em vários aspectos. A análise dos dados mostra que suas condições estão abaixo da média do estado. Para citar algumas destas características, é oportuno lembrar que 57,7% destas escolas não possui laboratórios de informática, 81,8% não possui laboratórios de ciências e 54,3% não possui quadra de esportes. Diferentemente da rede pública, na rede privada há salas de aula ociosas. Como o Poder Público não tem ingerência sobre o ensino particular, cabe lembrar que o controle de qualidade a ser



exercido por agências normativas e reguladoras, neste caso, deveria contemplar um adequado acompanhamento de tais instituições. A população que faz uso dos serviços privados nem sempre tem um adequado conhecimento das condições de infraestrutura desta rede que, conforme referido, possui padrões bastante diferenciados. Informações pagas divulgadas na mídia pelos grandes conglomerados educacionais, que atendem a uma reduzida parcela de estudantes, tendem a fortalecer o imaginário da superioridade da qualidade da oferta privada sobre a pública. Fato é que, como se viu nos dados dos Quadros 4 e 5, na prática em sua quase maioria a rede privada não apresenta condições adequadas de funcionamento, requerendo maior controle público e social.

A análise dos dados sobre as escolas públicas mostra que apesar de haver considerável diferenciação entre as redes estadual e municipais, ambas demandam melhoria. Tal situação aponta a persistência da necessidade de melhoria das condições de infraestrutura, tanto numa quanto noutras. Avançando nesta reflexão, a próxima Sub-sessão trata do desafio associado à distribuição espacial da oferta de ensino médio, tendo por base dados de estudo recente sobre desigualdades sócio-espaciais na oferta de ensino médio (VIDAL & VIEIRA, 2016).

## **5.2. Distribuição espacial da oferta (Equidade & Territorialidade)**

A distribuição das escolas no Ceará tem uma referência significativa em suas espacialidades, sendo a localização territorial um fator que contribui para alguns problemas referidos na Sub-sessão 5.1 associados à infraestrutura. Há que se considerar aqui, não apenas a diferença entre as regiões do estado<sup>31</sup>, bem como entre a zona urbana e rural.

No Ceará, um conjunto significativo e não devidamente quantificado de alunos assiste aulas em espaços localizados em distritos ou comunidades rurais, conhecidos como “extensões rurais” ou “anexos”. A matrícula dos estudantes dessas unidades está vinculada a uma escola-sede localizada na zona urbana, responsável legal pela administração dos anexos. O Censo Escolar não diferencia a matrícula entre essas duas modalidades de escolas (sede e anexos). Na prática, porém, estas são dotadas de condições diferenciadas de organização e funcionamento, tanto do ponto de vista da infraestrutura quando de suas condições pedagógicas.

No caso do ensino fundamental, inexistem informações confiáveis a respeito desta dimensão da oferta. Um estudo recente sobre o ensino médio permitiu identificar tal situação

---

<sup>31</sup> Na organização do sistema de ensino estadual, existem 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede), responsáveis pelo acompanhamento das escolas de sua própria rede e apoio aos municípios e suas redes.

em relação a esta etapa de escolaridade, apontando desigualdades na distribuição espacial da oferta (VIDAL & VIEIRA, 2016). Conforme antes referido, a matrícula do ensino médio público no Ceará está distribuído em 2 tipos de oferta: o ensino médio profissional de tempo integral e o ensino médio regular de turno único. Este, por sua vez, se subdivide em matrículas de alunos de escolas estaduais localizadas em municípios sede as quais estão vinculadas matrículas de estudantes que assistem aulas em “extensões rurais” ou “anexos”, que representam “uma dimensão não perceptível e praticamente invisível do ensino médio regular” (IDEM, p. 5).

As ofertas de ensino médio estão distribuídas por todas as regionais de educação do Ceará, no entanto, a existência dos anexos se dá com maior destaque nas Crede de Maracanaú (37), Itapipoca (25), Canindé (23), Quixadá (29) e Crateus (39), o que demanda estudos mais aprofundados sobre as condições dessas ofertas, incluindo análise sobre viabilidade de alternativas complementares que contribuam para a melhoria da qualidade da educação oferecida. As matrículas dos anexos correspondem a 66,3% dos alunos das escolas de ensino médio profissional de tempo integral em 2017. Segundo dados obtidos no Sige Escola da Seduc em 2017, existiam 414 anexos vinculados a 188 escolas de ensino médio regular e neles estavam matriculados 31.965 alunos. Considerando o porte desta matrícula que se abriga em escolas regulares, mas cujas condições de funcionamento são nitidamente distintas, seria o caso de em vez de 2 tipos de oferta, considerar a existência de 3? É possível. Esta, porém, é uma decisão delicada, uma vez que tais matrículas sequer figuram nas estatísticas oficiais. Sua existência, contudo, é uma evidência de que a diversificação da oferta é mais complexa do que indicam as aparências. Configura-se em um problema da equidade no interior do sistema estadual relativo ao modo como o Estado vem efetivando o cumprimento de seu dever para com a juventude na faixa etária de escolaridade correspondente ao ensino médio.

No estado existem 74 municípios (Anexo 12) possuem apenas uma escola estadual de ensino médio, com matrículas compreendidas entre 200 e 1400 alunos e totalizado 39.397 estudantes em 2016. É importante que seja realizado um estudo das condições de funcionamento dessas escolas e suas possibilidades de atendimento as exigências da nova Lei da Reforma do Ensino Médio<sup>32</sup>.

Em 2016 registra-se 69 escolas de ensino médio oferecendo período integral para 41.619 alunos, de 30 municípios, com predomínio de Fortaleza, com 27 escolas e 17.199 alunos

---

<sup>32</sup> Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm). Acesso em 25 jan 2018

(Ver Anexo 13). Uma discussão sobre a ampliação da oferta de tempo integral nas escolas estaduais de ensino médio implica necessariamente estudos sobre aspectos relacionados ao financiamento, ao desenho de uma matriz curricular que contemple eixos formativos articulados com o mundo do trabalho, o interesse pela continuidade dos estudos e uma formação humana que inclua o acesso à cultura, ao esporte, e aos princípios de cidadania global (CG) propostos pela Unesco e que visam equipar estudantes de todas as idades com valores, conhecimento e habilidades que, ao mesmo tempo, baseiam-se em e incutem o respeito por direitos humanos, justiça social, diversidade, igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental, além de empoderá-los para que se tornem cidadãos responsáveis.

### **5.3. Profissionais da educação**

Todo e qualquer planejamento do futuro da educação no Ceará requer uma análise das condições concretas de formação, de trabalho e da modalidade de contratação dos profissionais da educação que atuam no setor, incluindo levantamento(s) de futuras necessidades advindas de um contexto onde o mundo do trabalho está em acelerado processo de transformação e flexibilização. Tal diagnóstico deve constar de um programa de estudos a ser feito tendo em vista subsidiar a tomada de decisão sobre o setor educação.

Aqui são brevemente mencionadas algumas dimensões da complexidade dos problemas a serem enfrentados em relação à matéria. Uma primeira questão a referir é a baixa atratividade exercida pelo magistério da educação básica sobre jovens egressos da educação superior. Estudos diversos mostram que, em geral, as licenciaturas (cursos onde são formados os professores) atraem jovens de baixa renda, muitas vezes os primeiros de suas famílias a terem formação de nível superior e, eventualmente, não apresentam o mesmo capital cultural de jovens com potencial de acesso a outros cursos.

O concurso público é o mecanismo de ingresso ao magistério público previsto pela Constituição de 1988. Tal procedimento tem sido rigorosamente seguido pelo governo estadual do Ceará no intervalo considerado no presente diagnóstico, mas não na mesma proporção pelos municípios. Nestes, por razões que não cabe aqui aprofundar, com frequência, a cada nova administração são renovados procedimentos de seleção nem sempre marcados pelos princípios de organização a serem observados pelo setor público.

Nas últimas décadas foram realizados quatro concursos para o magistério estadual, tendo sido os três concursos mais recentes exclusivos para o ensino médio, uma vez que a oferta de ensino fundamental está gradativamente desaparecendo da rede estadual. Nos três concursos

públicos exclusivos para o ensino médio, foram abertas 13.488 vagas, com a seguinte distribuição: 6.488 vagas, em 2003; 4.000 vagas, em 2009; e, 3.000 vagas, em 2013. Apesar do grande número de inscritos, em algumas áreas do conhecimento<sup>33</sup> os concursos não têm sido capazes de preencher o número de vagas ofertadas. Diante de tal situação, o estado recorre ao procedimento da seleção pública (diferente do concurso) para o preenchimento das vagas remanescentes. Nem todos os profissionais que ingressam por este e outros mecanismos coadjuvantes ao concurso têm a formação adequada para o exercício do magistério nas áreas do conhecimento em que passam a atuar. Muitos deles lecionam disciplinas para as quais não foram formados, mecanismo informal adotado pela secretaria de educação para preenchimento das necessidades das escolas e contratação de professores de modo a preencher a carga horária adequada. Os chamados professores temporários, cujo contingente é extremamente elevado na rede estadual (chegando em alguns momentos a mais de 10.000) integram uma força de trabalho adicional que, ano a ano tende a ser renovada, sob condições nem sempre satisfatórias. Tais profissionais não usufruem dos mesmos direitos trabalhistas dos demais professores, como planos de carreira e outros benefícios.

Considerando a oferta existente, cabe mencionar que nas escolas de ensino médio profissional, muitas das disciplinas que integram a base técnica do currículo das unidades são lecionadas por profissionais nem sempre portadores do título de licenciatura, sem contar que os mesmos são contratados pelo Centec, uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, que foi qualificada pelo Governo do Estado do Ceará como Organização Social (OS), mediante procedimentos de seleção diferenciados daqueles adotados pela Secretaria de Educação do estado. Tal situação não apenas aumenta a disparidade de critérios de ingresso, como tem impactos sobre os próprios profissionais – alguns com estabilidade e direitos; outros, não.

Nas redes municipais, por sua vez, ainda existem um expressivo número de docentes sem formação de nível superior, atuando na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, bem como parcela significativa de professores atuando nos anos finais do ensino fundamental, sem a formação de licenciatura da área/disciplina que trabalha. Merece destaque também, a existência de um percentual expressivo de professores das redes municipais com contratos temporários, não atendendo à legislação vigente.

No que se refere aos gestores escolares, a totalidade da rede estadual possui formação de nível superior, parcela expressiva com pós-graduação em nível de especialização e são professores que migram da docência para a gestão. Em relação ao tempo de atuação como

---

<sup>33</sup> De modo especial, Matemática, Física, Química, Biologia, Educação Física, Inglês, Espanhol, Artes.

gestor, dados de 2014 mostram que 50,7% dos diretores possui entre 1 a 5 anos de experiência na gestão escolar e 7,6% ainda não completaram 1 ano. É possível constatar que está havendo uma renovação na gestão escolar da rede estadual, mas observa-se também que os professores estão saindo de sala de aula cada vez mais cedo para assumir cargos de gestão.

Quanto aos diretores das escolas das redes municipais de ensino, a grande maioria possui formação de nível superior, pouco tempo de experiência na gestão escolar e seus cargos são ocupados por indicação política, e por isso, objeto de alta rotatividade.

A solução para a questão do magistério não é simples e, por isso mesmo, requer estudos aprofundados. A atratividade da docência, como se sabe, não se resume a uma questão apenas salarial; se inscreve no caráter simbólico da desvalorização desta profissão no Brasil. Para atrair jovens talentosos para a docência, possivelmente, seriam necessários incentivos diferenciados para candidatos ao magistério – a exemplo de bolsas de estudos para estudantes de licenciatura e, eventualmente, até mesmo para alunos do ensino médio.

Mudanças nos mecanismos de acesso aos cursos de formação de professores podem ser alternativas a considerar. Por outro lado, também são necessárias modificações nas matrizes formativas que direcionam os profissionais à docência. Alguns países têm adotado procedimentos diferenciados de recrutamento e atração de quadros de pessoal área a carreira de magistério, o que tem possibilitado a incorporação de segmentos com formação diferenciada e com potencial de resposta a novas demandas de mercado. Essas e outras possibilidades contribuiriam para abrir caminho para a incorporação de pessoal qualificado e com disposição para assumir o desafio do magistério. Estudos sobre a matéria, conforme observado na Introdução deste tópico, são um procedimento necessário para identificar alternativas a percorrer visando a educação necessária ao Ceará 2050.

#### **5.4. Currículo**

Nos últimos anos, como antes fizeram outros países, o Brasil vem se empenhando em aprofundar a discussão sobre currículo, como é possível constatar pelo debate e aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>34</sup>, cujas orientações estão previstas já na

---

<sup>34</sup> Segundo o Ministério da Educação, “A Base Nacional Comum Curricular é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica (...) a Base deve nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil. A Base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica”. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>> Acesso em: 25 jan. 2018

Constituição de 1988 e na LDB. Nos últimos anos, tem se construído um consenso sobre a importância de uma definição nacional em torno das aprendizagens essenciais para todos os alunos de educação básica.

Apenas quatro estados brasileiros não dispõem de orientações curriculares para seus sistemas de ensino e o Ceará é um deles (BATISTA *et al*, 2015). A urgência de uma definição de tal natureza se impõe e é particularmente relevante quando se considera que nos últimos dez anos o estado tem promovido uma diversificação da oferta de ensino médio, acrescentando um contingente significativo de novos conteúdos ao currículo escolar. Articula-se a esta discussão um aprofundamento em torno das temáticas onde a produção e difusão do conhecimento circula por redes de informação cujas bases extrapolam as formas tradicionais de ensino e aprendizagem. Neste contexto, é preciso cada vez mais formar para um mundo digital em que novas profissões, serviços e formas de trabalho passam a impor novas habilidades e requerimentos de cidadania global. A escola cearense não está preparada para este mundo; é preciso, portanto, transformá-la, buscando novos paradigmas e perspectivas de orientação que permitam situá-la à altura do salto de qualidade que se impõe para chegar ao Ceará 2050. Esta consideração remete ao último ponto deste diagnóstico.

### **5.5. Pacto intersetorial e atratividade da escola**

A escola é uma instituição de significado indiscutível na sociedade contemporânea. A importância de seu capital simbólico e material é imensurável. Seu potencial de suscitar mudanças em trajetórias individuais e coletivas tem sido medido por estudos no campo da economia e de outras áreas do conhecimento. Países que já estiveram em posição semelhante ao Brasil no passado e hoje encontram-se em patamar de desenvolvimento superior, a exemplo dos chamados “tigres asiáticos”, como China, Singapura, Taiwan e Coreia do Sul – demonstram o poder transformador da educação mediante adequada concentração de investimentos no setor.

A análise da trajetória do Ceará nos últimos trinta anos permite perceber que o estado deu largos passos no sentido de mudar sua história. A educação tem desempenhado papel estratégico neste percurso. Os indicadores tratados neste diagnóstico mostram avanços significativos obtidos no setor, onde o esforço empreendido começa a se fazer notar nas estatísticas educacionais da região e do país. O momento em que o Ceará desponta como um *case* nacional é propício a uma reflexão sobre o muito que ainda precisa ser feito para elevar o patamar de desenvolvimento econômico e social de sua população, em que o sistema escolar pode e deve desempenhar papel estratégico.

As considerações feitas neste estudo evidenciam que para se ter uma educação compatível com as expectativas de um plano para o Ceará 2050 muitas mudanças se impõem. Esta sessão apontou algumas das transformações necessárias para alterar a rota percorrida nos últimos trinta anos. Falta, entretanto, referir uma alteração essencial sem a qual qualquer avanço será apenas incremental: a atratividade da escola. Hoje um grande contingente de jovens que deveria e/ou poderia estar frequentando a escola está fora dela. São aqueles que a literatura convencionou denominar de “nem, nem” (nem estuda, nem trabalha”), ao que uma das entrevistas realizadas para este diagnóstico acrescentou um terceiro “nem” (nem tem interesse).

Um novo paradigma de escola há que ter na atratividade um de seus componentes essenciais de modo a atrair todos, inclusive aqueles que, por ela se desinteressarem, passam a se constituir como potenciais reféns das diversas formas de violência e criminalidade que rondam a juventude – seja nas ruas dos bairros periféricos, seja nos rincões empobrecidos das cidades interioranas.

A escola pode vir a constituir-se como âncora de atividades diversas, na direção de um novo modelo de tempo integral. Tal processo implica em novas formas de colaboração no exercício de formulação e implementação de políticas públicas, com exercício deliberado de intersetorialidade e busca de novas perspectivas de integração entre educação, cultura, esporte, saúde, segurança e outras áreas.

A colaboração foi e continua sendo um componente estratégico da política educacional cearense. O aprofundamento deste processo tem elevado potencial de contribuição no atingimento de novos patamares de acesso e qualidade da educação da população de todas as faixas etárias. Para tanto, há que se avançar na colaboração intra e intergovernamental, assim como em alianças estratégicas com setores não governamentais. Isto significa ser capaz de construir formas de cooperação intersetorial não construídas até o presente, tanto em setores de diálogo natural com a educação – a exemplo da cultura, do esporte e da saúde – como em áreas sobre as quais tal colaboração demanda maior esforço de aproximação.

As escolas do Ceará podem se transformar em células culturais de maior atratividade para estudantes, famílias e comunidades. A atratividade da escola, ou a sua falta, está em relação direta com o seu potencial de construir novas alianças com a sociedade. Este é um desafio complexo, dado que a escola não pode perder de vista o foco em sua função social de formação para a cidadania, a vida e o trabalho. Escolas de tempo integral que assegurem maior tempo de permanência de todos os estudantes devem constituir um projeto estratégico deste exercício de pensar o Ceará 2050.

## Referências

- ABRUCIO, F. L, SEGGATTO, C. I. & PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura (s.d.).
- AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. C. (Orgs.). **Educação de qualidade começando pelo começo**: relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.
- AMARAL FILHO, Jair do. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina**: o caso do Estado do Ceará, Brasil. CEPAL, 2000, p. 47 – 49.
- BATISTA, A. A. G.; MELLO, H. D. A.; FREITAS, PÂMELA F.; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMAO, J. B.; BARRETTO, E. S.; LUGLI, R. S. G.; NOVAES, L. C.; ALTENFELDER, A. H. Currículos para os anos finais do Ensino Fundamental: concepções, modos de implantação e usos. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, v. 5, p. 15-144, 2015.
- BONAMINO, A. e SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- BONFIM, W. L. S. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In. BRASIL MEC/INEP/DEED/DAEB (2016). **Resumo técnico** – resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 - 2015.
- BRANDÃO, J. B. O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação. **Dissertação** (mestrado) Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.
- BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 24/04/2018
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14/96** - Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm), Acesso em 24/04/2018
- BRASIL. **Lei nº 9394/96** - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 24/04/2108.
- BRASIL. **Lei nº 9424/96** - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9424.htm). Acesso em 24/04/2018
- BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53/2006** - Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em 24/04/2018



BRASIL. **Lei nº 11.494/2007** - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm). Acesso em 24/04/2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59/2009** - Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em 24/04/2018

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014** - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 24/04/2018.

CEARÁ. **Constituição do estado do Ceará 1989**. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70432>. Acesso em 24/04/2018.

CEARÁ. Assembléia Legislativa do Estado. **Relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**: educação de qualidade começando pelo começo. Fortaleza: Assembléia Legislativa do Ceará, 2006.

CEARÁ. Governador Tasso Jereissati. **Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998**. Fortaleza: Seplan; 1995.

CEARÁ. LEI Nº 16.025, 30 de maio de 2016. **Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016/2024)**.

CLP – Centro de Liderança Pública (2017). **Ranking de Competitividade dos Estados 2017**  
GATTI, B. A. Democratização do ensino: uma reflexão sobre a realidade social. **Em Aberto**. Brasília: INEP/INEP 944), 1989.

GATTI, B. A.; SILVA, R. N. & ESPÓSITO, Y. L. Alfabetização e educação básica. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo (75) 7-14, nov. 1990.

HAGUETTE, A. O POVO. 1991.

HOLANDA, M. C.; PETERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. O ajuste fiscal como condição para implantação do modelo. In: Holanda, Marcos C. (Org.) **Ceará: a prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza, IPECE, Cap. 2, 2006.

MAIA, J. N. B. & BOTELHO, D. C. Gestão governamental no Ceará – 1979 – 2014. 2017.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In. OLIVEIRA, D. A. & DUARTE, A. (orgs.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011, p. 19-46.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados** 15 (42), 2001, p. 169-186.

PARENTE, F. J. C. & ARRUDA, J. M. (orgs.). **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002, p. 9-34.

RODRIGUES, M. I. V. Análise do plano de desenvolvimento sustentável do Ceará. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. **Dissertação de Mestrado**. 2009. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9239>

SILVA, T. R. N. O que foi feito e o que ainda é necessário fazer para alfabetizar a população brasileira. In. **Alternativas de alfabetização para a América Latina e o Caribe**. Brasília, INEP/MEC, 1988 (Encontros e Debates 5).

UNESCO/BID. **Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar em América Latina según el TERCE**, 2017. Publicado en 2017 por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago).

## **PORTAIS**

<http://www.fnde.gov.br>

<http://www.institutonatura.org.br>

<http://www.rankingdecompetitividade.org.br>

## Anexo 1

Quadro 1 – Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro – Lei nº 9394/96

Níveis	Etapas		Duração	Faixa etária
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	3 anos	0 - 3 anos
		Pré-escola	2 anos	4 - 5 anos
	Ensino Fundamental		9 anos	6 – 14 anos
	Ensino Médio		3 anos	15 – 17 anos
Educação Superior	Ensino Superior		Variável	Acima de 18 anos

Fonte: Elaboração com base na LDB (Brasil, 1996)

## Anexo 2

Quadro 2 – Modalidades de Ensino – Lei nº 9394/96

Níveis	Etapas		Modalidades
Educação Básica	Educação Infantil	Pré-escola	Educação Escolar Indígena, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Escolar Quilombola
		Creche	
	Ensino Fundamental		Educação a distância, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Escolar Indígena, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Escolar Quilombola
Ensino Médio			
Educação Superior	Ensino Superior	Pós-Graduação	Educação Escolar Indígena, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Escolar Quilombola
		Graduação	

Fonte: Elaboração com base na LDB (Brasil, 1996)

## Anexo 3

Tabela 1 – Distribuição da Matrícula por Nível de Ensino e Participação da Rede Pública – Brasil – 2016

Nível - Etapa/Modalidade de Ensino	Matrícula Total	Rede Pública	% Rede Pública
Creche	3.238.894	2.082.459	64,3%
Pré-Escola	5.040.210	3.813.145	75,7%
Ensino Fundamental	27.691.478	23.049.773	83,2%
Ensino Médio	8.133.040	7.118.426	87,5%
Educação Especial	796.486	745.291	93,6%
EJA	3.482.174	3.273.439	94,0%
Ensino Superior (graduação)	8.048.701	1.990.078	24,7%

Fonte: Inep. Sinopse Estatística da Educação Básica e Sinopse da Educação Superior, 2016

## Anexo 4

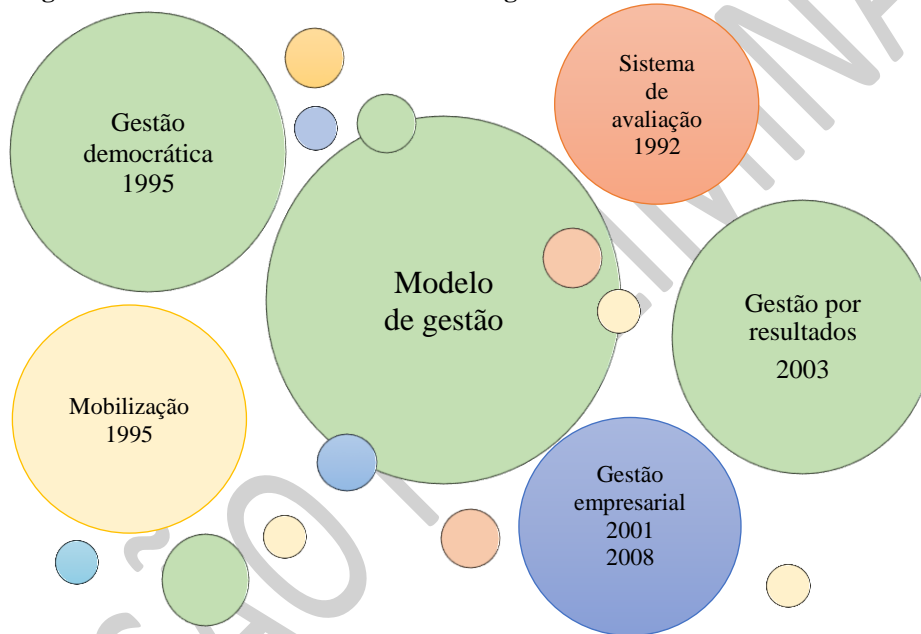
Tabela 2 – Distribuição da Matrícula por Nível de Ensino e Participação da Rede Pública – Ceará – 2016

Nível - Etapa/Modalidade de Ensino	Matrícula Total	Rede Pública	% Rede Pública
Creche	152.033	110.990	73,0%
Pré-Escola	234.754	168.362	71,7%
Ensino Fundamental	1.248.635	991.434	79,4%
Ensino Médio	379.866	342.230	90,1%
Educação Especial	43.207	41.149	95,2%
EJA	165.264	154.112	93,3%
Ensino Superior (graduação)	289.279	91.164	31,5%

Fonte: Inep. Sinopse Estatística da Educação Básica e Sinopse da Educação Superior, 2016

## Anexo 5

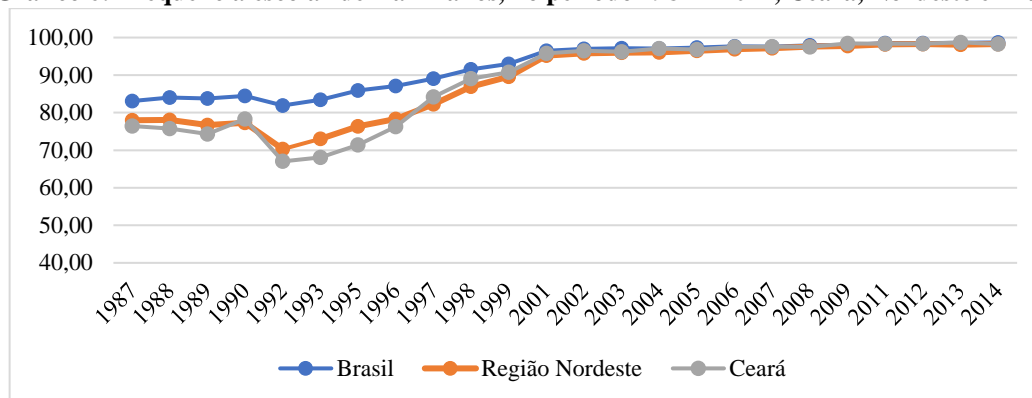
Figura 5: Fatores associados ao modelo de gestão do Ceará



Fonte: Elaboração das autoras, 2018

## Anexo 6

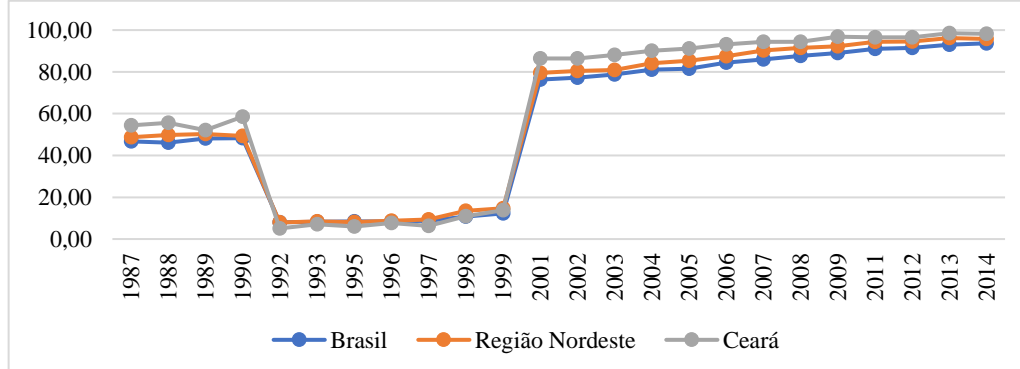
Gráfico 6: Frequência escolar de 7 a 14 anos, no período 1987 – 2014, Ceará, Nordeste e Brasil



Fonte: <http://ipeadata.gov.br>

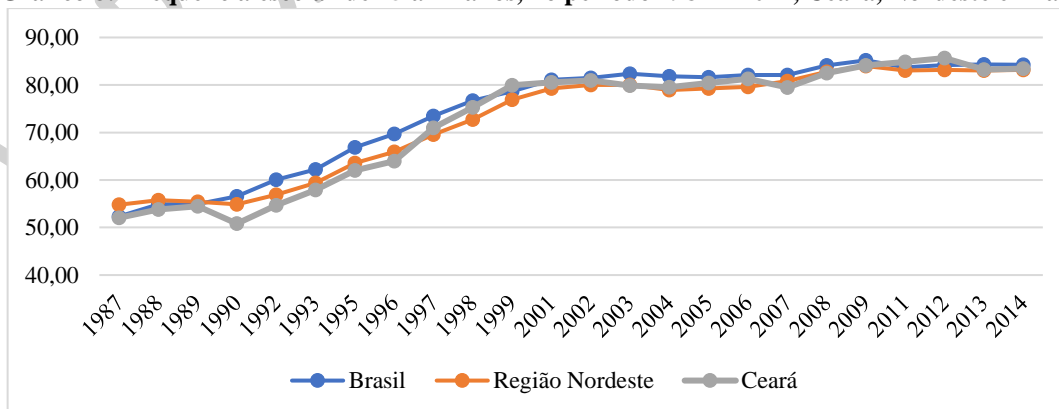
## Anexo 7

Gráfico 7: Frequência escolar de 4 a 5 anos, no período 1987 – 2014, Ceará, Nordeste e Brasil



## Anexo 8

Gráfico 8: Frequência escolar de 15 a 17 anos, no período 1987 – 2014, Ceará, Nordeste e Brasil



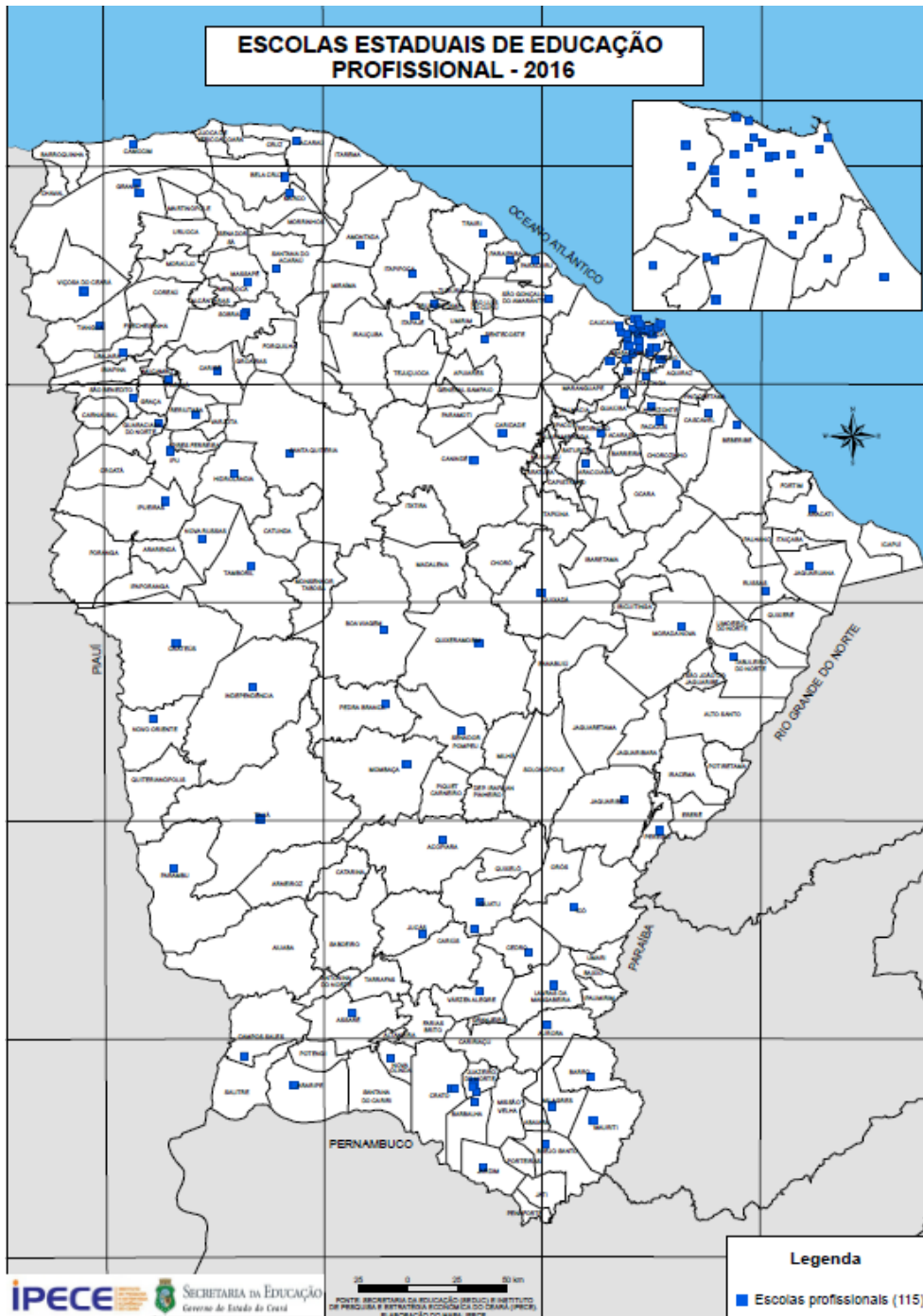
**Anexo 9: Número de Matrículas no Ensino Fundamental - Ensino Regular e/ou Especial, 2016**

Unidades da Federação	Anos Iniciais					% municipalização Anos Iniciais
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
Paraná	801.251	-	3.460	671.116	126.675	99,5%
<b>Ceará</b>	<b>682.949</b>	<b>-</b>	<b>3.492</b>	<b>517.755</b>	<b>161.702</b>	<b>99,3%</b>
Bahia	1.162.281	-	6.575	939.144	216.562	99,3%
Rio de Janeiro	1.131.392	4.026	2.526	757.252	367.588	99,1%
Piauí	282.712	-	3.282	238.591	40.839	98,6%
Pernambuco	752.526	-	10.430	539.093	203.003	98,1%
Maranhão	685.394	96	13.686	588.757	82.855	97,7%
Alagoas	288.434	-	10.563	224.860	53.011	95,5%
Goiás	485.694	263	24.249	362.671	98.511	93,7%
Pará	863.582	676	62.035	723.148	77.723	92,0%
Tocantins	140.029	-	18.593	107.423	14.013	85,2%
Paraíba	319.604	104	37.378	207.475	74.647	84,7%
Espírito Santo	286.264	-	40.015	209.620	36.629	84,0%
<b>Brasil</b>	<b>15.442.039</b>	<b>7.343</b>	<b>2.149.908</b>	<b>10.462.640</b>	<b>2.822.148</b>	<b>82,9%</b>
Roraima	53.744	129	8.275	40.418	4.922	82,8%
Rio Grande do Norte	268.335	147	39.999	166.621	61.568	80,6%
Sergipe	191.029	-	29.257	116.678	45.094	80,0%
Amazonas	414.799	-	86.379	292.053	36.367	77,2%
Mato Grosso do Sul	228.222	-	48.513	150.114	29.595	75,6%
Rondônia	161.539	-	37.363	110.522	13.654	74,7%
São Paulo	3.024.491	230	624.697	1.768.438	631.126	73,9%
Santa Catarina	457.017	362	114.036	281.883	60.736	71,1%
Mato Grosso	261.112	-	72.951	155.115	33.046	68,0%
Minas Gerais	1.387.756	1.040	385.770	818.290	182.656	67,9%
Amapá	81.176	-	25.694	48.221	7.261	65,2%
Rio Grande do Sul	725.732	130	249.179	376.738	99.685	60,2%
Acre	96.223	140	41.200	50.644	4.239	55,1%
Distrito Federal	208.752	-	150.311	-	58.441	0,0%

**Anexo 10: Número de Matrículas no Ensino Fundamental - Ensino Regular e/ou Especial, 2016**

Unidades da Federação	Anos Finais					% municipalização Anos Finais
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
Maranhão	531.611	317	34.921	454.029	42.344	92,8%
<b>Ceará</b>	<b>565.686</b>	<b>429</b>	<b>34.451</b>	<b>435.307</b>	<b>95.499</b>	<b>92,6%</b>
Piauí	214.626	-	42.209	145.549	26.868	77,5%
Bahia	950.353	380	198.100	636.908	114.965	76,2%
Alagoas	226.486	-	46.169	146.672	33.645	76,1%
Pará	602.292	1.206	142.096	405.818	53.172	73,9%
Rio de Janeiro	915.816	6.118	191.885	471.419	246.394	70,4%
Pernambuco	577.295	475	166.888	303.783	106.149	64,5%
Espírito Santo	219.420	-	69.576	123.457	26.387	64,0%
Rio Grande do Norte	212.624	-	68.853	105.832	37.939	60,6%
Sergipe	146.964	231	46.839	71.477	28.417	60,3%
Paraíba	257.228	-	86.725	128.576	41.927	59,7%
<b>Brasil</b>	<b>12.249.439</b>	<b>15.397</b>	<b>5.278.781</b>	<b>5.135.704</b>	<b>1.819.557</b>	<b>49,2%</b>
Rio Grande do Sul	612.987	1.134	281.179	264.821	65.853	48,4%
Amazonas	306.272	701	153.519	133.045	19.007	46,3%
Santa Catarina	381.162	311	182.302	156.627	41.922	46,2%
Mato Grosso do Sul	177.741	470	87.845	73.343	16.083	45,4%
Goiás	401.832	248	226.528	104.641	70.415	31,6%
Mato Grosso	203.793	-	127.956	54.721	21.116	30,0%
Minas Gerais	1.215.492	1.712	762.290	325.742	125.748	29,9%
São Paulo	2.319.170	-	1.351.344	516.119	451.707	27,6%
Tocantins	111.752	-	76.403	27.827	7.522	26,7%
Rondônia	115.463	-	84.552	23.405	7.506	21,7%
Acre	64.261	209	52.746	8.544	2.762	13,9%
Amapá	55.475	-	47.768	2.905	4.802	5,7%
Roraima	38.874	200	34.436	1.623	2.615	4,5%
Paraná	645.944	456	548.587	13.514	83.387	2,4%
Distrito Federal	178.820	800	132.614	-	45.406	0,0%

Anexo 11 – Mapa das escolas de ensino médio integrado a educação profissional





## Anexo 12 – Municípios do Ceará com uma única escola da rede estadual de ensino médio, 2016

Crede	Município	Escola	Total Geral
2	SAO LUIS DO CURU	EEM SABINO NUNES DA SILVA	467
2	APUIARES	EEM SAO SEBASTIAO	509
2	UMIRIM	EEM MARIA IRACEMA UCHOA SALES	667
2	TEJUCUOCA	EEM DEPUTADO FERNANDO MOTA	706
2	TURURU	EEM LUIZA BEZERRA DE FARIAS	725
3	JIJOCA DE JERICOACOARA	EEM JOSE TEIXEIRA DE ALBUQUERQUE	677
3	CRUZ	EEM SAO FRANCISCO DA CRUZ	932
4	CHAVAL	EEM MONSENHOR JOSE CARNEIRO DA CUNHA	533
4	URUOCA	EEM OLIMPIO SAMPAIO DA SILVA	608
4	MARTINOPOLE	EEM MURILO BRAGA	612
4	BARROQUINHA	EEM JAIME LAURINDO DA SILVA	788
6	SENADOR SA	EEM CORONEL APOLIANO	396
6	MORAUJO	EEM HUET ARRUDA	396
6	ALCANTARAS	EEM FRANCISCO DE ALMEIDA MONTE	469
6	GRACA	EEM RAIMUNDO DA CUNHA BRITO	487
6	MUCAMBO	EEM JOSE CLAUDIO DE ARAUJO	545
6	GROAIRAS	EEM MONSENHOR LINHARES	562
6	FRECHEIRINHA	EEM ANTONIO CUSTODIO	675
6	MERUOCA	EEM MONSENHOR FURTADO	740
6	VARJOTA	EEM WALDIR LEOPERCIO	849
6	FORQUILHA	EEM ELZA GOERSCH	1.338
7	GENERAL SAMPAIO	EEM EDITE ALCANTARA MOTA	428
7	PARAMOTI	EEM TOME GOMES DOS SANTOS	439
8	GUARAMIRANGA	ZELIA DE MATOS BRITO EEM	258
8	MULUNGU	PROFESSOR MILTON FACANHA ABREU EEM	394
8	ACARAPE	MARIA DO CARMO BEZERRA EEM	408
8	PALMACIA	MARIA AMELIA PERDIGAO SAMPAIO EEM	540
8	PACOTI	MENEZES PIMENTEL EEM	621
8	CAPISTRANO	DEPUTADO UBIRATAN DINIZ AGUIAR EEM	727
8	BARREIRA	DANISIO DALTON DA ROCHA CORREA EEM	885
8	OCARA	ALMIR PINTO EEM	1.118
9	CHOROZINHO	EEM WLADIMIR RORIZ	842
9	PINDORETAMA	EEM JULIA ALENQUER FONTENELE	1.029
10	SAO JOAO DO JAGUARIBE	EEM FRANCISCO GUERREIRO CHAVES	236
10	ITAICABA	EEM JOAO BARBOSA LIMA	297
10	PALHANO	EEM JOSE FRANCISCO DE MOURA	314
10	FORTIM	EEM HELENITA LOPES GURGEL VALENTE	545
10	ALTO SANTO	EEM FRANCISCO NONATO FREIRE	563
10	ICAPUI	EEM PROFESSOR GABRIEL EPIFANIO DOS REIS	697
11	ERERE	EEM SENADOR FERNANDES TAVORA	250
11	POTIRETAMA	EEM ANTONIO REGINALDO MAGALHAES DE ALMEIDA	262
11	JAGUARIBARA	LICEU JOSE FURTADO DE MACEDO	394
12	CHORO	EEM EMANUEL	491
12	IBICUITINGA	EEM PROFESSORA MARIA EDILCE DIAS FERNANDES	501
12	IBARETAMA	EEM CONEGO LUIZ BRAGA ROCHA	586
12	BANABUIU	LICEU JACOB NOBRE DE OLIVEIRA BENEVIDES	727
13	CATUNDA	EEM MONSENHOR XIMENES	329
13	ARARENDA	LICEU DE ARARENDA JOSE WILSON VERAS MOURAO	432
13	IPAPORANGA	EEM MARIA VIEIRA DE PINHO	476
14	DEP IRAPUAN PINHEIRO	EEM JOAQUIM JOSUE DA COSTA	391
14	PIQUET CARNEIRO	EEM MAR HUMBERTO DE ALENCAR CASTELO BRANCO	480
14	MILHA	EEM EUCLIDES PINHEIRO DE ANDRADE	516

14	SOLONOPOLE	EEM FENELON RODRIGUES PINHEIRO	602
15	ARNEIROZ	EEM MARIA DOLORES PETROLA	327
15	AIUABA	EEM JOSE FERREIRA BARBOSA	513
16	QUIXELO	EEM PROFESSOR LUIZ GONZAGA DA FONSECA MOTA	440
16	CATARINA	EEM PEDRO JORGE MOTA	456
16	CARIUS	EEM ADAHIL BARRETO	492
16	OROS	EEM EPITACIO PESSOA	565
17	BAIXIO	EEM MONSENHOR HORACIO TEIXEIRA	218
17	UMARI	EEM MONSENHOR MANOEL CARLOS DE MORAIS	280
17	IPAUMIRIM	EEM DOM FRANCISCO DE ASSIS PIRES	432
18	ALTANEIRA	EEM SANTA TEREZA	217
18	TARRAFAS	EEM LUIZ GONZAGA DE ALCANTARA	236
18	POTENGI	EEFM MENEZES PIMENTEL	335
18	ANTONINA DO NORTE	EEFM ANTONIO MOTA	380
18	SABOEIRO	EEFM LIDIA BEZERRA	609
18	SANTANA DO CARIRI	EEM ADRIAO DO VALE NUVENS	636
18	SALITRE	EEM JOSE WALDEMAR DE ALCANTARA E SILVA	639
19	GRANJEIRO	EEM MIGUEL SARAIVA PINHEIRO	215
20	JATI	EEM MOISES BENTO DA SILVA	336
20	ABAIARA	EEFM BELARMINO LINS DE MEDEIROS	519
20	PORTEIRAS	EEM ARISTARCO CARDOSO	520
20	PENAFORTE	EEFM SIMAO ANGELO	573

VERSÃO PRELIMINAR

## Anexo 13 – Municípios do Ceará com escolas estaduais com oferta de ensino médio em tempo integral, 2016

Crede	Município	Escola	Total Geral
1	CAUCAIA	CAIC PROFESSORA FRANCISCA ESTRELA TORQUATO FIRMEZA	726
1	MARANGUAPE	COLEGIO ESTADUAL ANCHIETA	894
1	MARACANAU	EEFM ALBANIZA ROCHA SARASATE	401
1	MARACANAU	EEFM JOSE DE BORBA VASCONCELOS	933
1	CAUCAIA	EEFM JOSE MARIA PONTES DA ROCHA	829
1	AQUIRAZ	EEM LIA SIDOU	420
1	MARACANAU	EEM PROFESSOR CLODOALDO PINTO	746
1	CAUCAIA	EEM ROMEU DE CASTRO MENEZES	881
2	ITAPIPOCA	EEM CORONEL MURILO SERPA	1.231
2	MIRAIMA	EEM VICENTE ANTENOR FERREIRA GOMES	284
3	ACARAU	EEM LICEU DE ACARAU MARIA ALICE RAMOS GOMES	335
3	ITAREMA	EEM LICEU DE ITAREMA VALDO DE VASCONCELOS RIOS	617
4	CAMOCIM	LICEU DE CAMOCIM DEPUTADO MURILO AGUIAR	380
5	SAO BENEDITO	EEM LICEU JOAO ALMIR DE FREITAS BRANDAO	540
6	SOBRAL	EEFM MONSENHOR JOSE GERARDO FERREIRA GOMES	662
6	SOBRAL	EEFM PROFESSORA CARMOSINA FERREIRA GOMES	540
6	SOBRAL	EEM DR JOSE EUCLIDES FERREIRA GOMES JUNIOR	436
7	CARIDADE	JOSE NILTON SALVINO FRANCO EEM	246
8	REDENCAO	PADRE SARAIVA LEO EEM	260
9	CASCATEL	CUSTODIO DA SILVA LEMOS EEM	415
10	TABULEIRO DO NORTE	EEFM ANTONIO VIDAL MALVEIRA	227
11	JAGUARIBE	CORNELIO DIOGENES EEM	345
12	QUIXERAMOBIM	EEFM CORONEL HUMBERTO BEZERRA	311
12	QUIXADA	EEM GOVERNADOR CESAR CALS DE OLIVEIRA FILHO	709
13	NOVA RUSSAS	COLEGIO ESTADUAL OLEGARIO ABREU MEMORIA	614
13	CRATEUS	EEFM LIONS CLUB	333
14	PEDRA BRANCA	EEM DE MINEIROLANDIA	283
15	TAUA	EEM ANTONIA VIEIRA LIMA	
15	TAUA	LICEU LILI FEITOSA	1.101
16	IGUATU	EEM ANTONIO ALBUQUERQUE DE SOUZA FILHO	247
16	IGUATU	EEM FILGUEIRAS LIMA	613
17	ICO	CERE PADRE JOSE ALVES DE MACEDO	629
18	CRATO	COLEGIO ESTADUAL WILSON GONCALVES	612
18	CRATO	EEFM POLIVALENTE GOVERNADOR ADAUTO BEZERRA	1.080
18	CRATO	PREF RAIMUNDO COELHO B DE FARIAS EEM LICEU DO CRATO	499
19	JUAZEIRO DO NORTE	CAIC DOM ANTONIO CAMPELO DE ARAGAO	971
19	JUAZEIRO DO NORTE	EEFM DONA MARIA AMELIA BEZERRA	888
19	JUAZEIRO DO NORTE	EEFM PRESIDENTE GEISEL	1.123
19	JUAZEIRO DO NORTE	EEFM TIRADENTES	799
19	BARBALHA	EEM ALMIRO DA CRUZ	317
20	AURORA	EEFM TABELIAO JOSE PINTO QUEZADO	287
20	BREJO SANTO	LICEU PROFESSOR JOSE TELES DE CARVALHO	736
021R1	FORTALEZA	EEFM JOSE VALDO RIBEIRO RAMOS	346
021R1	FORTALEZA	EEFM LIONS JANGADA	805
021R1	FORTALEZA	EEFM WALDEMAR FALCAO	621
021R1	FORTALEZA	LICEU DA VILA VELHA	355
021R2	FORTALEZA	COLEGIO ESTADUAL LICEU DO CEARA	1.141
021R2	FORTALEZA	EEFM MATIAS BECK	639
021R2	FORTALEZA	EEFM VISCONDE DO RIO BRANCO	251
021R2	FORTALEZA	EEM DRAGAO DO MAR	581
021R3	FORTALEZA	EEFM ANTONIETA SIQUEIRA	452
021R3	FORTALEZA	EEFM ANTONIO BEZERRA	608

021R3	FORTALEZA	EEFM AYRTON SENNA DA SILVA	483
021R3	FORTALEZA	EEFM MONSENHOR DOURADO	434
021R4	FORTALEZA	COLEGIO EST PRES HUMBERTO DE A CASTELO BRANCO	900
021R4	FORTALEZA	COLEGIO JENNY GOMES	926
021R4	FORTALEZA	EEFM ESTADO DO AMAZONAS	440
021R4	FORTALEZA	EEFM PROFESSOR CORONEL JOSE AURELIO CAMARA	510
021R4	FORTALEZA	EEFM SENADOR FERNANDES TAVORA	329
021R5	FORTALEZA	EEFM IRMAO URBANO GONZALEZ RODRIGUEZ	960
021R5	FORTALEZA	EEFM PROFESSOR JOCIE CAMINHA DE MENEZES	363
021R5	FORTALEZA	EEFM PROFESSOR PLACIDO ADERALDO CASTELO	1.005
021R6	FORTALEZA	EEFM ESTADO DO PARA	774
021R6	FORTALEZA	EEFM IRACEMA	527
021R6	FORTALEZA	EEFM JOAO NOGUEIRA JUCA	672
021R6	FORTALEZA	EEFM MIRIAN PORTO MOTA	398
021R6	FORTALEZA	EEFM PADRE GUILHERME WAESSEN	299
021R6	FORTALEZA	EEFM POETA OTACILIO COLARES	1.044
021R6	FORTALEZA	EEFM PROFESSORA TELINA BARBOSA DA COSTA	1.256

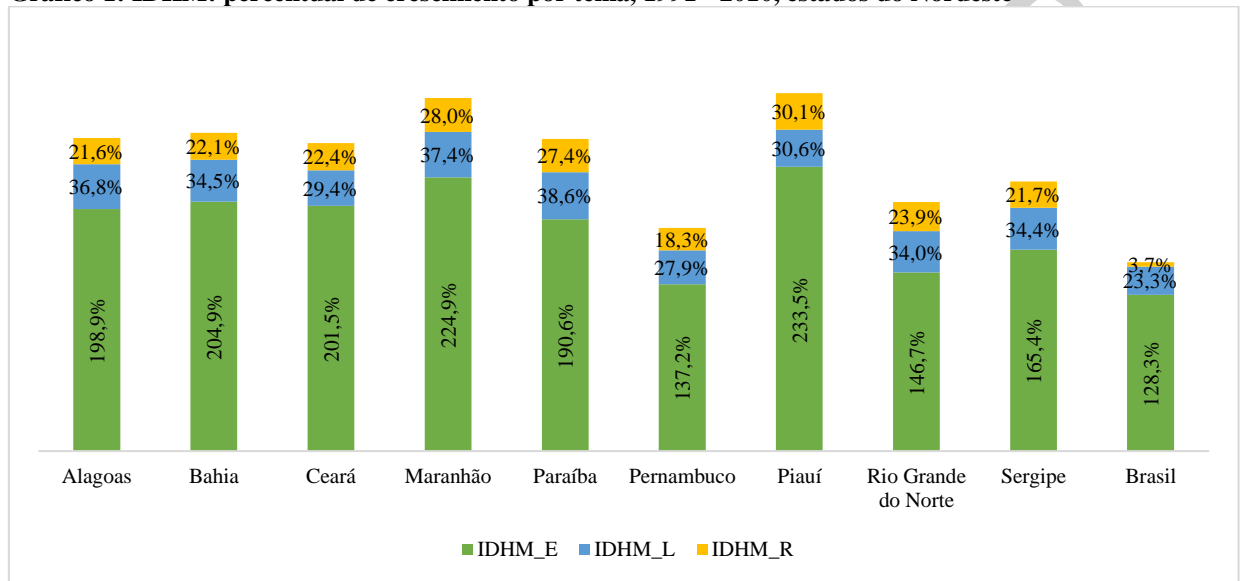
VERSÃO PRELIMINAR

## Anexo 14 – Evolução do IDH no Ceará por pilar e fatores críticos para medição do próximo IDH em 2020

Em 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um indicador para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população, considerando três pilares (Saúde, Educação e Renda) que são medidos a partir de um conjunto de variáveis. O IDH varia entre 0 (nenhum desenvolvimento humano) e 1 (desenvolvimento humano total), revelando que quanto maior a proximidade de 1, mais desenvolvido é o país<sup>35</sup>.

Os dados do Gráfico 1 mostram o crescimento dos três pilares para os estados do Nordeste e o Brasil, tomando o período 1991 – 2010.

**Gráfico 1: IDHM: percentual de crescimento por tema, 1991 - 2010, estados do Nordeste**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2018.

Os dados revelam que o Brasil e os estados do Nordeste tiveram maiores crescimentos na educação, cabendo ao Ceará o 4º lugar no *ranking* dos estados da região, com um crescimento de 201,5%. No que tange ao pilar da Renda, o estado ocupa a 5ª posição no *ranking* nordestino, apresentando o pior desempenho no pilar da Longevidade, que fica em 8º lugar entre os estados.

Em 2015 foi criado o Radar IDHM<sup>36</sup> que procura fazer um exercício de observação das tendências do índice em anos mais recentes, para atender as demandas do gestor público e do cidadão de terem uma análise mais atualizada da tendência dos indicadores em suas regiões, utilizando a base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, divulgada anualmente.

O Radar IDHM disponibiliza o IDHM em seus três subíndices – IDHM Educação, IDHM Longevidade e IDHM Renda<sup>37</sup> e nesse caso, procurou-se observar o comportamento dos indicadores de educação no período 2011 – 2015, no sentido de observar o comportamento de cada variável de forma individual. Os dados

<sup>35</sup> Desde 2010, quando o Relatório de Desenvolvimento Humano completou 20 anos, novas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. Atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma: a) Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; b) O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; c) E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (Fonte: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>)

<sup>36</sup> Criado pelo PNUD, a Fundação João Pinheiro e o Ipea

<sup>37</sup> Informações disponíveis no endereço <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>. Acesso em 25 jan 2018.

apresentados no Quadro 1 mostram que das 22 variáveis que compõem o pilar Educação, o estado do Ceará apresenta problemas em 8 delas, quais sejam:

- Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais: aumentou 5,1% no período;
- Taxa de analfabetismo – 18 anos ou mais: aumento de 3,9%;
- Taxa de analfabetismo – 25 anos ou mais: aumento de 3,5%;
- Taxa de frequência líquida ao básico regular seriado: apresenta uma queda de 0,3%;
- % de 15 a 17 anos na escola: registra uma queda de 2,9%;
- % de 18 a 24 anos na escola: registra uma queda de 1,0%
- % de 18 anos ou mais com fundamental completo: apresenta uma queda de 0,2%
- % de 25 anos ou mais com fundamental completo: apresenta uma queda de 0,4%

O aumento das três taxas de analfabetismo – 15 anos ou mais, 18 anos ou mais e 25 anos ou mais – afeta especialmente a população que se encontra na idade de inserção no mercado de trabalho e precisa ser analisada e compreendida para verificar a possibilidade de adoção de estratégias para reversão da situação. As quedas nos percentuais de jovens de 15 a 17 anos e 18 a 24 anos na escola também implicam em comprometimento do acesso a educação básica e, por via de consequência, inadequação da força de trabalho das novas gerações para a inserção em economias que incorporem mais conhecimento agregado, assim como a redução daqueles com 18 anos ou mais e com 25 anos ou mais com ensino fundamental completo.

Recomenda-se esforço deliberado das políticas públicas, no âmbito do estado e seus municípios, no sentido de buscar melhorar tais variáveis, com vistas a reversão da situação e melhoria do indicador de educação para o cálculo do IDH 2020.

VERSÃO PRELIMINAR

**Quadro 1 – Variáveis que compõem o pilar Educação na composição do IDH, Ceará 2011 - 2015**

ANO	ANOS EST	T_ANALF 15M	T_ANALF 18M	T_ANALF 25M	T_ATRASO_2_BASICO	T_ATRASO_2_FUND	T_FL BAS	T_FL FUND	T_FL MED	T_FL SUPER	T_FREQ 5A6	T_FREQ 6A14	T_FREQ 15A17	T_FREQ 18A24	T_FUND 11A13	T_FUND 15A17	T_FUND 18M	T_FUND 18A24	T_FUND 25M	T_MED 18A20	T_MED 25M	T_SUPER 25M
2011	7,02	16,49	17,90	21,15	19,24	14,89	93,94	96,57	52,21	12,69	96,60	98,36	84,88	27,81	88,70	60,71	54,70	81,61	49,00	47,40	32,21	6,84
2012	7,16	16,27	17,64	20,83	17,29	13,89	94,12	96,93	53,37	12,34	96,56	98,35	85,67	26,54	88,70	61,93	52,91	81,26	46,89	47,63	30,81	7,22
2013	7,39	16,72	18,09	21,65	16,31	12,63	93,69	97,54	53,15	12,13	98,48	98,80	83,23	25,26	90,08	62,33	54,34	80,98	48,39	49,35	32,92	7,60
2014	7,44	16,28	17,49	20,65	13,77	10,65	93,37	97,39	57,28	14,90	98,18	98,33	83,46	27,42	91,71	66,55	54,17	82,23	48,51	49,99	33,07	7,44
2015	7,44	17,33	18,59	21,90	13,74	10,27	93,70	97,65	56,59	15,71	97,22	98,59	82,42	27,54	92,43	67,96	54,59	83,43	48,81	53,92	33,89	7,22
	6,0%	<b>5,1%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,5%</b>	-28,6%	-31,0%	<b>-0,3%</b>	1,1%	8,4%	23,8%	0,6%	0,2%	<b>-2,9%</b>	<b>-1,0%</b>	4,2%	11,9%	<b>-0,2%</b>	2,2%	<b>-0,4%</b>	13,8%	5,2%	5,6%

Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>

**Legenda**

ANOSEST	Média de anos de estudo
T_ANALF15M	Taxa de analfabetismo - 15 anos ou mais
T_ANALF18M	Taxa de analfabetismo - 18 anos ou mais
T_ANALF25M	Taxa de analfabetismo - 25 anos ou mais
T_ATRASO_2_BASICO	% de 6 a 17 anos no básico com 2 anos ou mais de atraso
T_ATRASO_2_FUND	% de 6 a 14 anos no fundamental com 2 anos ou mais de atraso
T_FLBAS	Taxa de frequência líquida ao básico REGULAR SERIADO
T_FLFUND	Taxa de frequência líquida ao fundamental REGULAR SERIADO
T_FLMED	Taxa de frequência líquida ao médio REGULAR SERIADO
T_FLSUPER	Taxa de frequência líquida ao superior
T_FREQ15A17	% de 15 a 17 anos na escola
T_FREQ18A24	% de 18 a 24 anos na escola
T_FREQ5A6	% de 5 a 6 anos na escola
T_FREQ6A14	% de 6 a 14 anos na escola
T_FUND11A13	% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo
T_FUND15A17	% de 15 a 17 anos com fundamental completo
T_FUND18A24	% de 18 a 24 anos com fundamental completo
T_FUND18M	% de 18 anos ou mais com fundamental completo
T_FUND25M	% de 25 anos ou mais com fundamental completo
T_MED18A20	% de 18 a 20 anos com médio completo
T_MED25M	% de 25 anos ou mais com médio completo
T_SUPER25M	% de 25 anos ou mais com superior completo

**Anexo 15 - Linha do Tempo 1987 – 2016**

<b>Ano</b>	<b>Linha do Tempo</b>
1987	Início do modelo de gestão pública orientado pela meritocracia
1988	Constituição Federal Colaboração entre Governo Estadual e governos municipais
1989	Constituição Estadual
1992	Criação Spaece
1995	Eleição de diretores das escolas estaduais Avanços na municipalização do ensino fundamental
1996	Lei nº 9394/96 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 9424/96 – Criação do Fundef
1997	Início do funcionamento do Fundefinho no Ceará
2000	Ensino médio apresenta crescimento acelerado
2001	Primeiras premiações associadas ao Spaece Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica
2003	Novo ajuste fiscal
2004	Ampliação do Spaece Criação do Prêmio Escola Destaque Pacto pela Erradicação do Analfabetismo Escolar
2005	Implantação do modelo de Gestão por Resultados (GPR)
2006	Spaece chega a rede municipal Criação do Ideb Primeira escola estadual de tempo integral
2007	Emenda Constitucional nº 53/2006 – Fundeb Programa Alfabetização na Idade Certa Aprovação da Lei do ICMS
2008	Brasil Profissionalizado – Escolas de ensino médio integrado a educação profissional Lei do Piso Salarial dos Professores Universalização do Spaece para as rede estadual e municipais
2009	Emenda Constitucional nº 59/2009 – Obrigatoriedade da educação de 4 a 17 anos Prêmio Escola Nota Dez Início de funcionamento da Lei do ICMS
2014	Plano Nacional de Educação 2014 – 2024
2016	Emenda Constitucional nº 95 – Institui o novo Regime Fiscal do limite de gastos Lei nº 16.025/2016 – Plano Estadual de Educação 2016 – 2024
2017	Reforma do Ensino Médio



**Anexo 16 – Matriz SWOT**

<b>FORÇAS</b>	<b>FRAQUEZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilíbrio fiscal</li> <li>• Aumento do custo-aluno com contrapartida da União</li> <li>• Critérios meritocráticos na seleção de professores e diretores</li> <li>• Regime de colaboração</li> <li>• Capacidade de mobilização</li> <li>• Compromisso dos atores educacionais</li> <li>• Sistema de avaliação robusto</li> <li>• Melhoria no desempenho dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental</li> <li>• Gestão escolar por resultados na rede estadual</li> <li>• Universalização da pré-escola</li> <li>• Alfabetização na idade certa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontinuidades na gestão educacional municipal</li> <li>• Infraestrutura física das escolas estaduais e municipais</li> <li>• Carência de professores em áreas de conhecimento específicas</li> <li>• Contratação e regimes de trabalho diferenciados no magistério</li> <li>• Baixa atratividade da escola para segmentos de jovens</li> <li>• Atendimento de ensino médio em anexos escolares</li> <li>• Lenta melhoria nos resultados dos anos finais do ensino fundamental</li> <li>• Estagnação nos resultados do ensino médio</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados do Ideb Anos Iniciais</li> <li>• Parceria com os municípios</li> <li>• Escolas de tempo integral nas redes estadual e municipais</li> <li>• Parcerias com as instituições de ensino superior</li> <li>• Propostas intersetoriais nas escolas de tempo integral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa de frequência à escola da população de 15 a 17 anos</li> <li>• Escolaridade da população jovem e adulta</li> <li>• Emenda 95/2016 – cortes no financiamento da educação</li> <li>• Custo das escolas de ensino médio integrado a educação profissional</li> <li>• Grande quantidade de aposentadorias no curto prazo</li> </ul>

VERSÃO

## Anexo 17 – Saeb e Spaee e desempenho escolar dos estudantes cearenses

### Introdução

Este anexo procura apresentar maior detalhamento sobre o desempenho dos estudantes cearenses ao longo do período analisado (1987 – 2016) a partir dos resultados obtidos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee).

O Saeb é uma avaliação do sistema educacional brasileiro, realizado em larga escala desde 1990, que avalia a qualidade, a equidade e a eficiência do ensino e da aprendizagem na educação básica, promovido pelo Mec/Inep a cada dois anos (ímpares) em todos os Estados, com aplicação de testes de Português e Matemática para 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio.

No escopo do Saeb, o desempenho escolar é definido como os resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental e médio nas disciplinas de Português e Matemática. Estes resultados são representados em uma escala de desempenho que descreve, em cada nível, as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar. Essa escala, conforme esclarece o Relatório Nacional do Saeb possibilita identificar

o percentual de alunos que já construiu as competências e as habilidades desejáveis para cada uma das séries avaliadas, quantos ainda estão em processo de construção, quantos estão abaixo do nível que seria desejável para a série e quantos estão acima do nível que seria esperado (MEC/INEP, 2002, p. 15).

A leitura do desempenho escolar é viabilizada pela utilização de testes elaborados a partir das Matrizes Curriculares de Referência (MEC/INEP, 1999), construída tomando como base descritores que são uma associação entre conteúdos curriculares e operações mentais desenvolvidas pelos alunos (classificação, seriação, causa e efeito, inclusão, correlação, implicação, etc.).

Segundo o Relatório de Português de 2001 (INEP/SAEB, 2002b), a Matriz de Referência do Saeb, nesta área de conhecimento, está estruturada sobre o foco “leitura”, o qual “requer a competência de apreender o texto como construção de conhecimento em diferentes níveis de compreensão, análise e interpretação” (Idem, p. 15). Em Matemática, a Matriz de Referência do Saeb distribuiu as habilidades em quatro temas: “Espaço e Forma; Grandezas e Medidas; Números e Operações; Tratamento da Informação” (MEC/INEP, 2002a, p. 13).

Embora tenha iniciado no começo dos anos 1990, a metodologia adotada pelo Saeb que permite a comparação dos dados só tem início em 1995, com a aplicação da Teoria de Resposta ao Item (TRI).

As Tabelas 1 e 2 mostram a relação entre os níveis da escala de desempenho e a proficiência esperada do aluno, para as disciplinas de Português e Matemática.

**Tabela 1 - Língua Portuguesa: Escala de Níveis de Desempenho**

Níveis	Proficiência	Níveis	Proficiência
0	0 a 125	6	250 a 275
1	125 a 150	7	275 a 300
2	150 a 175	8	300 a 325
3	175 a 200	9	325 a 350
4	200 a 225	10	350 a 375
5	225 a 250	11	375 ou mais

Fonte: MEC/INEP 2002b

**Tabela 2 - Matemática: Escala de Níveis de Desempenho**

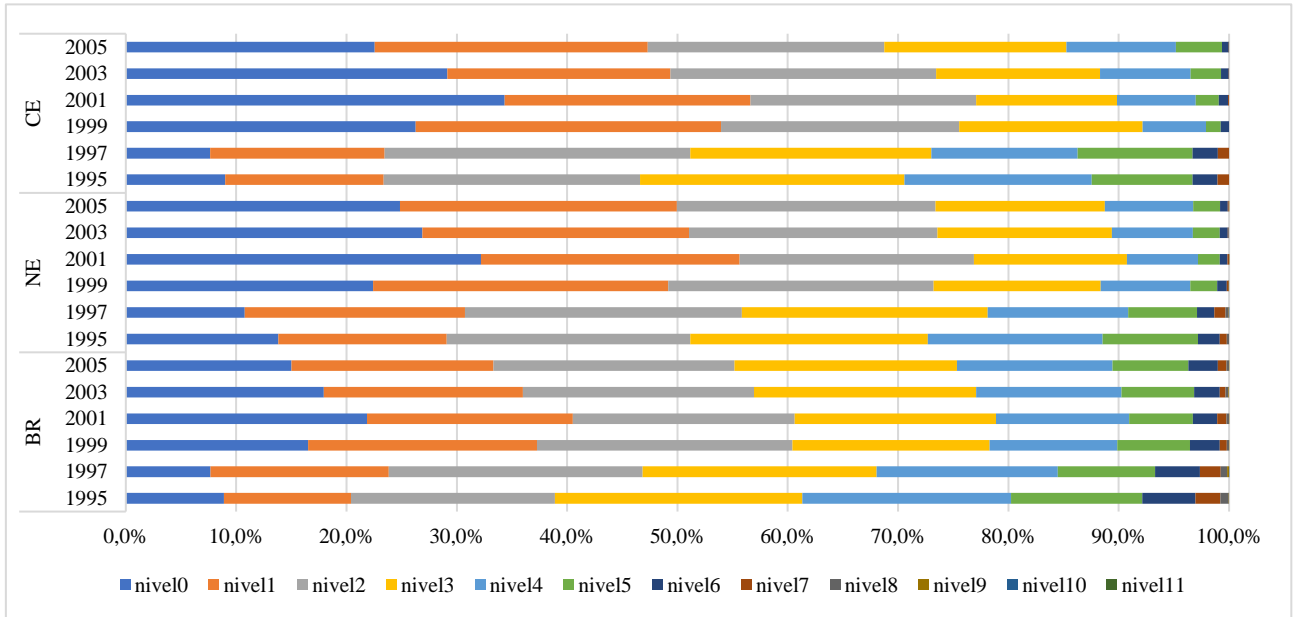
Níveis	Proficiência	Níveis	Proficiência
0	0 a 125	7	275 a 300
1	125 a 150	8	300 a 325
2	150 a 175	9	325 a 350
3	175 a 200	10	350 a 375
4	200 a 225	11	375 a 400
5	225 a 250	12	400 a 425
6	250 a 275	13	425 ou mais

Fonte: MEC/INEP 2002a

Os dados apresentados a seguir mostram os percentuais dos alunos brasileiros, nordestinos e cearenses em cada nível de desempenho das disciplinas (Língua Portuguesa e Matemática), no período 1995 – 2005, a partir da série histórica construída pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

No Gráfico 1 temos os dados da série histórica referente aos níveis de proficiência em Português (4ª série do EF), referentes às escolas urbanas sem federais no período 1995 - 2005.

**Gráfico 1 - Distribuição de alunos da rede pública por níveis de acordo com a proficiência em Português (4ª série do EF) – escolas urbanas sem federais 1995 - 2005**

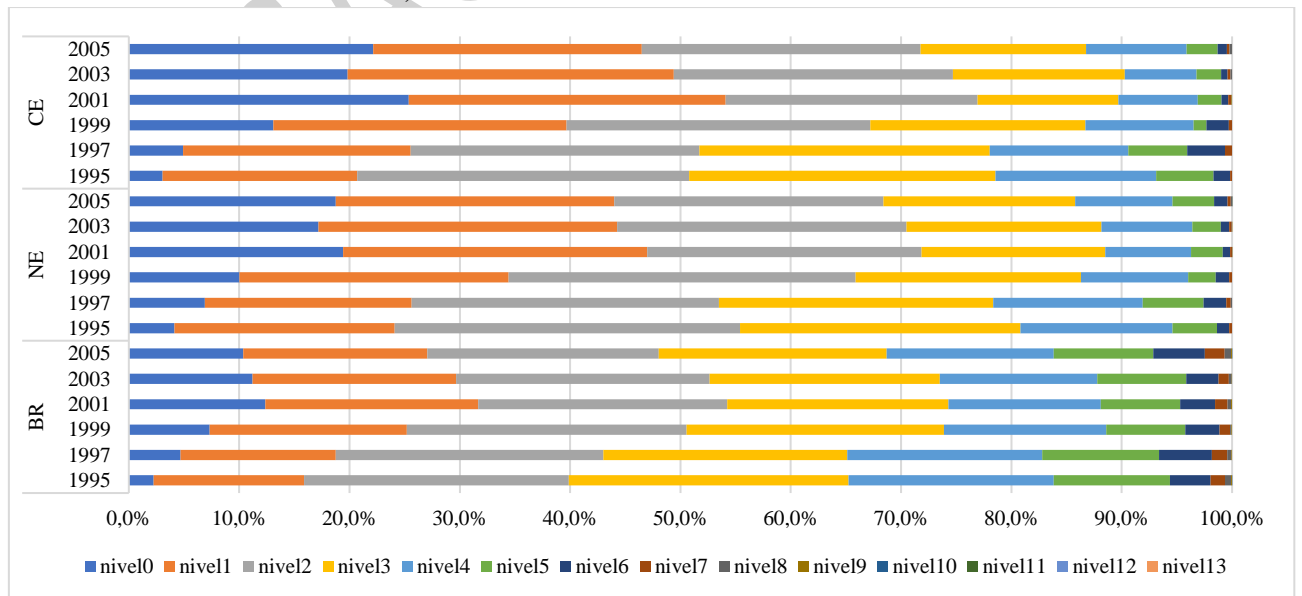


Fonte: Inep, 2018

Os dados referentes à 4ª série do ensino fundamental na disciplina Língua Portuguesa mostram que de 1995 a 2001 há um crescimento dos percentuais de alunos nos níveis mais baixos da escala de desempenho, tanto no Brasil, quanto no Nordeste e Ceará, sendo que nos dois últimos mais de 50% das crianças situam-se nos níveis 0 e 1, evidenciando precárias competências nos domínios avaliados. A partir de 2003 começa a se registrar decréscimos nos percentuais de alunos nesses níveis e aumento nos percentuais dos alunos nos níveis 2 e 3 nos três recortes geográficos, o que significa melhoria na aquisição de habilidades e competências conforme estabelece a matriz de referência.

Os dados relativos aos níveis de proficiência dos alunos cearenses, nordestinos e brasileiros no período 1995 – 2005, na disciplina de Matemática, encontram-se no Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Distribuição de alunos da rede pública por níveis de acordo com a proficiência em Matemática (4ª série do EF) – escolas urbanas sem federais 1995 - 2005**



Fonte: Inep, 2018

Quando analisamos a situação de Matemática, também constatamos ser o ano de 2001 o mais crítico em termos de desempenho dos alunos, especialmente no caso do Ceará, quando 54,1% dos alunos se encontram nos níveis 0 e 1, valor significativamente superior aos da região Nordeste e do Brasil. A partir de 2003, os resultados do Saeb passam a apresentar recuo dos níveis de proficiência mais baixos nos alunos de 4ª série e um crescimento dos níveis 2 e 3, tanto no Ceará como no Nordeste e no Brasil, embora os níveis considerados proficientes para este ano escolar seja o 4 para Português e o 5 para Matemática<sup>38</sup>.

Para entender o que aconteceu com as proficiências dos alunos do Saeb no período 1995 – 2005 é preciso ser observado o movimento iniciado com a publicação da LDB e a criação da Lei do Fundef, que altera de forma ampla a oferta educacional do ensino fundamental, especialmente pela possibilidade de municipalização desta etapa da educação básica, postura adotada de forma acelerada pelo estado do Ceará. Entre 1998 e 2003 ocorre o maior recuo da oferta estadual e o maior crescimento da oferta municipal de ensino fundamental, sem ter havido um planejamento prévio ou criadas as condições de infraestrutura e de recursos humanos, por parte dos municípios, para atendimento às demandas. O foco era garantir o acesso, sem preocupações mais relevantes acerca da permanência e do sucesso escolar. O alerta acerca da aprendizagem emerge como preocupação política mais de dez anos depois, quando se tornam perceptíveis as quedas nos níveis de proficiência da grande maioria dos alunos que se encontram frequentando a escola.

Esses resultados vão produzir forte impacto no sistema educacional, pois como apontam Vidal e Farias (2008)<sup>39</sup>

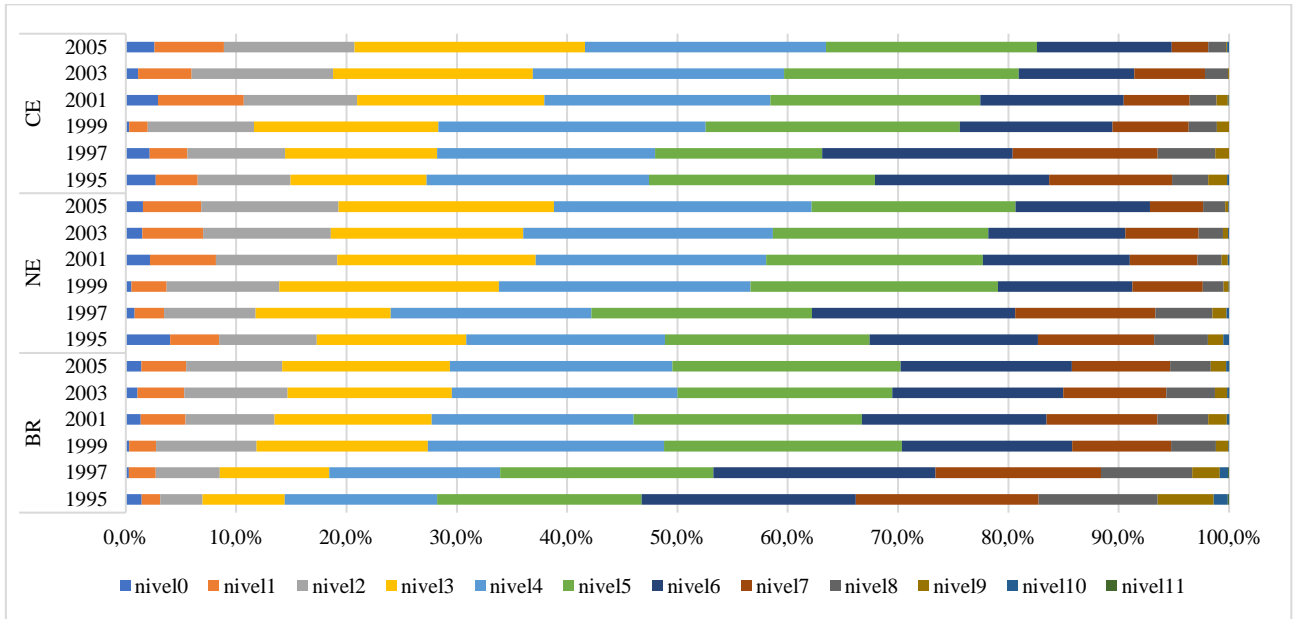
Crianças com baixo desempenho acadêmico podem ser mais vulneráveis à repetência e evasão. Uma vez que a maioria das disciplinas escolares está baseada nos fundamentos introduzidos nas séries iniciais, os alunos de escola primária com baixos níveis de desempenho podem enfrentar dificuldades também nas séries mais avançadas. *De fato, resultados de aprendizagem precários nas séries iniciais muitas vezes permitem prever desvantagens educacionais, sociais e econômicas na idade adulta.* (Apud Relatório de Monitoramento Global, 2005, p.123, grifos nossos)

Os dados referentes à proficiência de Português na 8ª série do ensino fundamental no período 1995 – 2005 são apresentados no Gráfico 3.

<sup>38</sup> A definição do nível de desempenho proficiente foi retirada do Portal QEdU disponível em <http://academia.qedu.org.br/prova-brasil/aprendizado-adequado/>. Acesso em 23/03/2018

<sup>39</sup> VIDAL, Eloisa Maia e FARIAS, Isabel Maria Sabino. Avaliação da Aprendizagem e Política Educacional: desafios para uma nova agenda. **Estudos em Avaliação Educacional**. v. 19, n. 40, maio/ago. 2008, p. 223 – 246.

**Gráfico 3 – Distribuição de alunos da rede pública por níveis de acordo com a proficiência em Português (8ª série do EF) – escolas urbanas sem federais 1995 – 2005**

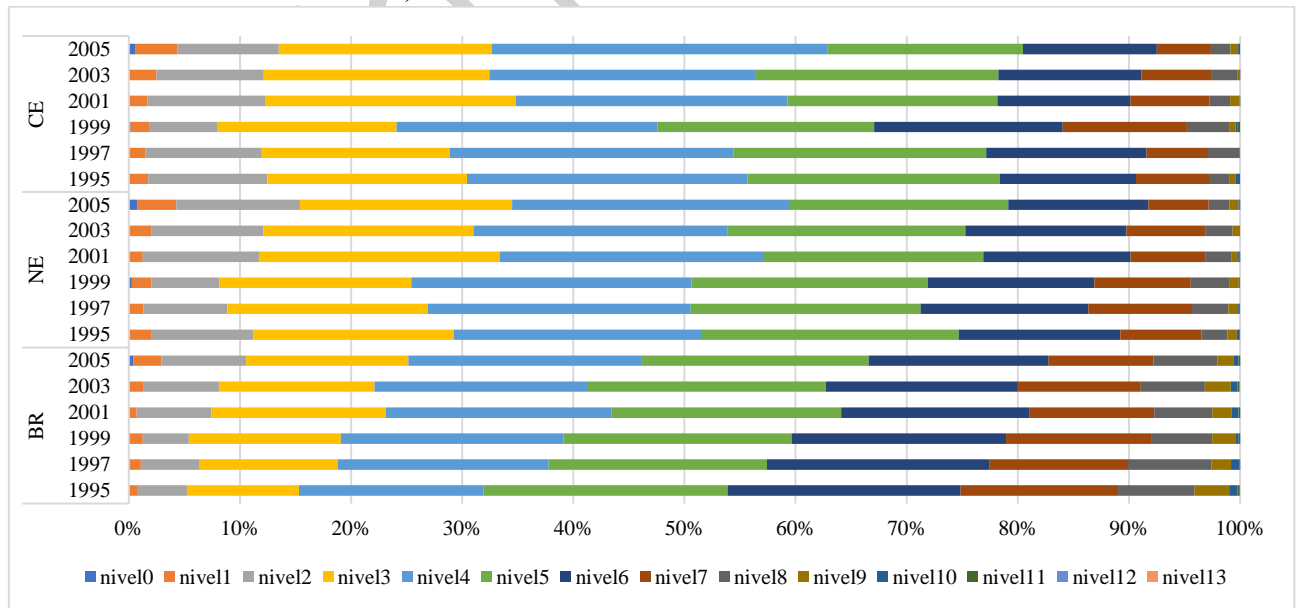


Fonte: Inep, 2018

O desempenho dos estudantes da 8ª série do ensino fundamental apresenta a mesma tendência de comportamento dos alunos de 4ª série, com aumento do percentual de alunos com proficiências muito baixas (níveis 0, 1, 2, e 3) até 2001, começando a aparecer pequenas recuperações a partir de 2003, com o aumento dos percentuais de alunos nos níveis 4, 5, e 6.

O Gráfico 4 apresenta os dados referentes aos níveis de proficiência alcançados pelos alunos em Matemática na 8ª série do ensino fundamental.

**Gráfico 4 – Distribuição de alunos da rede pública por níveis de acordo com a proficiência em Matemática (8ª série do EF) – escolas urbanas sem federais 1995 - 2005**



Fonte: Inep, 2018

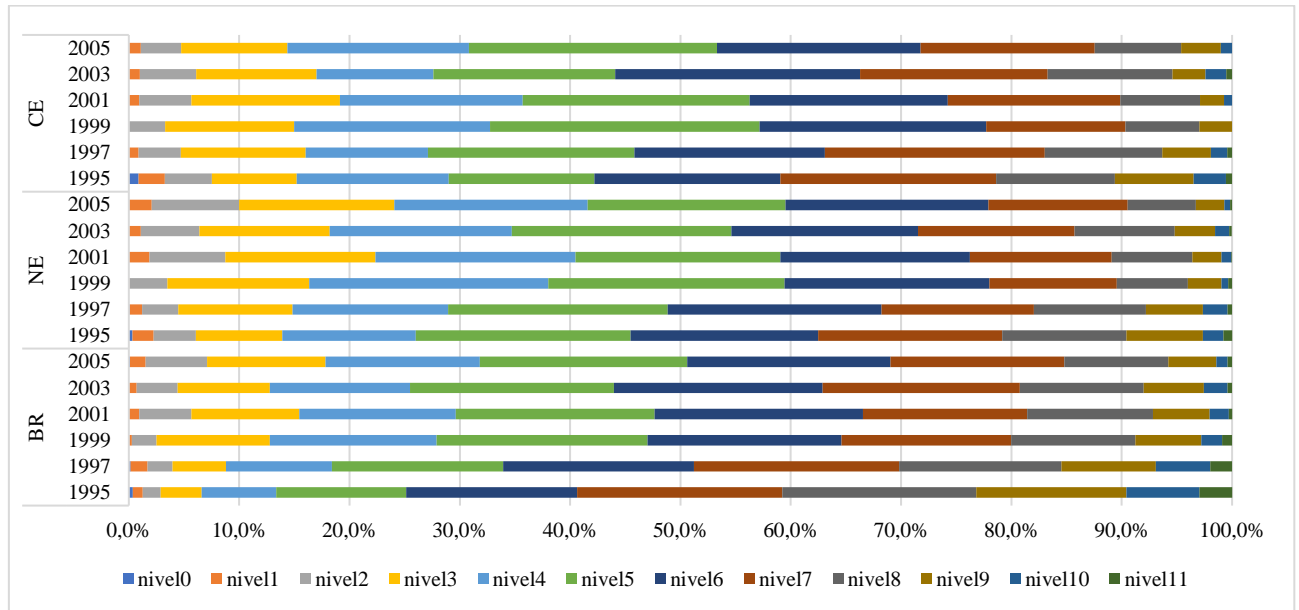
Nessa disciplina, além das quedas registradas nos níveis de proficiências observados até 2001, chama atenção o fato de a grande maioria dos alunos não ter adquirido as competências e habilidades requeridas na 4ª série. Em 2005, cerca de 80% dos estudantes cearenses, 78% dos alunos nordestinos e 67% dos estudantes brasileiros,

apresentam uma proficiência em Matemática na 8ª série compatível com o desejado na 4ª série do ensino fundamental.

A proficiência dos alunos de 8ª série no Ceará situa-se como bastante crítica, uma vez que os níveis esperados ao término do ensino fundamental é 7 para Língua Portuguesa e 8 para Matemática e menos de 5% dos estudantes encontram-se nessa situação.

O Gráfico 5 mostra os dados de proficiência da disciplina Português na 3ª série do ensino médio no período 1995 – 2005.

**Gráfico 5 – Distribuição de alunos da rede pública por níveis de acordo com a proficiência em Português (3ª série do EM) – escolas urbanas sem federais 1995 - 2005**

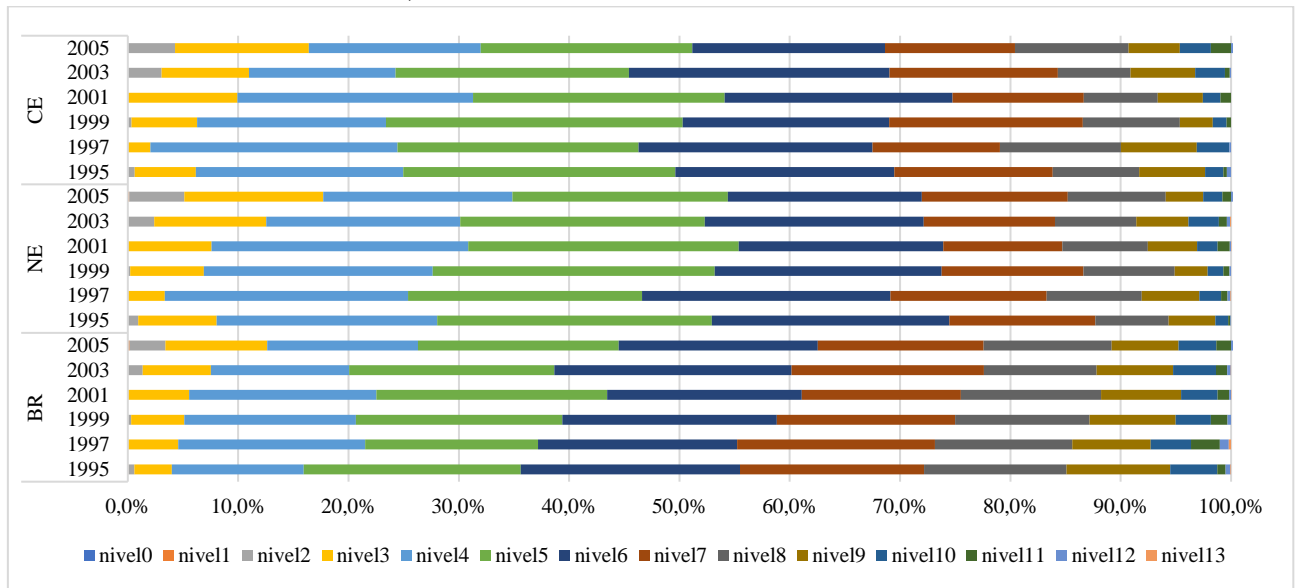


Fonte: Inep, 2018

Os dados referentes à 3ª série do ensino médio em Língua Portuguesa apontam para expressivos déficits de aprendizagem dos estudantes, quando avaliados a partir da matriz do Saeb. No fim da escolaridade básica, menos de 30% dos alunos atingem a proficiência recomendada para a 8ª série, evidenciando que as lacunas cognitivas acumuladas ao longo da educação básica se cristalizam.

O Gráfico 6 apresenta dos dados de proficiência de Matemática para o mesmo período e, mais uma vez, a situação se coloca como crítica, considerando que a grande maioria dos alunos não atingiram nem a proficiência desejada para a 8ª série do ensino fundamental.

**Gráfico 6 – Distribuição de alunos da rede pública por níveis de acordo com a proficiência em Matemática (3ª série do EM) – escolas urbanas sem federais 1995 - 2005**



Fonte: Inep, 2018

Importante destacar que as constatações obtidas na série histórica do Saeb mostram os efeitos de um período da educação brasileira marcado por mudanças expressivas no campo das definições de políticas de atendimento, ampliação da oferta e financiamento da educação. Esse quadro conceitual e administrativo só começa a se estabilizar a partir da segunda metade da primeira década do século XXI. É em torno desse período que, com os problemas relacionados à universalização do ensino fundamental praticamente sanados, se iniciam esforços para ampliação gradativa da oferta de educação infantil e ensino médio.

A partir de 2005, o Saeb passa por uma mudança significativa e é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que vai protagonizar, a partir de então, a política de avaliação da educação básica no Brasil. O período 2005 – 2015 é analisado a partir de dados referentes às médias de proficiência dos alunos nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática para o 5º e 9º ano do ensino fundamental<sup>40</sup> e 3º ano do ensino médio<sup>41</sup>, para o Brasil, região Nordeste e seus estados.

O Quadro 1 apresenta as médias de proficiência em Língua Portuguesa do 5º ano do ensino fundamental e é possível perceber que o crescimento da média de proficiência do Ceará (57,27) é superior à do Nordeste e do Brasil. O mesmo fenômeno acontece com Matemática, conforme dados apresentados no Quadro 2, quando o estado registra um crescimento de 63,69 pontos, 56% superior ao crescimento da região.

Nas duas disciplinas, o estado do Ceará é o que apresenta maiores crescimentos de média de proficiência entre os estados da região. Este fato pode ser atribuído, em parte, ao Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), cujo foco desde 2008 é a primeira etapa do ensino fundamental.

<sup>40</sup> A Lei nº 11.274/2006 regulamenta o ensino fundamental de nove anos.

<sup>41</sup> A escolha pelo uso das médias de proficiência se deu em decorrência do Inep não disponibilizar a situação dos alunos por nível de proficiência em cada ano de aplicação do exame no período considerado.

**Quadro 1 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 5º ano do ensino fundamental ao longo das edições do Saeb e variação no período, por Brasil, região Nordeste e estados – Brasil – 2005 - 2015**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
<b>Brasil</b>	<b>172,31</b>	<b>175,77</b>	<b>184,29</b>	<b>190,58</b>	<b>195,91</b>	<b>207,57</b>	<b>35,26</b>
<b>Nordeste</b>	<b>155,15</b>	<b>162,42</b>	<b>167,31</b>	<b>174,55</b>	<b>177,77</b>	<b>192,31</b>	<b>37,16</b>
Maranhão	151,40	161,52	164,62	169,05	169,41	183,59	32,19
Piauí	156,30	168,14	177,48	183,20	182,50	196,56	40,26
Ceará	157,02	167,13	180,07	189,90	196,01	214,29	57,27
R. G. do Norte	147,45	156,64	171,12	176,97	181,86	193,32	45,87
Paraíba	158,68	166,46	174,46	179,55	181,62	194,91	36,23
Pernambuco	159,90	166,76	172,58	176,06	186,04	198,34	38,44
Alagoas	148,55	158,67	161,21	166,71	173,83	188,69	40,14
Sergipe	161,08	167,22	173,60	178,21	180,48	191,89	30,81
Bahia	154,78	168,24	173,34	179,47	180,07	194,34	39,56

Fonte: Inep, 2018

**Quadro 2 - Médias de proficiência em Matemática do 5º ano do ensino fundamental ao longo das edições do Saeb e variação no período, por Brasil, região Nordeste e estados – Brasil – 2005 - 2015**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
<b>Brasil</b>	<b>182,38</b>	<b>193,48</b>	<b>204,30</b>	<b>209,63</b>	<b>211,21</b>	<b>219,30</b>	<b>36,92</b>
<b>Nordeste</b>	<b>162,46</b>	<b>179,19</b>	<b>184,04</b>	<b>190,83</b>	<b>190,44</b>	<b>203,30</b>	<b>40,84</b>
Maranhão	155,39	178,14	179,82	181,71	178,90	192,89	37,50
Piauí	157,67	183,70	194,22	199,79	196,38	207,26	49,59
Ceará	158,36	181,58	195,71	205,81	207,38	222,05	63,69
R. G. do Norte	154,53	174,14	188,25	192,27	194,30	202,96	48,43
Paraíba	168,33	183,55	192,18	195,43	195,85	205,66	37,33
Pernambuco	167,72	182,92	190,18	193,89	200,41	209,23	41,51
Alagoas	158,16	175,61	178,41	182,60	186,40	200,87	42,71
Sergipe	172,80	183,83	191,58	195,79	196,20	204,43	31,63
Bahia	166,51	183,63	190,21	196,38	194,54	204,86	38,35

Fonte: Inep, 2018

Os Quadros 3 e 4 apresentam dados relativos as médias de proficiência no 9º ano do ensino fundamental nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática no período 2005 – 2015.



**Quadro 3 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa do 9º ano do ensino fundamental ao longo das edições do Saeb e variação no período, por Brasil, região Nordeste e estados – Brasil – 2005 - 2015**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
<b>Brasil</b>	<b>231,82</b>	<b>234,64</b>	<b>244,01</b>	<b>245,20</b>	<b>245,81</b>	<b>253,50</b>	<b>21,68</b>
<b>Nordeste</b>	<b>219,45</b>	<b>222,29</b>	<b>232,43</b>	<b>232,80</b>	<b>235,69</b>	<b>245,04</b>	<b>25,59</b>
Maranhão	218,54	220,44	228,97	227,62	228,32	236,70	18,16
Piauí	220,60	226,20	238,12	239,87	243,06	248,50	27,90
Ceará	217,93	224,20	237,96	241,25	247,90	257,78	39,85
R. G. do Norte	219,01	225,76	235,92	235,01	240,33	245,66	26,65
Paraíba	219,54	222,09	232,24	231,35	233,06	241,56	22,02
Pernambuco	215,85	219,51	232,08	230,54	236,01	246,18	30,33
Alagoas	210,04	214,47	224,60	221,17	225,21	236,87	26,83
Sergipe	231,14	225,07	235,83	235,16	236,55	246,02	14,88
Bahia	224,80	223,88	230,56	232,67	231,94	241,89	17,09

Fonte: Inep, 2018

**Quadro 4 - Médias de proficiência em Matemática do 9º ano do ensino fundamental ao longo das edições do Saeb e variação no período, por Brasil, região Nordeste e estados – Brasil – 2005 - 2015**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
<b>Brasil</b>	<b>239,52</b>	<b>247,39</b>	<b>248,74</b>	<b>252,77</b>	<b>251,54</b>	<b>257,73</b>	<b>18,21</b>
<b>Nordeste</b>	<b>225,21</b>	<b>233,28</b>	<b>235,86</b>	<b>239,13</b>	<b>239,78</b>	<b>248,09</b>	<b>22,88</b>
Maranhão	218,44	227,84	228,49	229,61	228,03	236,26	17,82
Piauí	228,34	240,57	244,48	250,85	248,69	252,99	24,65
Ceará	225,47	234,90	238,83	246,76	250,69	259,16	33,69
R. G. do Norte	226,42	238,81	241,99	242,79	244,84	249,23	22,81
Paraíba	224,04	232,75	236,69	238,11	237,92	246,15	22,11
Pernambuco	225,31	231,34	237,27	237,64	241,98	249,57	24,26
Alagoas	218,71	226,49	229,24	228,24	230,87	241,05	22,34
Sergipe	240,67	237,99	242,54	244,93	242,18	250,52	9,85
Bahia	227,15	234,53	233,99	238,76	236,26	246,15	19,00

Fonte: Inep, 2018

Os dados referentes a este ano escolar, embora revelem crescimento nas médias de desempenho no Brasil, região Nordeste e seus estados, são expressivamente inferiores aos dos anos iniciais. O Ceará continua como o estado da região Nordeste que apresenta maior crescimento tanto em Língua Portuguesa como em Matemática – 39,85 e 33,69 pontos, respectivamente.

Os Quadros 5 e 6 mostram dados referentes às médias de proficiências em Língua Portuguesa e Matemática na 3ª série do ensino médio e nesse caso, a situação do estado do Ceará apresenta decréscimo nos resultados de Língua Portuguesa (0,76) e Matemática (4,88).

**Quadro 5 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa da 3ª série do ensino médio ao longo das edições do Saeb e variação no período, por Brasil, região Nordeste e estados – Brasil – 2005-2015**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
<b>Brasil</b>	<b>257,60</b>	<b>261,39</b>	<b>268,83</b>	<b>268,57</b>	<b>264,06</b>	<b>267,87</b>	<b>10,27</b>
Nordeste	246,22	248,49	258,36	255,23	249,34	256,20	9,98
Maranhão	231,66	241,24	247,33	248,76	241,78	248,49	16,83
Piauí	250,38	242,97	250,91	254,47	250,72	256,36	5,98
Ceará	257,79	256,79	263,06	262,49	255,94	257,03	-0,76
R. G. do Norte	241,67	249,68	256,92	254,88	245,61	252,37	10,70
Paraíba	239,52	250,28	260,82	257,88	253,57	257,75	18,23
Pernambuco	250,17	246,49	255,27	254,35	262,09	270,39	20,22
Alagoas	243,28	243,72	251,16	247,65	241,55	250,81	7,53
Sergipe	260,18	242,09	261,85	255,76	252,84	258,42	-1,76
Bahia	243,14	250,13	264,80	254,92	239,84	250,83	7,69

Fonte: Inep, 2018

**Quadro 6 - Médias de proficiência em Matemática da 3ª série do ensino médio ao longo das edições do Saeb e variação no período, por Brasil, região Nordeste e estados – Brasil – 2005-2015**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	Diferença 2005-2015
<b>Brasil</b>	<b>271,29</b>	<b>272,89</b>	<b>274,72</b>	<b>274,83</b>	<b>270,15</b>	<b>267,60</b>	<b>-3,69</b>
Nordeste	258,16	258,15	261,30	257,85	254,81	256,92	-1,24
Maranhão	239,90	246,19	247,00	247,06	244,04	249,11	9,21
Piauí	260,49	253,78	256,11	259,26	258,13	256,91	-3,58
Ceará	265,95	265,31	267,31	265,82	260,95	261,07	-4,88
R. G. do Norte	254,90	257,90	259,67	258,82	250,46	255,15	0,25
Paraíba	253,58	261,03	264,16	258,94	258,09	258,02	4,44
Pernambuco	255,42	257,75	258,81	258,10	266,92	266,99	11,57
Alagoas	258,99	251,76	254,81	248,73	248,17	252,76	-6,23
Sergipe	271,20	253,29	266,21	260,37	260,18	258,98	-12,22
Bahia	262,05	261,30	266,89	257,64	246,99	251,57	-10,48

Fonte: Inep, 2018

Como referido na análise sobre os dados do Ideb (Conferir: tópico 4.5 deste Relatório), as evidências apontam para uma estagnação na aprendizagem desta etapa de ensino, evidenciando que as políticas educacionais implementadas para o ensino médio nos últimos 12 anos não têm produzido os resultados esperados. Uma hipótese que não deve deixar de ser considerada é o fato dessa população que frequentou o ensino médio neste período de tempo ser a mesma que no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 encontrava-se cursando o ensino fundamental, momento em que os níveis de proficiência dos alunos foram rebaixados.

Para complementar a análise sobre o desempenho dos alunos recorreu-se a dados do Space, especialmente aqueles referentes ao período 2012 – 2016, que constitui uma série histórica comparável e segue de perto a matriz e a escala do Saeb.

Os Quadros 7 e 8 apresentam dados referentes aos níveis de proficiência<sup>42</sup> dos alunos do 5º ano do ensino fundamental nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática.

<sup>42</sup> O Space procura agregar os níveis de proficiência propostos na escala construída para o exame em 4 agrupamentos classificados como muito crítico, crítico, intermediário e adequado, visando facilitar o entendimento por partes dos gestores, professores e comunidade em geral.

**Quadro 7 - Spaace - 2012 a 2016 – 5º ano do ensino fundamental – Rede Municipal**  
**Resultados de Desempenho - Língua Portuguesa**

Edição	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
2012	3,1	28,8	39,1	29,0
2013	4,9	26,9	37,2	31,1
2014	4,4	23,2	36,9	35,6
2015	2,2	21,6	38,9	37,3
2016	2,1	18,8	39,2	39,9
<b>Crescimento 2012/2016</b>	<b>-30,9%</b>	<b>-34,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>37,4%</b>

Fonte: Seduc, 2018<sup>43</sup>

**Quadro 8 - Spaace - 2012 a 2016 – 5º ano do ensino fundamental – Rede Municipal**  
**Resultados de Desempenho - Matemática**

Edição	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
2012	11,6	32,1	36,0	20,3
2013	9,8	33,8	35,9	20,5
2014	8,7	28,8	35,3	27,2
2015	5,9	25,3	36,6	32,2
2016	5,3	27,5	36,9	30,3
<b>Crescimento 2012/2016</b>	<b>-54,0%</b>	<b>-14,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>49,4%</b>

Fonte: Seduc, 2018<sup>44</sup>

Nas duas disciplinas ocorre redução do percentual de alunos nos níveis de desempenho mais baixos e crescimento nos níveis de desempenho mais elevados, aumentando de forma expressiva, o percentual daqueles que se encontram no nível adequado.

Os Quadros 9 e 10 mostram os dados referentes ao 9º ano do ensino fundamental para as duas disciplinas no mesmo período.

**Quadro 9 - Spaace - 2012 a 2016 – 9º ano do ensino fundamental**  
**Rede Municipal - Resultados de Desempenho Língua Portuguesa**

Edição	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
2012	23,1	38,0	31,0	7,9
2013	18,5	37,7	34,0	9,8
2014	20,5	38,8	31,2	9,5
2015	18,2	37,5	32,1	12,2
2016	14,7	34,4	36,0	14,9
<b>Crescimento 2012/2016</b>	<b>-36,2%</b>	<b>-9,5%</b>	<b>16,0%</b>	<b>88,5%</b>

Fonte: Seduc, 2018<sup>45</sup>

**Quadro 10 - Spaace - 2012 a 2016 – 9º ano do ensino fundamental**  
**Rede Municipal - Resultados de Desempenho - Matemática**

Edição	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
2012	37,5	39,0	19,6	3,8
2013	36,0	37,7	20,6	5,8
2014	38,5	37,3	19,5	4,8
2015	34,1	39,5	19,9	6,5
2016	29,9	38,6	23,7	7,8
<b>Crescimento 2012/2016</b>	<b>-20,2%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>20,9%</b>	<b>101,5%</b>

Fonte: Seduc, 2018<sup>46</sup>

Nesse ano escolar, embora se registre redução do percentual dos alunos nos níveis mais baixos, e crescimento dos percentuais nos níveis mais altos, ainda se observa que mais de 50% dos alunos deste ano escolar permanecem

<sup>43</sup> <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5176-resultado-spaace-5o-ano>

<sup>44</sup> <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5176-resultado-spaace-5o-ano>

<sup>45</sup> <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5175-resultado-spaace-9o-ano>

<sup>46</sup> <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5175-resultado-spaace-9o-ano>

nos níveis muito crítico e crítico, e uma parcela muito pequena de alunos atinge o nível desejado, especialmente em Matemática.

Os Quadros 11 e 12 representam os dados das disciplinas Língua Portuguesa e Matemática dos alunos da 3ª série do ensino médio no período 2012 – 2016.

**Quadro 11 - Spaace - 2012 a 2016 – 3º ano do ensino médio – Rede Estadual**  
**Resultados de Desempenho - Língua Portuguesa**

Edição	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
2012	31,2	35,6	26,7	6,6
2013	25,4	36,5	31,0	7,1
2014	21,6	35,6	33,4	9,4
2016	19,8	35,7	34,3	10,1
<b>Crescimento 2012/2016</b>	<b>-36,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>28,7%</b>	<b>54,7%</b>

Fonte: Seduc, 2018<sup>47</sup>

**Quadro 12 - Spaace - 2012 a 2016 – 3º ano do ensino médio – Rede Estadual**  
**Resultados de Desempenho – Matemática**

Edição	Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
2012	47,8	29,2	16,4	6,6
2013	39,7	34,0	18,4	7,9
2014	42,2	33,6	16,0	8,1
2016	48,4	29,6	14,3	7,7
<b>Crescimento 2012/2016</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,2%</b>	<b>-13,1%</b>	<b>17,9%</b>

Fonte: Seduc, 2018<sup>48</sup>

O comportamento desse ano escolar se apresenta como atípico, pois embora mostre redução no percentual de alunos em nível muito crítico em Língua Portuguesa, cresce o percentual de jovens nesse mesmo nível em Matemática e ainda diminui o percentual de alunos no nível intermediário e adequado na mesma disciplina. Mais de 50% e 70% dos alunos encontram-se nos níveis muito crítico e crítico em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente.

O que se pode observar ao longo dos períodos analisados à luz das avaliações de larga escala – Saeb e Spaace – é que, de modo geral, houve melhoria no desempenho dos estudantes brasileiros, especialmente no primeiro segmento do ensino fundamental. Neste cenário, destaca-se o Ceará, cuja melhoria dos resultados tem a marca de uma iniciativa estadual implementada desde 2007, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), antes mencionado (Conferir: tópico 3.3. deste Relatório), que atuando de forma específica nas séries iniciais, melhora, de modo expressivo, o desempenho dos estudantes e inspira a implementação de um programa nacional nos mesmos moldes. A melhoria dos resultados de desempenho nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, especialmente deste último, se coloca com desafios imediatos.

<sup>47</sup> <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5174-resultado-ensino-medio>

<sup>48</sup> <http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5174-resultado-ensino-medio>

## **Anexo 18 - Professores da educação básica do Ceará: perspectivas para a rede estadual e algumas recomendações para as redes municipais**

Uma análise da política educacional nos últimos trinta anos no Brasil, não pode deixar de se debruçar sobre os recursos humanos que mais impactam no seu desenvolvimento – os gestores e os professores – que caminham lado a lado com a existência de recursos financeiros e pedagógicos necessários ao pleno funcionamento da escola. Um documento internacional de pesquisa sobre a educação, o Relatório Mc Kinsey & Company: *How the world's best-performing school systems come out on top* (2007) destaca que “uma escola é tão boa quanto são seus professores”.

Mais apropriado seria dizer que uma escola é tão boa quanto são os seus recursos humanos – professores, por certo, mas também gestores e outros membros da equipe escolar. Independentemente da posição que ocupam, todas as pessoas que trabalham numa escola, de alguma forma, desempenham funções educativas – do auxiliar que abre o portão ao diretor.

O estudo *Aprova Brasil*, realizado pelo Ministério da Educação e pelo Unicef sintetiza de forma clara a importância do professor na passagem a seguir:

O professor e a professora têm um papel central no processo educativo. Além de sua tarefa específica de coordenar as atividades cotidianas do aprender e da maior convivência e interação com os alunos, é para eles que são dirigidas as expectativas de aprendizagem, de reconhecimento, de afetividade, de superação e de vivências dos alunos.

Todo projeto pedagógico depende das condições objetivas que a política pública oferece e da competência, compromisso profissional e consciência ética de todos os profissionais envolvidos.

No caso dos professores, esses fatores tornam-se mais cruciais, porque é ele ou ela quem estabelece os vínculos, orienta as ações e, junto com as crianças e os adolescentes, determina o ritmo do processo de aprendizagem. Não será exagero dizer que o professor é a alma do processo educativo (MEC/UNICEF, 2006, p. 79).

Em toda e qualquer sociedade, a estrutura e o funcionamento da máquina da educação tende a ser aquela que demanda maior inversão de recursos e de pessoal, sendo o maior contingente de pessoal da administração pública, o da educação. A importância dos professores decorre, portanto, não apenas de sua função imprescindível de educar uma nação, mas também da força de trabalho que representam.

As pesquisas sobre o tema evidenciam que os professores tendem a trabalhar muito, ganhar pouco e enfrentar adversas condições de trabalho. Os países com bons resultados em desempenho escolar costumam valorizar seus professores, seja através de expressões pecuniárias ou do reconhecimento social do *status* da profissão, valor simbólico determinante para a autoestima dos que exercem o magistério (OCDE, 2006).

Há países que efetivamente remuneram bem seus docentes e têm estratégias diferenciadas de recrutamento. O relatório antes mencionado (Mc KINSEY, 2007) revela que os países com melhor desempenho escolar apresentam três características em comum:

1. Seleccionam as pessoas certas para se tornarem professores.
2. Têm êxito na formação de professores eficazes.
3. Asseguram que o sistema é capaz de oferecer o melhor ensino possível a todas as crianças (MC KINSEY & COMPANY, 2007, p. 5. Tradução das autoras).

O que interessa do ponto de vista metodológico são os possíveis nexos a estabelecer entre esses três traços e a realidade brasileira e cearense. Em que medida podemos afirmar que temos sido capazes de selecionar as pessoas certas para o exercício da profissão, torná-los docentes eficazes e promovermos o melhor ensino possível para todas as crianças?

Os baixos indicadores educacionais apresentados pelo país sugerem que as características citadas pelo Relatório precisam ser incorporadas às políticas educacionais brasileiras no sentido de reverter tal situação. O caminho trilhado por sistemas que lograram êxito na promoção da escola de qualidade para todos pode ser replicado? É possível. Para que isto ocorra, porém, são necessárias mudanças profundas no sistema educacional brasileiro, aí incluindo medidas relativas aos professores, sua formação e remuneração. O Ceará, como parte da

federação brasileira, depende dessas mudanças no âmbito federal para tornar possível a implementação de suas próprias mudanças.

A formação de professores é um tema recorrente nas políticas educacionais nos últimos trinta anos, e não por acaso, os dois Planos Nacional de Educação (PNE 2001 – 2010 e 2014 - 2024), destacam a necessidade de profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados.

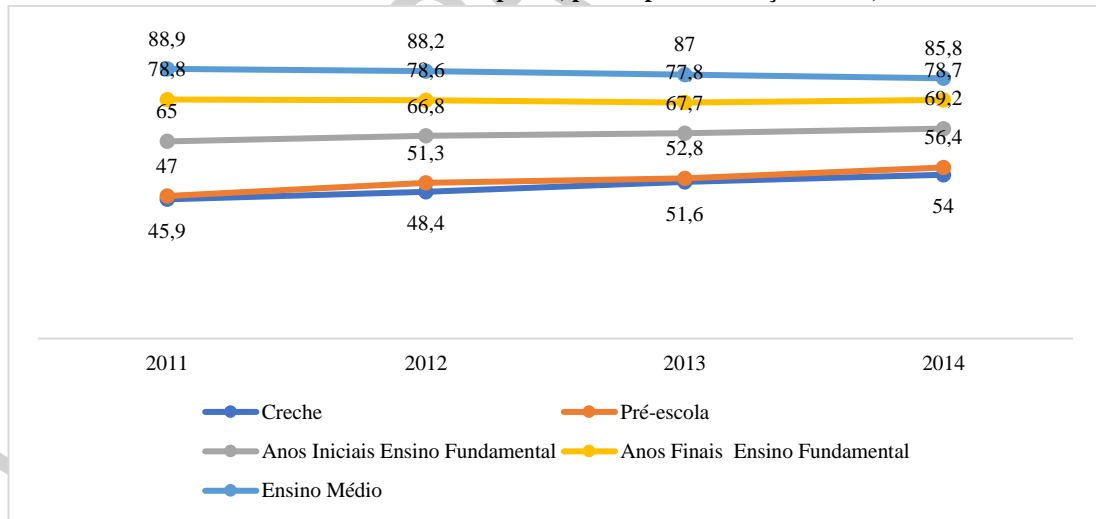
A legislação brasileira vem, ao longo do tempo, buscando incorporar perspectivas de mudança, como é possível perceber na própria LDB, por exemplo, ao tratar da valorização dos profissionais da educação, incluir a avaliação do desempenho como um critério de progressão funcional (LDB, Art. 67, IV). Embora não aprofundada, a questão é mencionada no diagnóstico do magistério da educação básica apresentado no PNE. Outro desdobramento do avanço do processo de globalização articula-se com a difusão de uma concepção de educação ao longo da vida, assentada nos chamados quatro pilares da aprendizagem – aprender a viver juntos, aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a ser – tratados pelo Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI (UNESCO, 1999).

Neste contexto colocam-se demandas de um profissional do magistério capaz de aprender a aprender e de uma formação de base generalista. As políticas de formação, todavia, ainda permanecem muito arraigadas a modelos tradicionais, ignorando necessidades de qualificação docente em sintonia com um mundo em transformação.

Nas agendas pactuadas no cenário internacional, em contrapartida, descobre-se que sem o professor a educação pouco pode avançar. Mas a distância entre a intenção e o gesto de valorizar se faz sentir. Dentre os compromissos firmados pelo Fórum Mundial da Educação (Dakar-Senegal, 2000), que deu continuidade à agenda da Conferência de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), está o de “melhorar o *status*, a autoestima e o profissionalismo dos professores” (UNESCO, 2001).

No caso do Ceará, os dados referentes ao período 2011 – 2014 apresentados no Gráfico 1 mostram que, considerando as diversas etapas da educação básica, ainda não temos todos os docentes com formação de nível superior.

**Gráfico 1 – Percentual de docentes com nível superior, por etapa da educação básica, 2011 - 2014**



Fonte: Todos pela Educação, 2018

Embora se constate crescimento sucessivo ao longo dos anos analisados, em 2014, nem mesmo no ensino médio, o total de docentes atuando nesta etapa possui formação de nível superior (85,8%). Para a educação infantil – creche e pré-escola – o total de docentes sem nível superior corresponde a 46%; para os anos iniciais do ensino fundamental, a formação de nível superior dos professores em exercício corresponde a 56,4%, o que evidencia que as exigências legais sobre qualificação profissional para atuação nesta etapa de ensino não está sendo cumprida na sua integralidade pelas redes de ensino municipais, uma vez que no estado, a oferta de ensino fundamental é na quase totalidade de competência deste ente federado. Quando observamos a rede estadual, embora 14,2% dos

docentes não possuam nível superior, é importante analisar os dados dos três últimos concursos realizados pela Secretaria de Educação, para entender a situação de atendimento desta etapa de ensino.

O concurso de 2003 foi o maior concurso público para professores da rede estadual realizado nos últimos vinte anos, com 6.488 vagas distribuídas pelas disciplinas do ensino médio. Inscreveram-se 30.348 candidatos e apenas 5.185 foram aprovados, sendo que em vários municípios não se registrou inscritos para algumas disciplinas, especialmente Física, Química, Biologia e Matemática.

**Quadro 1 – Dados de vagas, inscritos e concorrência Concurso Professores, 2003**

Disciplina	Vagas	Inscritos	Concorrência
Português	949	8.233	9,0
Língua Espanhola	30	122	0,9
Língua Inglesa	573	1.313	2,4
Educação Física	359	1.035	2,8
Arte Educação	271	457	1,9
Matemática	957	4.183	4,4
Física	714	776	1,0
Biologia	634	4.120	6,9
Química	692	1.080	1,3
Geografia	429	2.954	9,5
História	445	4.333	10,5
Filosofia	239	1.000	3,8
Sociologia	196	742	3,7
<b>Total</b>	<b>6.488</b>	<b>30.348</b>	<b>4,68</b>

Fonte: Seduc, 2004

Com uma concorrência total de 4,68 candidatos por vaga, seis das treze disciplinas tiveram concorrência menor que 3,0 – Letras Espanhol, Letras Inglês, Educação Física, Arte Educação, Física e Química – e apenas uma, História, apresentou concorrência maior que 10 candidatos para uma vaga, o que aponta para alguns problemas como: pouca quantidade de formados nessas disciplinas pelas instituições formadoras, baixa atratividade da carreira docente, desinteresse em atuar no interior do estado, onde fica localizado parte das escolas, etc.

Diante da situação de um contingente expressivo de docentes em processo de aposentaria e das vagas não preenchidas no concurso de 2003, em 2009 é realizado novo concurso para ocupação de 4.000 vagas nas disciplinas de ensino médio. O Quadro 2 mostra que se inscreveram 25.154 candidatos, gerando uma média total de concorrência de 6,3 candidato por vaga.

**Quadro 2 – Dados de vagas, inscritos e concorrência Concurso Professores, 2009**

Disciplina	Vagas	Inscritos	Concorrência
Arte Educação	68	208	3,1
Biologia	308	3.302	10,7
Educação Física	181	2.173	12,0
Filosofia	117	797	6,8
Física	374	788	2,1
Geografia	289	2.170	7,5
História	298	3.448	11,6
Língua Espanhola	17	117	6,9
Língua Inglesa	249	874	3,5
Português	662	5.874	8,9
Matemática	919	3.625	3,9
Química	396	1.191	3,0
Sociologia	122	587	4,8
<b>Total</b>	<b>4.000</b>	<b>25.154</b>	<b>6,3</b>

Fonte: Seduc, 2018



Neste concurso, apenas a disciplina de Física apresentou concorrência menor do 3,0. Por outro lado, Educação Física, História e Biologia apresentaram concorrência maior que 10 candidatos para uma vaga. Tais dados mostram que seis anos depois, o contingente de pessoas com formação de nível superior em licenciatura no estado cresceu, especialmente em alguns cursos, de modo a fomentar maior concorrência para ocupação de um cargo público. Importante destacar também a instituição do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, através da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal medida contribui para uma imprimir nova perspectiva à carreira docente<sup>49</sup>, podendo ser uma das motivações para participação neste concurso.

O concurso realizado em 2013 já foi sob a égide da Lei do Piso. Desta feita a concorrência ultrapassa a média de 10 candidatos por vaga, como podemos observar no Quadro 3.

**Quadro 3 – Dados de vagas, inscritos e concorrência Concurso Professores, 2013**

Disciplina	Vagas	Inscritos	Concorrência
Arte Educação	122	638	5,50
Português	1080	9.237	8,99
Matemática	944	5.365	5,97
Química	44	1.473	35,93
Sociologia	16	623	41,53
Libras <sup>50</sup>	11	64	6,40
Biologia	51	4.240	88,33
Educação Física	105	3.691	36,91
Filosofia	25	1.071	46,57
Física	48	858	19,07
Geografia	184	3.260	18,63
História	184	5.267	30,10
Língua Espanhola	27	377	15,08
Língua Inglesa	315	1.151	3,84
<b>Total</b>	<b>3.156<sup>51</sup></b>	<b>37.315</b>	<b>12,44</b>

Fonte: Seduc, 2018

Nenhuma das disciplinas tem concorrência inferior a 3,0 e apenas cinco das disciplinas têm concorrência inferior a dez candidatos por vagas. Biologia, Sociologia e Filosofia apresentam concorrência superior a 40 candidatos por vaga. Esse concurso se realiza num cenário em que se registra expressivo crescimento da oferta de vagas no ensino superior, com a interiorização do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e da Universidade Federal do Ceará (UFC), da criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) em Redenção, da Universidade Federal do Cariri (UFCA), provocando uma mudança na cartografia de oferta de vagas de ensino superior.

Em 2006 também foi criado o sistema Universidade Aberta do Brasil, da qual quatro instituições públicas do Ceará atuam: UFC, UECE, IFCE e UNILAB. A proliferação de instituições de ensino superior privadas com oferta de cursos presenciais ou a distância, a partir da segunda década do século XXI, também tem forte impacto no quantitativo de egressos do ensino superior aptos a concorrer num concurso dessa natureza.

O Gráfico 2 mostra a evolução da concorrência nos três últimos concursos para professores da rede estadual de ensino médio do estado do Ceará.

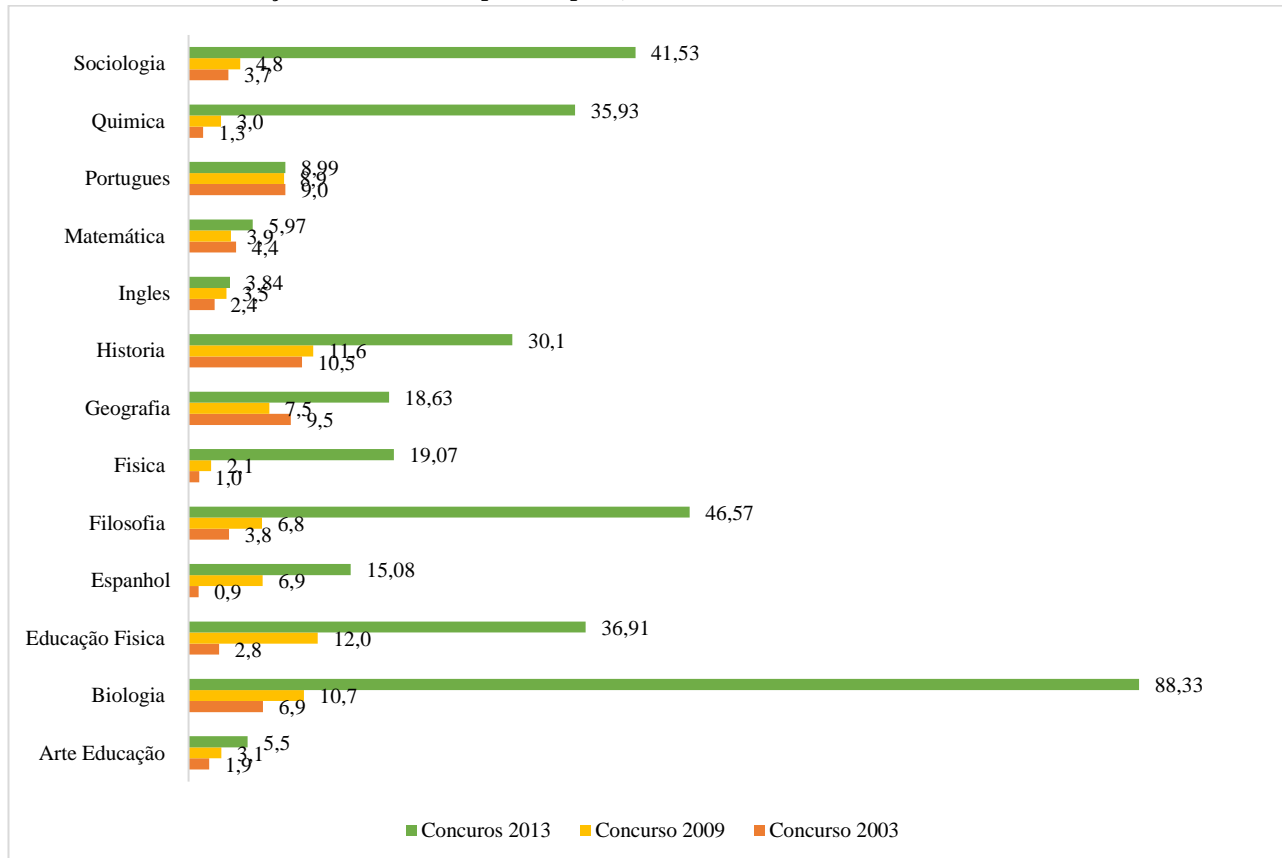
<sup>49</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm)

<sup>50</sup> Esta disciplina não aparece nos concursos anteriores.

<sup>51</sup> Inclui 5% das vagas para portadores de deficiências.



Gráfico 2 - Evolução da concorrência por disciplina, Concurso Professores 2003 – 2013



Fonte: Seduc, 2018

O estudo apresentado a partir da análise dos dados dos três últimos concursos públicos para professores do ensino médio da rede estadual do Ceará aponta para a admissão de docentes de acordo com as exigências da legislação para o exercício nesta etapa da educação. Mostra também que na proporção em que a concorrência cresce a cada edição de concurso, a tendência é selecionar melhores candidatos para ocupação dessas vagas.

No entanto, a rede estadual de ensino enfrenta um desafio no tange à força de trabalho docente que é o expressivo número de professores em regime de contratação temporária (não há série histórica disponível), selecionados por meio de processo simplificado, pela Secretaria de Educação, de forma abrangente, ou pela própria escola e Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede). Esses profissionais assumem disciplinas para as quais não há docentes concursados disponíveis ou cobrem licenças maternidade, saúde, etc e vivem em situação de precariedade do trabalho docente, sem estabilidade e sujeito à submissão de repetidos processos seletivos, chegando a situações de professores que atuam na rede estadual nessa condição, há mais de dez anos.

Outra situação de precariedade e instabilidade da força de trabalho docente diz respeito aos professores que atuam nos cursos técnicos de educação profissional. O recrutamento desses profissionais se dá por um mecanismo que permite “contornar” as tiranias burocráticas na contratação de pessoal. Os docentes não são formalmente vinculados à Secretaria de Educação e, sim, a uma organização social cuja mantenedora é a Secretaria de Ciência e Tecnologia (SECITECE), em regime de trabalho CLT. Esta instituição, denominada Instituto Centro de Ensino Tecnológico (Centec) foi criada em 1999, sendo uma sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, que foi qualificada pelo Governo do Estado do Ceará como Organização Social (OS)<sup>52</sup>.

No que se refere aos docentes das redes municipais, não há dados disponíveis que possibilitem análises mais acuradas, no entanto, pelas informações apresentadas no Gráfico 1, constata-se a necessidade de qualificar com formação de nível superior uma parcela expressiva dos que atuam no magistério, especialmente na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Naturalmente, esse esforço demanda um estudo mais profundo sobre

<sup>52</sup> <http://www.centec.org.br/index.php/quem-somos/o-instituto>

as demandas de professores para as redes municipais, comportamento de matrículas para os próximos anos e aspectos relacionados ao financiamento da educação.

Uma breve síntese sobre o perfil dos diretores das escolas da rede estadual do Ceará feita a partir da análise dos dados coletados no questionário contextual do Spaece 2014, permite afirmar que:

- a) há maior incidência de mulheres na gestão escolar;
- b) está ocorrendo um precoce ingresso dos docentes na atividade de gestão, levando-os a passar pouco tempo em sala de aula, as vezes inferior ao período de estágio probatório;
- c) mais de 50% dos gestores possuem experiência de gestão na faixa de 1 a 5 anos, sendo que, aproximadamente 10% ainda não completou 1 ano;
- d) nas escolas de ensino médio integrado a educação profissional, os diretores apresentam idade menor que nas escolas de ensino médio;
- e) a maioria dos gestores possui nível superior, destes, em torno de 60% possuem licenciatura e só 2% possui nível médio;
- f) os gestores escolares, em sua grande maioria, se dedicam apenas a função de direção e
- g) a renda bruta de mais da metade dos diretores situa-se na faixa de 5,5 a 9 salários mínimos.

Um aspecto que se constata nos dados analisados é que a Secretaria de Educação tem fomentado dois modelos de gestão escolar – um para as escolas de ensino médio, cujo processo seletivo, além das etapas técnicas inclui a eleição pela comunidade escolar e outro que atende de forma diferenciada as escolas de ensino médio integrado a educação profissional, cujos diretores se submetem a seleção técnica e não passam pelo escrutínio da eleição pela comunidade escolar. Esse fato vem gerando uma diferenciação entre os dois tipos de escolas no que tange à gestão escolar podendo em futuro próximo, provocar uma clivagem interna na rede estadual de ensino. Caberá ao Estado, nos próximos anos, se debruçar sobre essa questão, para chegar a consensos que possibilitem uma educação de qualidade para todos os cearenses e uma boa gestão da rede estadual.

## Anexo 19 – Relação dos entrevistados

Este Diagnóstico foi elaborado tendo como referência a legislação da educação básica brasileira, estudos e pesquisas realizadas sobre a educação no Ceará nos últimos trinta anos nas Instituições de Ensino Superior e por outras instituições que tem elegido programas ou projetos do estado como objeto de estudo, a produção intelectual e acadêmica das autoras, que se debruçam sobre a política educacional cearense há, pelo menos, vinte anos e as contribuições advindas de um conjunto de entrevistados que participaram da gestão pública no período considerado, entre os quais merecem destaque:

1. Tasso Jereissati: governador do estado no período 1987 – 1990; 1995 – 2002;
2. Lucio Alcântara: governador do estado no período 2003 – 2006;
3. Antenor Napolini: secretário de educação no período 1995 – 2001;
4. Jaime Cavalcante: secretário de educação no ano 2002;
5. Luis Eduardo Menezes: secretário adjunto de educação no período 2003 – 2005 e secretário em 2006;
6. Izolda Cela: atual vice-governadora e secretaria de educação no período 2007 – 2014;
7. Mauricio Holanda: secretário adjunto de educação no período 2007 – 2014 e secretário em 2014 - 2015;
8. Idilvan Alencar: secretário de educação no período 2015 – atual
9. Francisco Queiroz Maia Junior: vice-governador no período 2003 – 2006 e secretário de Planejamento e Gestão no período 2017 – atual
10. Mauro Benevides Filho: secretário de Administração no período 2003 – 2006 e secretário de Fazenda no período 2007 – atual