

EIXO 1- Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

O MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO E A EVOLUÇÃO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS NO CEARÁ

Frederica Padilha

frederica.padilha@cenpec.org.br

CENPEC- Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária

Antônio A. G. Batista¹

antonio.batista@cenpec.org.br

CENPEC- Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária

Resumo

Este trabalho apresenta resultados de um estudo cujos objetivos foram: (i) analisar a evolução do Ideb no Ceará e sua variação nos diferentes municípios; (ii) apreender relações entre essa variação e a política educacional do estado nos últimos 15 anos. Para tanto, além da análise dos indicadores, foram realizadas pesquisa documental e entrevistas com gestores educacionais. A peculiaridade do caso cearense parece estar no seu modelo de municipalização, aqui denominado "descentralização orquestrada": embora os municípios assumam a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, o estado tem um forte papel indutor de políticas, o que parece beneficiar, sobretudo, os pequenos municípios.

Palavras chave: municipalização; Ideb; responsabilização

Introdução

Este artigo apresenta resultados preliminares de um estudo a respeito da evolução do Ideb no Ceará e de sua variação entre os diferentes municípios do estado. Considerando a melhoria desses indicadores num contexto marcado por uma forte municipalização do Ensino Fundamental (NASPOLINI, 200; VIEIRA, 2010 e GUSMÃO; RIBEIRO, 2012), descrevem-se políticas educacionais, a fim de levantar hipóteses que ajudem na compreensão dos fatores que podem ter

¹ Bolsista de Produtividade do CNPq.

possibilitado essa evolução dos indicadores e de como ela se manifesta nos diferentes municípios.

Ao que tudo indica, as peculiaridades do caso cearense estão relacionadas a seu modelo de municipalização, aqui denominado “descentralização orquestrada”: embora a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental seja dos municípios, o estado tende a assumir um forte papel indutor de políticas, por meio de estratégias que oscilam entre a participação social e, especialmente na última década, a supervisão de processos, a avaliação de resultados e a responsabilização.

A análise focalizará nos anos finais do ensino fundamental (EF2 - 6º ao 9º ano), escolha que se deve tanto ao menor número de estudos voltados para esse segmento, quanto de políticas específicas para ele. Deve-se também a uma pergunta de pesquisa mais geral: no caso do Ceará como de outros estados e de muitos municípios, as políticas de melhoria da qualidade têm privilegiado, por um lado, medidas de natureza estrutural (avaliação de resultados, supervisão de processos e responsabilização, por exemplo) e focalizado, por outro, os anos iniciais do Ensino Fundamental (como, por exemplo, os programas e ações dirigidos para o aprimoramento da alfabetização).

Ao que tudo indica o pressuposto assumido pelos gestores é o de que os esforços realizados na organização da estrutura geral e no EF1 impactem o EF2, uma vez que seria necessário eleger prioridades. O caso do Ceará – que apresenta um quadro de melhoria organizado por esses mesmos pressupostos – permite sua problematização e ainda uma reflexão contextualizada sobre as potencialidades e as limitações que gestores enfrentam para assegurar a todos o direito a uma educação de qualidade. Ao fazê-lo, podem auxiliar outros gestores na busca de soluções para seus próprios contextos, menos na reprodução de medidas específicas, mas, antes, na compreensão de um “modo de proceder”.

Este trabalho organiza-se do seguinte modo, além dessa introdução a primeira seção apresenta a metodologia. A segunda seção delimita o problema de pesquisa por meio de uma análise da evolução do Ideb e seus componentes nos diferentes municípios do estado; com base nessa delimitação, a terceira seção apresenta as principais políticas educacionais do estado nos últimos quinze anos e o modelo de “descentralização orquestrada”. Na seção final são apresentadas as hipóteses de como, a partir desse modelo, essas políticas vêm sendo apropriadas pelos diferentes municípios.

1. Metodologia

Como principal indicador de qualidade educacional foi utilizado o Ideb e seus componentes (taxa de aprovação e nota da Prova Brasil), apesar de suas limitações,¹ para:

- i. demonstrar a evolução do Ceará em relação à Região Nordeste e ao restante do país;
- ii. apreender as variações dessa evolução nos diferentes municípios cearenses.

Os municípios foram agrupados, como se verá mais à frente, por meio de uma classificação que considera fatores como seu porte e desenvolvimento socioeconômico (IBGE, 2007), de modo a permitir uma reflexão sobre a evolução dos indicadores e de sua relação com as políticas educacionais a partir das desigualdades existentes entre os municípios.

A análise dos dados quantitativos se deu a partir do tratamento de dados de diferentes bases, sobretudo as do INEP como Consulta Ideb, Edudata Brasil e Sinopses Estatísticas, além das bases do IBGE e do Tesouro Nacional para dados sobre despesas com educação.

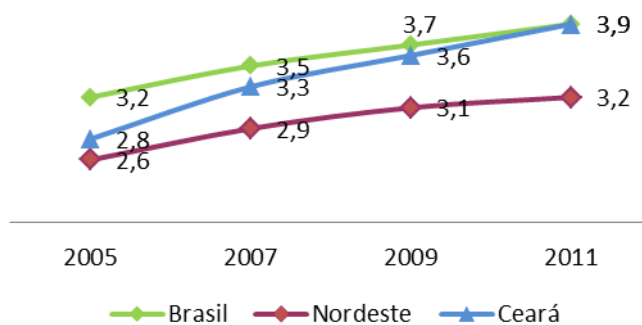
Para a descrição e análise das políticas educacionais do estado nos últimos anos, foram realizadas análises de indicadores educacionais, pesquisas documentais e entrevistas com gestores públicos. As entrevistas foram realizadas com todos os secretários de Educação do estado (e, num único caso, secretário-adjunto) que assumiram a pasta desde 1995, bem como com outros atores que participaram do processo de deliberação a respeito das políticas ou de sua implantação, como secretários municipais e coordenadores de departamentos da secretaria estadual de educação.

2. A evolução dos indicadores educacionais do Ceará

Os indicadores que serão aqui analisados refletem, segundo Oliveira e Araújo (2005), significados distintos de qualidade construídos na sociedade brasileira: indicadores de acesso, condicionados pela oferta de oportunidade de escolarização; indicadores de fluxo, definidos pela progressão dos alunos dentro de determinado sistema de ensino; e indicadores de desempenho dos alunos em provas de larga escala. O Ideb engloba duas dessas dimensões: fluxo e desempenho.

O Gráfico 1 ilustra a expressiva evolução do Ceará no Ideb em relação ao Nordeste e ao país.

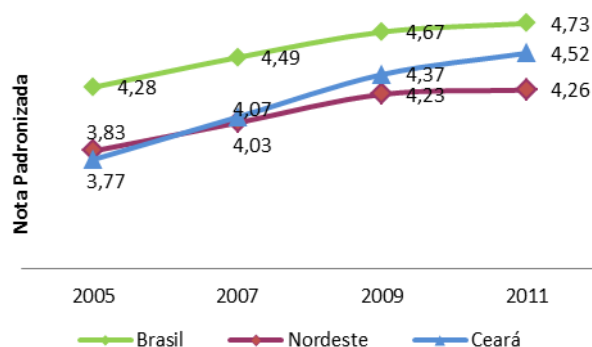
Gráfico 1: Evolução do Ideb – EF2 - Escolas Públicas-2005-2011



Fonte: Inep /MEC-Portal Ideb

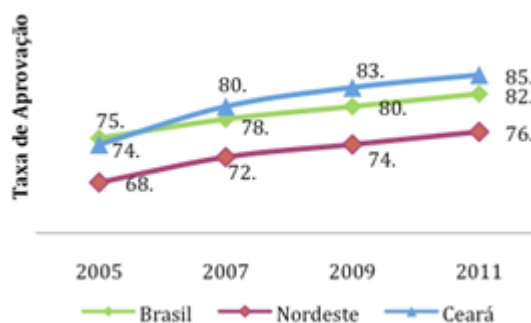
Os Gráficos 2 e 3 mostram que a melhora no desempenho dos alunos, medido pela Nota Padronizada da Prova Brasil em língua portuguesa e matemática, vem ocorrendo de forma mais discreta do que a evolução na taxa de aprovação. Esta, como mostra o Gráfico 3, parece ser a grande responsável pela acentuada evolução do Ideb no estado. Nos dois casos, essa evolução inicia-se em 2005, quando então o Ceará possuía indicadores de desempenho inferiores aos da Região Nordeste.

Gráfico 2: Evolução da nota padronizada EF2 - Escolas Públicas-2005-2011



Fonte: Inep /MEC-Portal Ideb

Gráfico 3: Evolução taxa de aprovação EF2 - Escolas Públicas-2005-2011



Fonte: Inep /MEC-Portal Ideb

Assim, a análise dos componentes do Ideb mostra que o estado vem avançando mais na produtividade do sistema do que em sua qualidade em termos de aprendizagem, mas que ambas vêm melhorando de forma mais expressiva que a média do país e da região Nordeste.

2.1. Desigualdades entre grupos de municípios

No cenário educacional cearense a relação estado-municípios é central, uma vez que quase a totalidade da matrícula do ensino fundamental está concentrada nas redes municipais. Dessa forma, esta seção pretende analisar o comportamento dos indicadores educacionais de acordo com diferentes grupos de municípios e suas escolas. A pergunta que se busca responder é a seguinte: o recente avanço no Ideb reproduz os padrões de desigualdade entre os municípios verificados em outros indicadores sociais ou consegue romper com eles?

O Ceará, a exemplo da maioria dos estados do Nordeste, é composto basicamente por pequenos municípios: menos de 5% possuem mais de 100 mil habitantes. Como discutem Padilha *et al.* (2012), para a análise das redes municipais de ensino público, é preciso considerar as disparidades no que se refere à região, ao porte, à disponibilidade de recursos, ao desenvolvimento sociocultural e econômico dos municípios. Para tanto, os autores utilizam a classificação segundo as Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2007),ⁱⁱ que, em linhas gerais, considera o nível de centralidade dos municípios (se constitui foco para outras cidades, configurando uma determinada área de influência), o número de habitantes, as dimensões da rede empresarial existente (e a localização da gestão empresarial), a presença de órgãos dos poderes executivo e judiciário, e a dotação de diferentes equipamentos e serviços, que acabam por representar um importante aspecto do desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Essa mesma classificação será usada neste estudo a fim de se apreender as eventuais desigualdades nos indicadores educacionais entre esses grupos e posteriormente buscar compreender como eles vêm se apropriando das políticas educacionais em prática no estado.

Segundo tais critérios, temos as seguintes categorias de municípios por regiões de influência, seguidas por exemplos de municípios do Ceará:

1. **Metrópole** – são os doze principais centros urbanos do País; no caso do Ceará, trata-se de Fortaleza.
2. **Região Metropolitana** – municípios que fazem parte da área de influência direta das metrópoles. Ex: Maranguape e Caucaia.
3. **Capitais Regionais** – municípios onde as atividades de gestão neles sediadas estão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Incluem-se nessa categoria Juazeiro do Norte e Sobral.
4. **Centros Sub-regionais** – municípios que têm uma área de atuação mais reduzida e cujo relacionamento com centros externos à sua própria rede dá-se, predominantemente, com as principais metrópoles. Incluem-se nesta categoria Crateús e Iguatu.
5. **Centro de Zona** – cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares. Exemplos: Camocim e Icó.
6. **Centro Local** – categoria cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do próprio município, servindo apenas aos seus habitantes. Têm população

predominantemente inferior a 20 mil habitantes. São exemplos: Jijoca de Jericoacara e Penaforte.

Neste estudo, as Capitais Regionais e Centros Sub-Regionais assim como os Centros de Zona e Centros Locais foram analisados conjuntamente.

A Tabela 1 apresenta algumas das características educacionais e socioeconômicas desses municípios. Já a Tabela 2 mostra a evolução do Ideb (2005-2011), a nota padronizada e a taxa de aprovação em 2011 para cada grupo de municípios.

Tabela 1: Perfil dos grupos municipais por região de influência no EF2

	No de municípios	No de matrículas 2009 no EF	% das matrículas do EF2	Pib Per Capita 2005	Salário/hora professor em R\$*
Metrópole	1	117485	20%	8309	10.3
Região metropolitana	7	60448	10%	6527	8.7
Centros Regionais e Sub-regionais	8	67716	11%	4394	7.6
Centro Zona e Centro Local	167	355174	59%	2976	6.2

Fonte: Inep/MEC-Dados Prova Brasil 2007/IBGE2007

*elaboração dos autores a partir dos dados do Censo Escolar 2009

Tabela 2 : Evolução e média do Ideb (2005-2011) e seus componentes para o EF2, por grupos de municípios - Escolas Públicas

	ideb 05	ideb 07	ideb 09	ideb 11	Var 05-09	NP-11	TA-11
Metrópole	2,8	3	3,5	3,6	29%	4,67	76%
Região Metropolitana	3,1	3,3	3,8	3,9	26%	4,47	87%
Centros Regionais e Sub-regionais	3	3,3	3,6	3,7	23%	4,37	86%
Centro Zona e Centro Local	3,1	3,4	3,7	3,8	23%	4,37	87%

Fonte: Inep /MEC/IBGE-2007

Vemos que todos os grupos municipais vêm evoluindo seu Ideb, com destaque para a Região Metropolitana com o maior Ideb no último período analisado.

A Tabela 2 também evidencia que em Fortaleza, apesar da maior evolução, apresenta o pior Ideb dos grupos analisados, o que se deve principalmente a sua taxa de aprovação: mais de 10 pontos abaixo dos outros grupos. Esse resultado parece ratificar a existência de um efeito-metrópole, caracterizado em outros estudos (RIBEIRO e KOSLINSKI, 2009; ERNICA e BATISTA, 2012) por uma maior dificuldade de essas cidades e suas regiões metropolitanas

enfrentarem problemas educacionais em função da desigualdade e da segregação socioespacial que tendem a caracterizá-las.

Já os resultados positivos da Região Metropolitana de Fortaleza sugerem outra perspectiva à hipótese do efeito-metrópole. Uma possível explicação nesse caso pode estar no alto PIB Per Capita desses municípios, por vezes maior do que o de Fortaleza (devido a fatores como concentração de indústrias, turismo e proximidade do porto), se distinguindo das outras Regiões Metropolitanas do país, caracterizadas pela relação centro-periferia das metrópoles, sendo muito mais pobres que os municípios centrais.

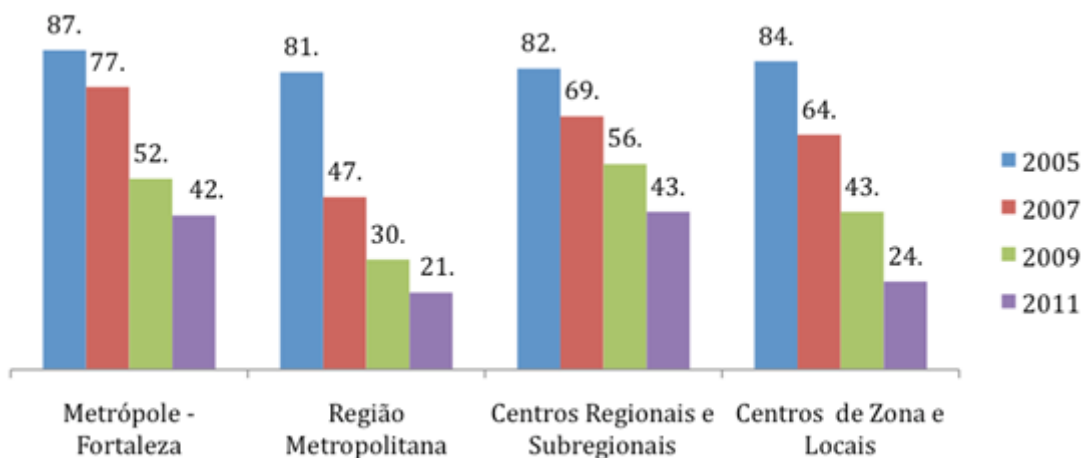
A grande maioria dos municípios do estado são Centros de Zona e Centros Locais que juntos respondem por mais da metade das matrículas no EF2. São também os mais pobres em termos de PIB Per Capita e o salário médio dos professores nesses municípios chega a ser 40% menor do que na metrópole Fortaleza. Esses fatores, no entanto, não parecem estar se refletindo no Ideb desses municípios, que acompanha a evolução dos outros grupos.

2.2.Distribuição das escolas por nível de Ideb

A partir de uma qualificação do Ideb feita por Soares (2011),ⁱⁱⁱ a distribuição das escolas dentro de cada grupo de municípios (Gráficos 4 e 5)^{iv} mostra uma evolução bastante expressiva; no entanto, ainda é elevado o número de escolas no nível baixo, sobretudo nos grandes centros urbanos (Metrópole e Centros Regionais e Sub-regionais), que ainda possuem quase metade das escolas nesse nível. Era de se esperar, contudo, que esses grandes centros, caracterizados por uma maior desigualdade, apresentassem uma porcentagem maior de escolas no nível médio, que não chega a 10% das escolas nesses grupos.

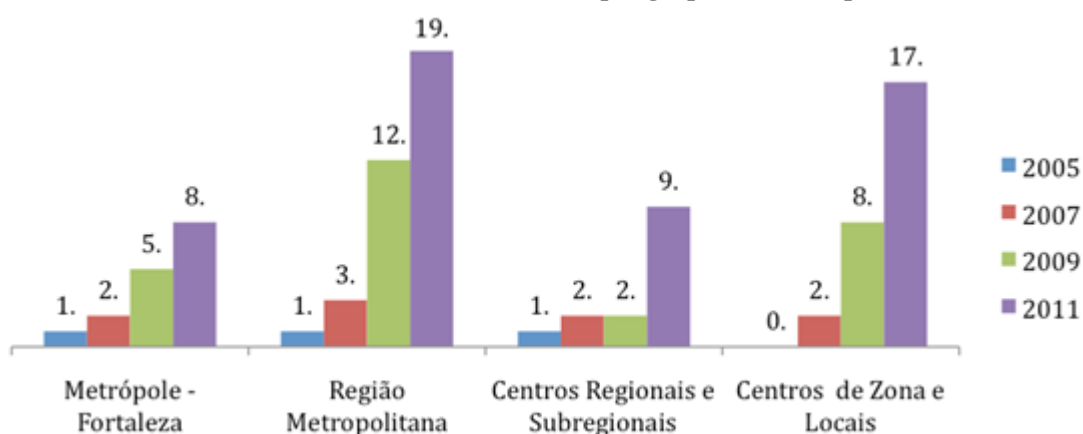
Novamente os municípios Centro de Zona e Centro Locais, apesar de mais carentes de recursos, apresentam uma evolução maior do que os grandes centros, tirando 60% das escolas do nível baixo e colocando 17% delas no nível médio.

Gráfico 4: % de escolas no nível BAIXO por grupos de municípios no EF2



Fonte: MEC-INEP/IBGE

Gráfico 5: % de escolas no nível MÉDIO por grupos de municípios no EF2



Fonte: MEC-INEP/IBGE

Portanto, o Ideb dos diferentes grupos parece romper com o padrão de desigualdade de outros indicadores socioeconômicos, evoluindo mais nos municípios menores e mais pobres.

O grande número de variáveis relacionadas à evolução do Ideb torna difícil estabelecer uma relação de causa e efeito entre eles. No entanto, o Ceará vem experimentando um conjunto de mudanças nas políticas educacionais, iniciadas, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990 (LIMA, 2007; VIEIRA, 2010), que parecem essenciais para a construção de hipóteses sobre a evolução de seus indicadores.

Ainda que esse estudo tenha como foco o EF2, não foram identificadas no estado políticas específicas para essa etapa de ensino. Assim, a evolução dos indicadores aqui analisados

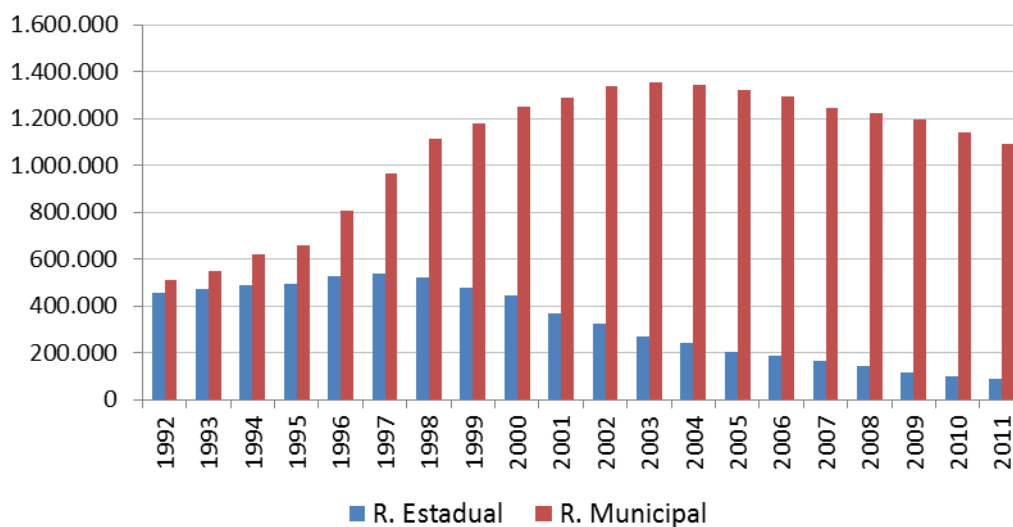
parece estar relacionada com medidas de natureza estruturante, ou seja, que incidem sobre toda a organização do Ensino Fundamental. A municipalização do Ensino Fundamental acompanhada de medidas de reestruturação da gestão para coordenação e monitoramento dos processos de implementação das políticas, avaliação dos resultados e responsabilização, ainda que com algumas diferenças de ênfase e de prioridades entre as distintas administrações que assumiram o Governo do Estado, é uma política que vem se mantendo estável, estabelecendo uma linha de continuidade dos anos 1990 até o momento atual, e será, por essa razão, examinada na próxima seção.

3. As mudanças educacionais no Ceará

O período que será examinado neste estudo compreende três diferentes gestões, uma vez que houve uma reeleição no período.

A municipalização do Ensino Fundamental, apesar de ser uma medida difundida em todo o País, assume algumas importantes peculiaridades na forma de sua implantação no Ceará pela magnitude e pela relação assumida entre o estado e os municípios na gestão educacional, a partir de diferentes estratégias de indução via mobilização, avaliação e responsabilização.

Primeiramente, é importante destacar que o processo de municipalização no Ceará acontece concomitantemente e a partir da universalização das matrículas, com importantes consequências para a organização do EF2. A se basear no depoimento de alguns gestores da administração estadual, municipal, bem como escolares, o processo de expansão e de municipalização se deu no quadro das disputas entre estado e municípios pelo então Fundef. O Gráfico 6 ilustra ambos movimentos: o aumento da matrícula no EF assim como sua municipalização.

Gráfico 6: Evolução das matrículas no Ensino Fundamental por rede 1992-2011

Fonte: Inep/MEC

A partir de 2007, o tema da alfabetização passa a ocupar um papel central nas políticas educacionais do estado. No entanto, como seu foco é no EF1 e seus resultados ainda não podem ser observados nos indicadores do EF2, neste estudo essas medidas serão abordadas apenas para exemplificar ou ilustrar os modelos de municipalização e de avaliação do estado.

3.1. A municipalização da rede de Ensino Fundamental

A tendência à descentralização da gestão educacional e de uma maior autonomia aos municípios começa a aparecer fortemente no país com a Constituição Federal de 1988, via o chamado Regime de Colaboração entre entes federativos, e, mais tarde, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei no 9.394 de 1996. A adesão a esse processo, no entanto, é algo que varia expressivamente entre os estados brasileiros, e a avaliação da efetividade de um real regime de colaboração está longe de ser um consenso. Souza e Farias (2004, p.939) argumentam que a atual municipalização no Brasil caracteriza-se, sobretudo, pela centralização do poder decisório. Segundo elas:

A municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração (...). Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do “velho” federalismo brasileiro, pois fiel às tradições da cultura política do País

Em relação ao contexto nacional, o processo de municipalização no Ceará apresenta, porém, duas importantes peculiaridades. A primeira se refere à sua magnitude, uma vez que, atualmente, a quase totalidade das matrículas do Ensino Fundamental público está na rede municipal, o que se mostra paradoxal em um estado composto basicamente de municípios pequenos e pobres: 80% deles possuem menos de 50 mil habitantes, dependem de repasses do governo estadual e federal e concentram aproximadamente metade da população do estado e apenas 20% do PIB do estado (IBGE, 2007).

A relação entre estado e municípios é a segunda particularidade. Um regime de forte colaboração entre as duas esferas aparece nas diretrizes de governo e nos relatos de todos os gestores entrevistados, evocando um sentido contrário ao processo decisório e centralizador que descrevem Souza e Faria (2004). Essa colaboração, no entanto, parece adquirir significados distintos ao longo do período analisado. Em um primeiro momento, em que a universalização do acesso era a prioridade, a participação e adesão dos municípios eram conquistadas, sobretudo, a partir de uma forte mobilização da população e da participação social (trabalho em parceria com os agentes de saúde, falas do secretário em programas de rádio e TV, seminários pelo interior do estado). Nas gestões seguintes, no entanto, a mobilização parece ter sido gradualmente substituída por uma série de mecanismos de responsabilização para a adesão dos municípios às políticas do estado, embora estratégias de mobilização permaneçam presentes e encontrem na tradição municipalista do estado um solo propício.

Desde 1960 os municípios já eram responsáveis por mais da metade do antigo ensino primário (VERAS, 1990, p. 216), mas é em 1995 que o modelo de um sistema participativo e colaborativo de municipalização da educação se consolida na proposta de governo “Todos Pela Educação de Qualidade para Todos”.

As diretrizes dessa proposta vão ao encontro de um modelo de unificação, ou forte integração, da rede pública de ensino buscando-se uma maior eficiência do sistema, como sugere Plank (1998). O autor aponta a unificação das redes, ou uma forte integração entre elas, como uma maneira de assegurar o sucesso das medidas educacionais de longo prazo e dar mais eficiência ao sistema eliminando a duplicidade de custos de serviço, fragmentação da autoridade e aumento das práticas de clientelismo. Segundo o professor Antenor Napolini, ao assumir a Secretaria Estadual de Educação do Ceará -Seduc - em 1995, “a Secretaria de Educação do Estado do Ceará tem que ser a secretaria de Educação para o estado, e não da rede estadual”.^v

A Lei Nº 12.452, que dispõe sobre o processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará, e foi aprovada em 1995 (CEARÁ, 1995a), considera que o processo de municipalização implica o fortalecimento do município no que diz respeito ao poder decisório, disponibilidade de recursos e responsabilidade por encargos educacionais, mediante a colaboração com o estado na implantação de estruturas adequadas, qualificação de profissionais necessários e o envolvimento participativo da população (art. 3º).

A lei também fixava um valor mínimo de gasto-aluno, que, na ocasião, foi de R\$ 180,00, e que seriam completados pelo estado caso o município não tivesse recursos suficientes. Vale ressaltar que essa medida foi aprovada antes da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Nesse período, a capacidade de financiamento público do estado ainda era muito reduzida: o gasto-aluno mínimo fixado pelo Fundef na época (1998-1999) era de R\$ 315,00, quase o dobro do valor mínimo vigente no Ceará.

Em 1996, as 14 Delegacias Regional de Ensino (DRE), que exerciam funções mais ligadas ao acompanhamento administrativo da rede estadual, foram substituídas por 21 Credes-Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, que assumiram funções gerenciais nas áreas de recursos humanos, financeiros e atribuições nas áreas de desenvolvimento do ensino e da gestão escolar, tanto da rede estadual quanto das redes municipais. Os delegados, até então nomeados politicamente, foram substituídos pelos diretores de Credes, que passam por um concurso público com provas e entrevista sobre um plano de trabalho apresentado pelo candidato.

Também em 1996 foi criado o SAP – Sistema de Apoio Pedagógico, composto por um coordenador pedagógico e um técnico da secretaria municipal, um de Crede e um da Seduc, e com a função de realizar capacitações, encontros regionais e municipais, implantar e desenvolver programas de política educacional e realizar visitas às salas de aula a fim de acompanhar a efetivação do plano pedagógico de cada escola.

No relatório Registro Analítico da Política Educacional do Ceará 1995-1999 do Cenpec (1999), a descentralização da gestão, sobretudo com a criação dos Credes, aparecem como uma inovação bastante positiva nos relatos dos gestores das escolas e professores, como mostram algumas respostas à pergunta “Que avanços você percebeu na educação de 1995 a 1999?”:

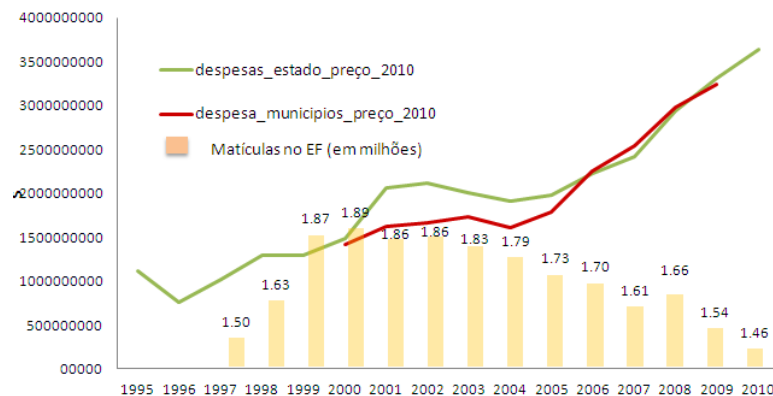
Um grande avanço, principalmente na descentralização, em todos os segmentos educacionais.

A descentralização da SEDUC para o Crede e maior autonomia (controlada) das escolas.

Essa descentralização foi acompanhada do fortalecimento de mecanismos de democratização da gestão como os conselhos escolares, grêmios estudantis e eleição de diretores (CEARÁ, 1995b). Também foram colocados em prática projetos que destinavam recursos diretamente para as escolas, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola e a escolarização da merenda.

A universalização do acesso, a mobilização e a descentralização marcaram, portanto, os primeiros oito anos do processo de municipalização no estado, em um contexto de baixa capacidade de financiamento público, como mostra o gráfico 7.

Gráfico 7 : Despesa com educação e matrículas no EF^{vi} (1995-2010)



Fonte: Secretaria do tesouro nacional/Banco de dados FINBRA

Na gestão seguinte, ainda com sérias limitações financeiras, e diante do desafio da entrada de um grande contingente de alunos no sistema, a cultura avaliativa se fortalece. Muitos dos projetos do governo anterior são mantidos, mas o novo foco principal da Seduc parece ser sua reorganização a partir da criação de diversos sistemas de monitoramento dos processos, bem como a ampliação dos sistemas de avaliações de desempenho dos alunos, como se verá mais detalhadamente adiante.

A partir de 2007, na última gestão analisada, a ideia de cooperação continua bastante presente no discurso do governo, como aparece no relato do atual Secretário-Adjunto Maurício Holanda:

(...) estamos em uma sequência de pelo menos cinco gestões em que há muita semelhança em relação a algumas pautas. Uma que eu destaco é o relacionamento cooperativo e respeitoso entre estados e municípios. Uma de nossas prioridades era que queríamos melhorar ainda mais a relação com os municípios. Relação de parceria e respeito, e não de subordinação, pois na cultura brasileira é como se o governo estadual fosse subordinado ao governo federal e o municipal subordinado ao estadual.^{vii}

Contudo, na prática (bem como na avaliação dos antigos secretários) as ações do governo se mostram em tensão com essa perspectiva. Um exemplo dessa tensão é a criação da Copem – Coordenadoria Especial de Cooperação entre Estado e Municípios (Copem) no primeiro ano da gestão atual, em 2007. Criada para “estabelecer um regime de colaboração e cooperação entre Seduc e municípios com a finalidade de definir políticas e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da Educação Infantil e Ensino Fundamental”^{viii}, sua ação parece limitar a autonomia dos municípios na definição e adesão às políticas do estado. A Copem também é responsável pela gestão do principal programa de governo da atual Secretaria da Educação, o Paic – Programa de Alfabetização na Idade Certa.

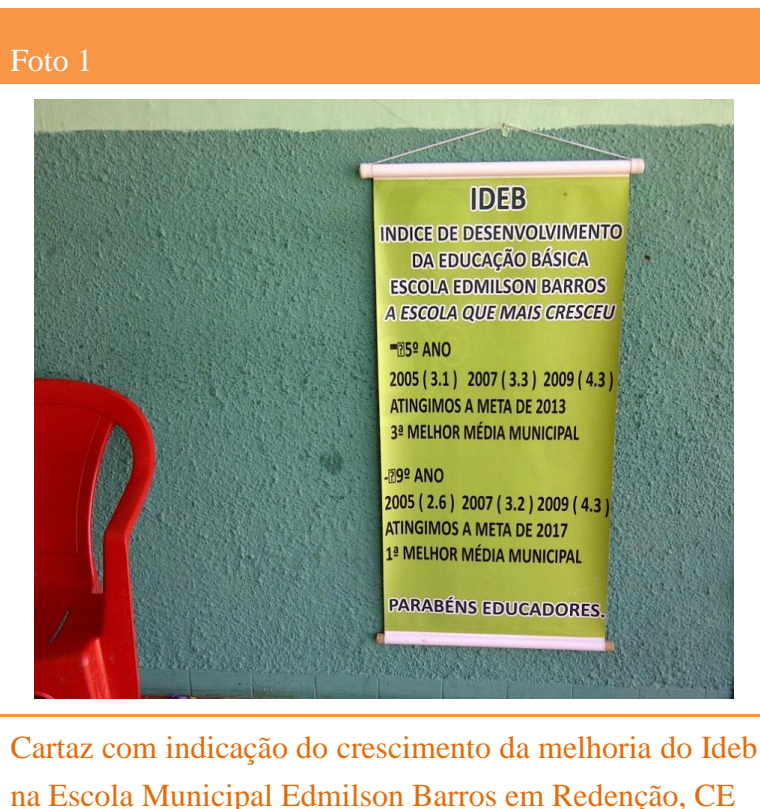
Ainda que a capacidade de financiamento público venha aumentando acentuadamente nos últimos anos, o repasse de recursos do estado aos municípios e escolas passa a ser condicionado a resultados, como, por exemplo, a vinculação da cota-parte do ICMS para os municípios em função de indicadores educacionais^{ix} e o Prêmio Escola Nota 10, que prevê um benefício financeiro para até 150 escolas com melhor desempenho no Indicador de Desempenho Escolar de Alfabetização/ IDE-Alfa e apoio para as 150 escolas com os piores resultados no mesmo indicador.

Assim o modelo de municipalização cearense parece se assentar num movimento aparentemente contraditório: ao mesmo tempo em que ocorre, por meio da municipalização, um forte movimento de descentralização da gestão, ocorre, simultaneamente, um movimento de centralização das políticas, por meio da ação indutora do estado, seja pela mobilização social, seja por uma intervenção mais direta, com a criação de condicionalidades, como a do repasse da cota-parte do ICMS e com mecanismos indutores das práticas pedagógicas no estado. Com maior ou menor grau de tensão entre os municípios e estado, há fortes indícios de que esse modelo – que se designará aqui “descentralização orquestrada” – vem conseguindo, especialmente no caso dos municípios com menores recursos, como os Centros Locais, dar respostas satisfatórias aos desafios colocados por seu contexto atual, ainda que, na avaliação de antigos gestores, haja uma reiterada percepção de uma redução da margem de diálogo e negociação com os municípios e um retorno à tomada de decisões fortemente centralizadas.

Os dados mostram, no entanto, que, independente do nível de centralização das decisões nas diferentes gestões analisadas, o estado não “abandona” os municípios, sobretudo os pequenos e carentes de recursos, proporcionando desde apoio técnico a financeiro, ainda que vinculado à adesão dos municípios à suas políticas. Esta é, provavelmente, a explicação do paradoxo da

municipalização anteriormente citado. No processo de municipalização cearense, a integração entre as redes parece ser central em todas as gestões analisadas, beneficiando, sobretudo, os pequenos municípios, justamente porque o estado assumiu um forte papel protagonista na definição de políticas, às vezes mais, às vezes menos centralizador. Porém, é preciso examinar em estudos posteriores a força centralizadora do estado: de acordo com os primeiros dados indicados mais acima, os municípios são um importante agente de deliberação e tomada de decisão, tendo conseguido – ao que parece com a oposição do estado– ampliar o processo de municipalização, estendendo-o para o EF2, como mostra o gráfico 06.

3.2. Gestão e Avaliação externa do desempenho dos alunos



A avaliação externa é um elemento que atualmente ocupa um papel central nas políticas educacionais cearenses, terminando por criar, no interior das escolas, uma forte cultura da avaliação.

Antes da introdução do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), pelo Governo Federal, em 1995, o Ceará já tinha criado seu próprio sistema de avaliação em 1992, o SPAECE (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica

do Ceará) que passou a ser censitário em 2004, quando políticas de premiação por resultados começam a ser postas em prática.

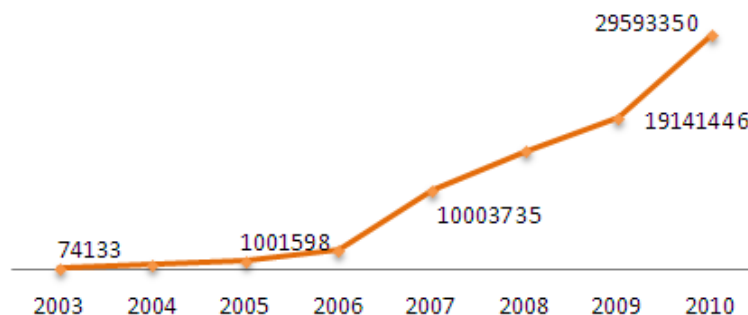
O trabalho de monitoramento e divulgação dos resultados da avaliação do desempenho dos alunos começou a ser feito a partir de sistemas integrados de avaliação e relatórios (Relatório Geral, Regional, Relatórios Pedagógicos e Boletins Escolares) e as escolas passaram a ser orientadas por metas de aprendizagem, como por exemplo no programa Painel de Gestão a Vista,

de 2003, que recomendava que as escolas colocassem em algum lugar visível um painel com seu último resultado nos testes padronizados, assim como sua meta (Foto 1).

Em 2007, já com uma nova gestão a frente da Seduc, a cultura avaliativa se fortalece ainda mais com os programas de premiação vinculados aos resultados vistos por meio do desempenho dos alunos, no âmbito do Paic, e a criação de mais duas avaliações, o SPAECE-Alfa e a Provinha Paic .

O Gráfico 8 mostra o aumento das despesas do estado com premiações, que em 2010 chegaram a quase 30 milhões.

Gráfico 8: Evolução das despesas com Premiações*_2003-2010



Fonte : Secretaria do tesouro nacional/Banco de dados FINBRA

Na prática, além das avaliações realizadas pelo Governo Federal (Prova Brasil e Provinha Brasil), os alunos cearenses ainda passam pelas seguintes avaliações externas estaduais do seu desempenho escolar:

- Provinha Paic (1º a 5º ano)
- Avaliação da Alfabetização - SPAECE-Alfa (2º ano).
- Avaliação do Ensino Fundamental -SPAECE (5º e 9º anos) e
- Avaliação do Ensino Médio- SPAECE (1a, 2a e 3a séries).

A gestão da Seduc, das Credes e escolas também passou a ter uma rotina de avaliação sobre seu desempenho em dimensões pedagógicas, administrativa e financeira, assim como uma série de sistemas de monitoramento dos processos de implementação das políticas como, por exemplo, o Sistema de Acompanhamento e Desempenho da Rotina Escolas (SADRE), o Sistema Integrado de Gestão Escolas (SIGE), e, mais recentemente, o Sistema de Acompanhamento das Ações do Paic (SISPaic).

4. Hipóteses sobre os resultados

Nesta última parte, a partir da análise feita até aqui, buscamos formular hipóteses que possam explicar a evolução dos indicadores educacionais cearenses no EF2 e de como ela se manifesta nos diferentes municípios do estado.

Nossa primeira hipótese é que, considerando a ausência de políticas específicas para o EF2, o modelo de cooperação entre estado e municípios (uma "descentralização orquestrada") associado a uma forte cultura de avaliação dos resultados e monitoramento dos processos de implementação das políticas parece estar contribuindo para a evolução dos indicadores educacionais cearenses nesta etapa de ensino. São medidas de caráter estruturante que colaboram para a criação de uma mobilização e senso de responsabilização do conjunto dos agentes escolares para a melhoria da qualidade da educação, para a transposição de um modo de proceder, baseado no monitoramento e na avaliação, aplicado no EF1, para o EF2, bem como a criação de melhores condições de funcionamento e gestão das redes municipais de ensino.

Outra hipótese a ser considerada é a de que, uma vez que o estado vem priorizando o EF1, os municípios acabem assumindo maior protagonismo na definição de políticas para a segunda etapa do Ensino Fundamental, gerando iniciativas bem sucedidas em contextos locais, que, no entanto, não são capturadas em análises macros. Uma análise no nível da gestão municipal seria mais adequada para desenvolver essa hipótese.

A hipótese geral é interessante para explorar o caso da evolução dos municípios Centros Locais e Centros Zona. As políticas analisadas neste artigo - organizadas em torno do modelo de descentralização orquestrada parecem ter maior efetividade tendo em vista o caso desses municípios, em contextos em que os recursos físicos e humanos são menores e, talvez por isso, haja tanto maior abertura quanto dependência em relação às diretrizes educacionais estruturantes do estado.

É possível ainda supor que as medidas educacionais implementadas pelo estado não consigam, porém, lidar de modo eficiente com as especificidades de grandes cidades, como uma maior segregação socioespacial, e com maior capacidade de resistir à sua ação indutora e, especialmente, à sua busca de assumir um papel centralizador. No caso das dificuldades originadas das especificidades do contexto metropolitano, tampouco a rede municipal de Fortaleza, assim como as de outros grandes centros urbanos brasileiros e de outros países parecem estar conseguindo lidar com esse desafio. No entanto, na contramão dessa tendência,

os municípios de região metropolitana, que costumam enfrentar problemas similares aos das metrópoles, vêm mostrando a maior evolução e os melhores indicadores entre todos os grupos analisados, o que, apesar do alto PIB per Capita desses municípios, merece ser melhor investigado. Por essa razão, uma terceira e quarta hipóteses mais específica, também devem ser aqui consideradas: a terceira é que com maiores recursos e maior autonomia, é possível supor que esses municípios venham colocando em prática medidas específicas para o EF2 e nesse segmento realizando importantes investimentos; a quarta e última, é de que, com maiores recursos e maior influência da política educacional central, essas localidades conseguem transpor, mais facilmente, ganhos de gestão obtidos para EF1, para o EF2.

ⁱ As principais limitações do Ideb vêm sendo indicadas por uma ampla literatura. Dentre elas, destacam-se as de avaliar apenas dimensões reduzidas dos objetivos educacionais, bem como de não levar em conta o valor agregado pela escola, nem de representar com confiança – dadas possibilidades de burla e de seleção de estudantes que efetivamente fazem a Prova Brasil – os níveis de proficiência medidos. Para análises das restrições do Ideb como medida de avaliação da qualidade, ver, por exemplo, SOARES (2011) e VIEIRA (2011).

ⁱⁱ Os autores deste trabalho acrescentam, porém, a categoria “região metropolitana”, incluída na categoria “metrópole” na classificação do IBGE (2007).

ⁱⁱⁱ Baixo: < 3,5; Médio Baixo: [3,5 4,5); Médio: [4,5 5,5); Médio Alto: [5,5 6,5); Alto: > 6,5.

^{iv} Em 2009, menos de 10 escolas atingiram o nível médio-alto e alto, de modo que esses níveis não foram incluídos na análise.

^v Em entrevista concedida no dia 23/11/2011, em Fortaleza. As demais citações do ex-secretário são da mesma entrevista.

^{vi} As despesas municipais se referem à soma das despesas de todos os municípios. Esses dados só estão disponíveis a partir do ano 2000 na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, aqui utilizada.

^{vii} Entrevista concedida na Seduc em 24/11/2011, em Fortaleza.

^{viii} De acordo com o site da Seduc. Ver: http://portal.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3560&Itemid=221.

^{ix} A cota-parte dos municípios é distribuída em função do Valor Adicionado Fiscal (VAF) e de indicadores sociais, na proporção de 75% e 25%, respectivamente. Os indicadores educacionais do município é o mais importante dentre os sociais (18%), e é representado pelo Índice de Municipal de Qualidade da Educação, “formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e pela média municipal da proficiência obtida pelos alunos do 2º ano (Spaace Alfa) e 5º ano (Spaace e Prova Brasil). O maior peso do índice (12% do total de 18%) é relativo aos resultados de alfabetização medidos no 2º ano. O restante (...) concerne aos indicadores do alunos do 5º ano” (CEARÁ, 2012, p.86). Recentemente, o peso da taxa de aprovação no cálculo do índice foi reduzido.

Referências

BRASIL, Índice de qualidade da educação. Brasília. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=6687&FlagNoticias=1&Itemid=6837> Acesso em: 21/01/2012

CEARÁ. Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Fortaleza: SEDUC, 2012.

CEARÁ. LEI Nº 12.452, de 06 de junho de 1995. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. DO Nº 16.576, Fortaleza, 27 de junho de 1995a

CEARÁ. LEI Nº12.442, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Processo de Escolha de Diretores de Escolas Públicas Estaduais de Ensino Básico, em cumprimento ao disposto no item V do artigo 215 e no Artigo 220 da Constituição Estadual e dá outras providências. D.O Nº 19.05/95, Fortaleza, 19 de junho de 1995b

CENPEC. Registro Analítico da Política Educacional do Ceará 1995-1999. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Cenpec, 1999.

ÉRNICA, Maurício e BATISTA, Antônio Augusto Gomes A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. *Cadernos de Pesquisa*, Ago 2012, vol.42, no.146, p.640-666.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, vol. 1, n.1, p. 09-34, dez. 2011.

IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

LIMA, Aléssio C. O Sistema permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) como expressão da Política Pública de Avaliação Educacional do Estado. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2007.

NASPOLINI, Antenor. A Reforma da educação básica no Ceará. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol.15, n 42, p. 169-186, mai./ago. 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ARAÚJO, Gilda C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, no. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PADILHA, Frederica. V.; BATISTA, Antonio Augusto Gomes; ERNICA, Maurício; PUDENZZI, Luciana. Os municípios e a qualidade das escolas na segunda etapa do Ensino Fundamental: as regularidades e as exceções do desempenho no Ideb, Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.

PLANK, David. A unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais Brasília 1998. 32 p. (Série Estudos, n. 6) Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-publicacoes> Acesso em:11/05/2012

RIBEIRO, L.C.Q. e KOSLINSKI, M.C.. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. EURE (Santiago), Santiago, v. 35, n. 106, dic. 2009b.

SOARES, José Francisco. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). In: 10º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste. Pós Graduação em Educação na Região Sudeste em suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96 Ensaio: aval.pol.púb.Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004

VERAS, Maria Eudes B. Estado e financiamento da Educação no Ceará. Dissertação (Mestrado em Educação). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1990.

VIEIRA, Sofia L.; VIDAL, Eloisa M. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses, Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011

VIEIRA, Sofia L. Educação Básica no Ceará: Construindo um Pacto Colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org). Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.