

CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR NO CEARÁ¹

INTRODUÇÃO

A situação recente do Estado do Ceará possibilita diversas leituras ou interpretações. Se, por um lado, o Estado continua sendo um dos estados mais pobres da Federação, com uma estrutura social característica do subdesenvolvimento e indicadores econômicos, sociais e educacionais alarmantes, sugerindo um posicionamento crítico e pessimista, por outro lado, na última década, o Ceará vem alcançando um significativo crescimento econômico e melhoria importante nos indicadores sociais e educacionais, suscitando interpretações e expectativas positivas. Na realidade, o Estado do Ceará ainda permanece tradicional em muitos aspectos de sua estrutura econômica e social mas experimenta fortes processos de modernização, tais como, declínio da taxa de fecundidade, urbanização constante e crescente, industrialização do interior, crescimento do setor terciário, universalização do acesso à escola, aumento da expectativa de vida, envelhecimento da população e acesso crescente a bens e serviços modernos.

PRIMEIRA PARTE: CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CEARÁ

A DINÂMICA ECONÔMICA E SOCIAL DO CEARÁ²

A população cearense, composta por 6,8 milhões de habitantes, segundo o último Censo

PROF. ANDRÉ HAGUETTE*

RESUMO

O artigo discute, de forma contextualizada na dinâmica econômica e social, a evolução da educação escolar no Ceará de 1987 a 1997, período de governos social-democratas. A análise mostra que se, por um lado, o Estado continua sendo um dos Estados mais pobres da Federação, com uma estrutura social característica do subdesenvolvimento e indicadores econômicos, sociais e educacionais alarmantes, por outro lado, ele vem alcançando um significativo crescimento econômico e melhoria importante nesses mesmos indicadores sociais e educacionais. Muito, porém, resta a fazer e a conclusão apresenta os principais desafios a serem vencidos.

* Doutor em Sociologia, Professor Titular do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da UFC.

Demográfico do IBGE, cresceu de 1991 a 1996 a uma taxa média de 1,3% ao ano, mostrando uma tendência de declínio no ritmo demográfico causado especialmente pelo rápido decréscimo da taxa de fecundidade, sobretudo entre mulheres com mais anos de estudo residentes nas áreas urbanas. A população residente em áreas urbanas continua a crescer, tendo aumentado sua participação de 65,3% em 1991 para 69,2% em 1996, percentuais

ainda inferiores à média nacional. Deve ser notado, todavia, o efeito polarizador da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que, com apenas 2,4% da superfície do Estado, passou a acomodar 37,9% da população total, em 1996, contra 36,2%, em 1991, tendo a taxa anual do crescimento demográfico da RMF, ao longo da década de 80, superado em duas vezes a taxa de variação demográfica no Estado.

A População Economicamente Ativa (PEA) teve uma taxa de crescimento anual ao longo da década de 80 de 5,55% e de 4,3% na década de 90, o que significa uma pressão contínua sobre o mercado de trabalho e sua distribuição setorial se torna cada vez mais parecida com a de países desenvolvidos, já que o setor de serviço absorveu, em 1996, 44,8% dos trabalhadores, o setor agropecuário 39,7% e a indústria 15,5%.

Muito significativo foi o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) cearense que, segundo dados da Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance), atingiu R\$18,6 bilhões em 1997 (a preços constantes de 1997), 52,7%

acima do valor de 1987, aumentando sua participação de 10,7% para 13,9% no total do Nordeste e de 1,9% para 2,2% do produto do País, em 10 anos (1987-1997).

Olhada, todavia, sob uma ótica setorial, a evolução do PIB estadual, nos anos de 1987 a 1997, revela uma redução do setor agropecuário de 7,7% para 5,6%, respectivamente, e um aumento da importância relativa da indústria de 24,5% para 27,4%, permanecendo praticamente inalterado o setor terciário que continua detendo maior parcela da renda estadual, de 67,8% em 1987 e 67,0% em 1997.

Esses números indicam não somente a pobreza do mundo rural e de sua população como também o seu constante empobrecimento, mesmo num momento de crescimento econômico. O setor agropecuário reúne 39,7% da PEA e contribui com magros 5,6% no produto estadual. Mesmo observando que nos últimos anos tenha havido um rápido e relativamente importante processo de industrialização em cidades médias e pequenas do interior cearense, o que trouxe emprego e renda para a população e imposto para os municípios, fica evidente que a baixa produtividade do campo reproduz e acentua a pobreza e a miséria. A perda de posição relativa do setor primário na composição do PIB cearense reflete a desarticulação da economia rural, devido, especialmente, ao colapso da produção algodoeira que historicamente formava a base da exploração agrícola e mantinha a lavoura de subsistência e a pecuária extensiva. Soma-se a isso a ocorrência de diversos anos de estiagem e de irregularidades climáticas aumentando a vulnerabilidade do setor. Tradicionalmente, o Ceará rural teve uma economia com base no consórcio algodão e gado, consórcio extremamente vulnerável às secas periódicas; a desarticulação da cultura do algodão, devida principalmente à praga do bicudo, fragilizou de vez o setor, o Ceará passando de exportador a importador e a população sofrendo os males do desemprego ou subemprego e migrando para a periferia das cidades próximas ou para a capital. A simples existência de uma agricultura de subsistência é uma marca da persistência de um Ceará tradicional, não moder-

no, e de baixíssima produtividade. Se a recente política de incentivo à irrigação poderá melhorar a participação da agricultura no produto cearense e oferecer melhores condições de vida a milhares de irrigantes e suas famílias, ela por si só não resolverá o problema, já que somente 3% das terras se prestam à irrigação (300,000 ha).

Quanto ao aumento da contribuição do setor industrial na formação do PIB, destaca-se o desempenho do subsetor indústria de transformação. O crescimento do Valor de Transformação Industrial deveu-se não apenas à expansão da produção existente, mas também à operacionalização de 109 projetos industriais (de um total agendado de 426) atraídos para o Estado no período 1995-1998 como resultado de uma forte política de incentivos fiscais e financeiros, bem como à oferta da infra-estrutura necessária. Vale registrar que o dinamismo será ainda maior nos próximos anos com a entrada em operação de 176 novas unidades industriais – a maior parte delas situadas em municípios interioranos – já em fase de implantação e das indústrias que se instalarão em torno de dois mega-empresendimentos: a Companhia Siderúrgica do Ceará (CSC) e a Refinaria (de petróleo) Nordeste-RENOR, ambos a serem brevemente implantados no Complexo Portuário e Industrial de Pecém, na Região Metropolitana de Fortaleza. Embora muitos sejam os críticos desse modelo de atração de indústrias baseado na presença de uma mão-de-obra barata e em incentivos fiscais e financeiros, denunciando abusos trabalhistas e temendo uma possível volatilidade dos empreendimentos no encerramento dos benefícios outorgados pelo Estado e pelos Municípios, no momento são inegáveis sua influência sobre o emprego e sua pressão por uma escolarização e uma profissionalização mais acentuada.

O setor terciário ou de serviços, tradicionalmente, baseado no comércio, apresenta também uma novidade com a implantação de um pólo turístico. Segundo dados do Iplance, a receita gerada pelo turismo no ano de 1997 alcançou R\$ 679 milhões, cifra maior do que os valores agregados por todo o setor agropecuário ou pela indústria têxtil do mesmo ano. A atividade tu-

rística já emprega 11,2% da população ocupada, o que demonstra sua importância na economia cearense, bem como o enorme potencial que dispõe para a geração de renda e oportunidades de emprego, sem falar das pressões do setor sobre a escola e a profissionalização, exigindo uma mão-de-obra especializada.

Fica demonstrado, portanto, que o Ceará tradicional, agrário e pobre está sendo atravessado por processos de modernidade, o novo sacudindo o arcaico, o que vem provocando modificações significativas nos indicadores sociais.

Na área da saúde, o progresso mais expressivo é revelado pela redução do índice de mortalidade infantil que, em 1987, era de 106 óbitos para um grupo de 1000 crianças nascidas vivas, caindo para 40/1000, em 1997. O Programa Agentes de Saúde que conta com 8.688 agentes (1998), atuando em todos os municípios cearenses e desenvolvendo ações de prevenção à saúde e fazendo educação sanitária nas comunidades rurais e urbanas, é certamente o grande responsável por esse feito. Também houve regularidade e êxito no atendimento ao pré-natal e na cobertura vacinal que atingiu quase 100% em poliomielite, tríplice (DTP), tuberculose (BCG) e sarampo em todos os 184 municípios. A elevação constante da expectativa de vida do cearense que, em 1991, era de 56,80 anos fica, todavia, abaixo, da média nordestina, 59,10 anos, e brasileira, 66,30 anos, segundo o IBGE.

Mas outros avanços contribuíram significativamente para a melhoria da saúde e do bem-estar da população cearense. Dados do Iplance mostram um expressivo crescimento no atendimento da população total com abastecimento d'água, que passou de 37,7%, em 1987, para 50,4%, em 1997. Especificamente em relação à população urbana, a participação foi ainda mais significativa, passando de 65,4% (1987) para 81,2% (1997). O esgotamento sanitário progrediu de modo mais lento, passando de 12,2% (1987) para 25,9% (1997). O número de domicílios com luz elétrica, que alcançava 53,1% em 1987, pulou para 75,6%, em 1996. Os domicílios urbanos atendidos com a coleta de lixo e com luz elétrica saltou de 28% do total em 1987 para 49% em 1996.

A evidência, pelos números acima citados, da melhoria econômica e social do Estado do Ceará nos últimos 10 anos põe em relevo o muito que resta a ser feito. O maior de todos os problemas continua sendo reverter o processo de desigualdade social. Será possível encontrar um modelo de desenvolvimento que favoreça a equidade na distribuição da renda e da cultura em um ambiente social e cultural secularmente arredo à igualdade? Tudo indica que o crescimento cearense da última década obteve sucesso em elevar o patamar de bem-estar da população urbana mais pobre sem, no entanto, diminuir o altíssimo grau de concentração de renda, mesmo dentro do padrões brasileiros.

Esse flagrante e intolerável fracasso pode ser ilustrado por três indicadores: a distribuição da renda interna per capita, a ocupação da mão-de-obra e o Índice de Gini na capital cearense.

Ceará – Renda Interna per capita
Fortaleza e Municípios Selecionados. 1985 – 1991
Em US\$

Municípios	1985	1991
CEARÁ	1.070	1.227
Fortaleza	2.522	2.813
Maracanaú	2.946	4.568
Aiuaba	107	61
Canindé	223	145
Jardim	104	106

FONTE: Iplance (1992,1993^a,1993g, 1998)

Estes dados refletem a realidade dos municípios do sertão, onde, em geral, não há uma atividade econômica estruturante. Nesses municípios, a economia é basicamente dependente da agricultura tradicional de sequeiro, de baixa produtividade e sujeita às variações climáticas. Onde há atividades industriais, como em Maracanaú, sede do Distrito Industrial de Fortaleza, a renda per capita é mais elevada. Entretanto ela não se distribui equitativamente pela população: os mais pobres de Maracanaú e de Fortaleza são tão pobres quanto os pobres de Jardim ou Canindé.

No quadrimestre de julho-outubro de 1998, a mão-de-obra em Fortaleza se encontrava na seguinte situação:

Ocupação formal:	38,11%
Ocupação informal:	53,29%
Desempregada:	13,67%

O Índice de Gini³ de Fortaleza se encontra entre os mais elevados entre as capitais brasileiras. Existe, no entanto, uma pequena luz: segundo o Plano Estratégico, Fortaleza foi a capital que mais desconcentrou renda no País (-0,4%) entre 1987 e 1996, passando de 0,6244 para 0,6220, enquanto Recife obtinha um resultado de +0,2%; Belo Horizonte +2,9%; São Paulo +2,8% e Porto Alegre +7,4%. Deve-se essa pequena reversão a uma contingência estatística ou a um início de um processo de efetiva desconcentração?

Cabe agora descobrir a evolução do quadro escolar dentro da dinâmica econômica e social discutida.

A DINÂMICA ESCOLAR

O déficit escolar da população cearense pode ser ilustrado de maneira chocante pelo Perfil do Eleitorado Cearense apresentado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará em 1998.

PERFIL DO ELEITORADO CEARENSE POR GRAU DE INSTRUÇÃO

Grau de Instrução	Nº Absoluto	%
Analfabeto	588.686	13,7
Lê e escreve	1.705.709	39,6
1º grau incompleto	1.068.186	24,8
1º grau completo	209.656	4,9
2º grau incompleto	301.255	7,0
2º grau completo	279.116	6,5
Superior incompleto	44.554	1,0
Superior completo	70.029	1,6
Não informado	22.029	0,5
TOTAL	4.301.936	100

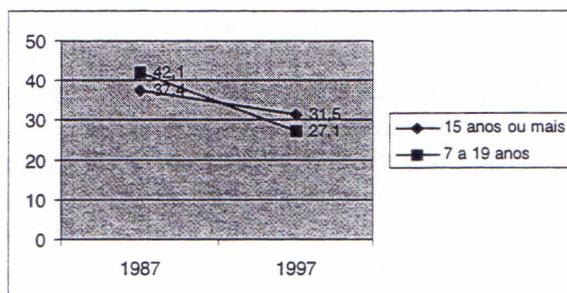
FONTE: TRE, 1998.

Por mais negativamente significativo que seja esse quadro é estático, revelando um momento da evolução da instrução no Ceará. De maior relevância é a pergunta a respeito do iti-

nerário ou movimento da educação escolar cearense na última década. Aí verifica-se que a educação escolar acompanhou a dinâmica progressista da economia e da sociedade do Estado, com nítida tendência a interromper ou mesmo reverter o quadro do eleitorado e do trabalhador cearense no futuro próximo.

De modo geral, pode-se afirmar que a taxa de analfabetismo (15 anos e mais) reduziu-se de 37,4%, em 1987, para 31,5%, em 1997. Houve, porém, queda mais intensa na taxa de analfabetismo para crianças e adolescentes (7 a 19 anos), passando no mesmo período de 42,1 para 27,1%, o que demonstra um progresso no acesso à escola, conforme gráfico abaixo.

Taxa de Analfabetismo



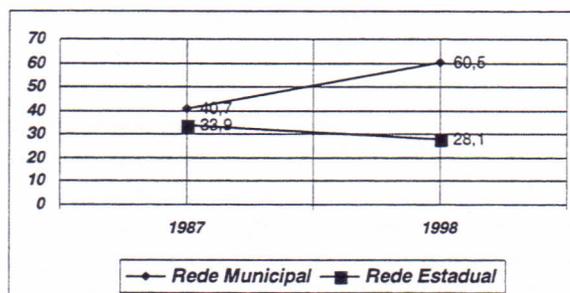
A educação infantil é realizada em creches (0 a 3 anos) e escolas (educação pré-escolar e classes de alfabetização 4-6 anos). A precariedade das estatísticas não permite ter um quadro adequado sobre o número de crianças em creches ou escolas. Mas o próprio governo estima que somente um percentual bastante reduzido de crianças de zero a seis anos – algo em torno de 13% – são beneficiadas por serviços educacionais. Dados do MEC/ INEP sobre o Ceará de 1996 apresentam um total de 274.630 matrículas no pré-escolar e 201.198 em classe de alfabetização, o que significa um percentual de atendimento muito inferior ao NE e ao Brasil. Vale salientar que desses totais, 39,2% e 26,5% respectivamente são matrículas em estabelecimentos privados, indicando que as classes altas e médias estão muito melhor atendidas do que a população mais carente. Talvez essa situação possa ser explicada pela prioridade que vem sendo dada ao ensino fundamental e pela trans-

ferência da educação infantil do Estado para os municípios, devendo os municípios absorver toda a demanda sem ter recursos humanos, financeiros e políticos adequados.

Vale destacar que a educação infantil é realizada numa interface que envolve a Secretaria de Ação Social, tanto no município como no Estado, com o atendimento de crianças de 0 – 4 anos feito em creches, de caráter predominantemente assistencialista e a pré-escola propriamente dita, de 5 – 6 anos, de conotação mais educativa e sob responsabilidade da Secretaria de Educação. As Secretarias de Ação Social conseguem captar recursos em outras fontes para o trabalho com as crianças de 0 – 4 anos, o que agrega recursos ao segmento educacional. O difícil é estabelecer uma política de trabalho compartilhada que rompa com a visão crechista e estabeleça uma política de educação infantil a partir dos primeiros anos de vida. Os profissionais que trabalham nas creches não possuem escolaridade suficiente para atender às crianças na perspectiva de uma ação mais educativa (na grande maioria têm o 1º grau incompleto e realizam atividades de babá).

A taxa de escolarização (número de matrículas em relação à população na faixa etária) para crianças na idade de 7 a 14 anos aproxima-se hoje da universalização, 97,2%. Assim, em 1998, o número total de matrículas no ensino fundamental alcançou a marca histórica de 1.834.090 alunos, representando um crescimento de 127% em relação ao número registrado em 1987, tendo sido o crescimento demográfico de cerca de 16% no período. Na rede **pública** (estadual e municipal) foram efetuadas 1.625.109 matrículas (88,6% do total) em 1998, significando um crescimento de 137% sobre os números de 1987, enquanto que, no mesmo período, houve um declínio de 5,7% na matrícula da escola fundamental privada, devido à suspensão da compra de vagas na rede particular e ao empobrecimento de um segmento da classe média. Ao contrário da rede particular, a rede municipal aumentou fortemente sua oferta de vagas no período 1987-1998, uma vez que sua participação no total elevou-se de 40,7% para 60,5%. A rede estadual reduziu sua parcela de 33,9% para 28,1%.

Taxa de Escolarização



Sucesso quantitativo semelhante ou até maior foi obtido no ensino médio na última década (1987-1998). A matrícula da rede estadual cresceu em 250%, chegando a 142,9 mil alunos; a matrícula da rede municipal, em 213%, enquanto a rede privada aumentava em 12%. Mas, apesar disso, o déficit escolar continua elevado: 70% da população entre 15 e 19 anos.

A educação de jovens e adultos é responsabilidade dos sistemas de educação, mas a pressão social acontece no município e ultimamente vem aumentando muito. O que fazer? Fechar as portas? São jovens que se encontram na economia ativa ou querem urgentemente se empregar, e que precisam de escolaridade imediata. Os cursos supletivos e mesmo as classes de educação de adultos são cada vez mais procuradas e é muito provável que esse fenômeno continue nos próximos 5 anos. É aquela leva de jovens que de tanto repetir e evadir-se abandonou a escola e agora precisa voltar, concluir o 1º grau e encontrar trabalho.

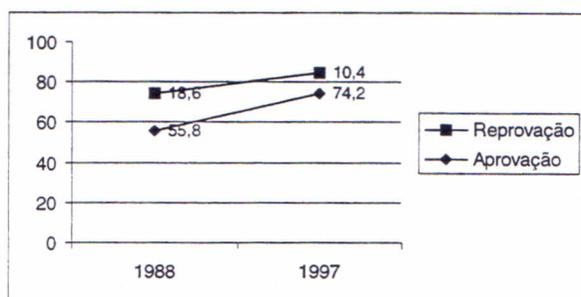
A QUALIDADE

Tamanha evolução quantitativa no ensino fundamental e médio, se, por um lado, alega, por outro, levanta a hipótese de ter sido conquistada à custa de uma queda na qualidade. Com efeito, não é suficiente que crianças freqüentem a escola, ainda é preciso que nela aprendam. Dois indicadores de qualidade estão disponíveis: a taxa de aprovação e a proficiência média nas provas do Saeb.

A taxa de aprovação média do ensino fundamental elevou-se de 55,8%, em 1988, para

74,2%, em 1997. No mesmo período, a reprovação passou de 18,6% para 10,4%. Mas altas taxas de evasão (12,3%, em 1997) e repetência (12,5%, em 1997) provocam sérios problemas de fluxo escolar, sendo bastante elevada a distorção série-idade em todas as séries.

Taxas de Aprovação e Reprovação



O Censo Escolar de 1998 revelou as seguintes taxas de evasão, repetência, aprovação e reprovação no ensino médio em 1997:

**Evasão, Repetência, Aprovação e Reprovação
Ensino Médio – Ceará – 1997**

Rede	Total	Evasão		Repetência		Aprovação		Reprovação	
	Matrícula	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
Estadual	107.965	18.785	17,4	6.631	6,1	79.271	75,1	8.121	9,2
Federal	3.983	359	9,0	1.494	37,5	3.541	73,6	691	2,1
Municipal	29.798	5.163	17,3	1.991	6,7	20.098	77,9	1.423	15,2
Particular	60.074	4.503	7,5	2.387	4,0	47.004	87,5	3.009	14,3
Total	201.820	28.810	14,3	12.503	6,2	149.914	79,2	13.244	11,4

FONTE: SEDUC. Censo Escolar, 1998.

O grande ponto de estrangulamento do ensino médio continua sendo o fato de não contar com recursos próprios e o ensino noturno, que é predominante. Os índices de aprovação e terminalidade são muito maiores no ensino diurno.

Este é um nível de ensino que não conta com recursos próprios, sobrevivendo praticamente de forma clandestina, à sombra do ensino fundamental. Sua oferta é predominantemente noturna, em escolas raramente atraentes, sem padrões básicos de qualidade e pouco compatíveis com os ambientes requeridos por uma população juvenil.

Aceitar como indicador de qualidade a elevação da taxa de aprovação pode se revelar um critério espúrio. Um eventual afrouxamento dos critérios de avaliação pode ter o efeito simultâneo de diminuir a reprovação e a qualidade. A evolução dos resultados cognitivos do SAEB oferece melhor segurança. Em todas as provas de matemática e língua portuguesa (4ª e 8ª série do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) o Ceará se situa abaixo da média brasileira, mas acima da média nordestina. E mais importante: as avaliações de 1997 apresentaram leve melhoria em relação às de 1995, conforme a última tabela desta página.

Parece, então, possível concluir que a expansão do sistema escolar cearense não ocorreu em detrimento de sua qualidade, embora muito reste a fazer para atingir a qualidade desejável.

PROFICIÊNCIA MÉDIA EM MATEMÁTICA E LÍNGUA PORTUGUESA PARA 4ª E 8ª SÉRIES DO ENSINO FUNDAMENTAL E 3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO – BRASIL – NORDESTE – CEARÁ

	4ª série				8ª série				3ª série			
	Matemática		L. Portuguesa		Matemática		L. Portuguesa		Matemática		L. Portuguesa	
	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997	1995	1997
Brasil	191	191	188	186	253	250	256	250	282	289	290	284
Nordeste	179	181	178	178	232	240	230	241	261	290	266	276
Ceará	178	184	180	182	237	244	238	244	271	300	268	281

FONTE: MEC/INEP/DAEB

REALIDADE E PROBLEMAS ATUAIS

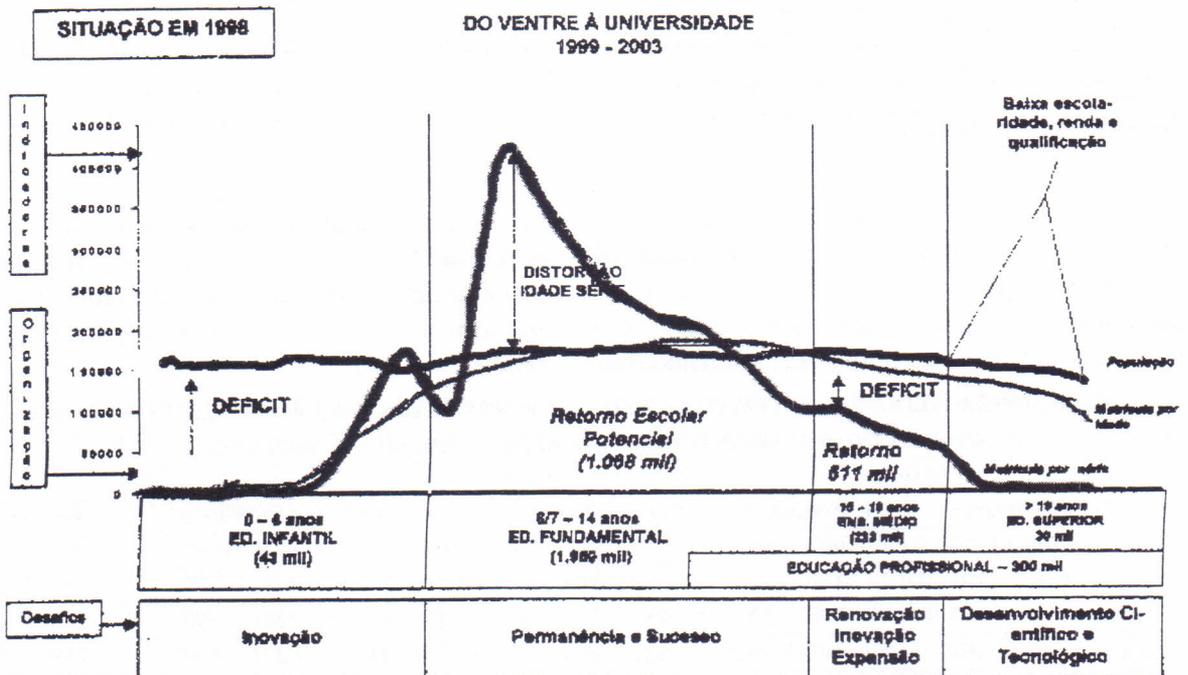
A Secretaria de Educação do Estado do Ceará preparou um gráfico, reproduzido abaixo, que evidencia de maneira elucidativa e heurística o quadro atual da educação escolar cearense e seus principais estrangulamentos para fim de elaboração de políticas adequadas.

O gráfico descreve a situação escolar cearense por meio de três curvas. A primeira curva representa a situação demográfica da população de 0 a 19 anos; a segunda descreve o comportamento da matrícula por idade e a terceira o comportamento da matrícula por série. Numa situação ótima e ideal de atendimento, as três curvas deveriam sobrepor-se em torno da curva populacional, ou seja, o acesso seria universalizado dos 0 a 19 anos e haveria uma perfeita sincronia entre a idade e a série ou o ciclo cursado pelo aluno.

Como pode ser observado, na faixa de 0 a 6 anos há um expressivo déficit educacional, tanto de atendimento escolar como de atendimento não formal. A redução desse déficit será fator decisivo no combate às diferenças sociais. Nesta faixa de idade, todavia,

a matrícula na pré-escola guarda uma relativa sintonia entre a idade e série, o que não se repete na primeira série do ensino fundamental, estendendo-se por toda a educação básica. O fenômeno da distorção idade/série é muito conhecido na realidade educacional brasileira, gerando problemas de ordem pedagógica, administrativa e financeira. No Ceará, ele se constitui no problema número um da educação básica, verificando-se também no ensino médio. Grande parte dos jovens na idade adequada para o ensino médio (15 a 19 anos) está retida em alguma série do ensino fundamental regular ou supletivo. Esse fato pode ser observado nas curvas populacionais, que registram uma cobertura de matrícula na faixa de 15-19 anos próxima dos padrões internacionais (70%), mas alocados em séries inferiores com conseqüências gravíssimas para suas vidas e a sociedade.

Conclui-se, consoante o gráfico apresentado, que a correção do fluxo escolar do ensino fundamental será a grande tarefa da próxima década juntamente com o aprimoramento da qualidade da aprendizagem.



SEGUNDA PARTE: EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR NO CEARÁ

Nesta segunda parte nos deteremos sobre os atores, as políticas e as inovações que explicam a evolução da educação escolar cearense, questionando suas possibilidades de continuidade e de enfrentamento dos desafios do presente.

CONTEXTO HISTÓRICO

Se, como não poderia deixar de ser, a escola pública sempre esteve sob a responsabilidade das três instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), a divisão do trabalho, as funções e o relacionamento entre essas esferas mudaram ao longo do tempo e, especialmente, nos últimos anos. No Ceará, tradicionalmente, a educação primária rural ficou a cargo do município e a urbana e o segundo grau sob a responsabilidade estadual, havendo, portanto, duas redes escolares e dois sistemas escolares mais ou menos independentes ou estanques, apesar da existência de órgãos regionais trabalhando, bem ou mal, no sentido de sua integração. O governo federal limitou-se a administrar umas poucas escolas técnicas e agrícolas, assumindo principalmente uma função de financiamento (FNDE e outras fontes), serviços (livro didático, merenda e kits escolares) e cooperação técnica.

Nos anos 70, dá-se início a um processo de descentralização administrativa e municipalização do ensino. A iniciativa veio da Lei nº 5.692/71 (LDB) que anuncia o seu caráter descentralizador, principalmente em seu artigo 58, que demonstra uma intenção de descentralizar e municipalizar:

A legislação estadual supletiva, (...), estabelecerá as responsabilidades do próprio estado e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Se, por essa Lei, compete aos municípios fomentar o levantamento da população escolarizável, proceder à chamada escolar (art. 20) e aplicar no mínimo 25% da receita municipal de impostos e transferências no ensino fundamental, com a centralização dos recursos pelo poder central, Estados e Municípios perdem, gradativamente, suas verbas, ficando apenas o salário-educação como uma das principais fontes de financiamento. Ao mesmo tempo, portanto, em que se enfraquece política e financeiramente o município, a ele se entrega a gigantesca e custosa tarefa da educação fundamental! A conseqüência era previsível: “a realidade educacional, no final da década de 70 e início dos anos 80, se apresenta com os mesmos problemas das décadas anteriores. A descentralização tão propalada, tratada sem nenhum critério, não gerou resultados satisfatórios” (Mendes:1996, p. 84).

A Constituição de 1988 também adotou a bandeira da descentralização, definindo melhor as responsabilidades de cada esfera do poder público e trazendo a novidade do regime de colaboração. Se os municípios passam a se organizar política e administrativamente de forma autônoma, a União, os Estados e os Municípios organizarão e financiarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, os Municípios agindo no ensino pré-escolar e fundamental, prioritariamente (art. 211, § 1º e 2º). A LDB de 1996 confirmou essa orientação. Ao poder municipal compete oferecer o ensino fundamental, com prioridade, e logo depois a educação infantil, podendo “optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Esse período permitiu o fortalecimento e uma melhor estruturação e organização dos sistemas municipais com a construção e organização de secretarias municipais de educação que

se voltaram, aos poucos e com grande variação entre os municípios, para a racionalização do sistema, a formação do professorado e a montagem de um sistema de informação (embora continue muito frágil até o momento), entre outras ações. O grande obstáculo a ser vencido era (e continua sendo) a política tradicional baseada no clientelismo, no fisiologismo, no partidarismo, no nepotismo, na corrupção, no autoritarismo, na falta de participação popular e na descontinuidade administrativa. Até hoje, a maioria dos municípios não possuem vida democrática fundamentada na participação ativa de cidadãos; eles se apresentam muito mais como “prefeiturização”, ou seja os prefeitos e seus grupos políticos monopolizando o poder para a satisfação de seus interesses. Isto é possível pela falta de uma sociedade civil organizada, falta de mediação e intermediação no jogo de poder e falta de meios de comunicação razoavelmente neutros e imparciais. Todo poder é pessoal, vinculado a um dono, os municípios não tendo evoluído para um mínimo de separação entre o privado e o público.

O processo de democratização dos anos 80, todavia, levou a uma profunda e auspiciosa mudança no relacionamento entre as esferas governamentais. O MEC, com as iniciativas emblemáticas do DIA D na Educação, do Plano Decenal, da municipalização da merenda escolar e da implementação do Fundef, passa a desempenhar uma função de indutor da estruturação, racionalização e democratização dos sistemas municipais de educação, exigindo dos municípios condições para ter acesso a financiamentos, tais como, pagamento do INSS, Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, Planos e Conselhos Municipais de Educação. Nem todos os municípios responderam aos requisitos do MEC, privando-se até de ajuda financeira; entre os que responderam, uns o fizeram de modo meramente formal, outros, de forma plena e operacional, com conseqüências positivas sobre a matrícula e o rendimento escolar.

Os governos do Estado do Ceará acompanharam o modelo indutor do MEC e radicalizaram-no, chegando a implantar uma verdadeira transferência de responsabilidade e de recursos

financeiros, caminhando para a municipalização do ensino fundamental até a 6ª série e para o regime de colaboração determinado na Constituição Federal e Estadual e inaugurando uma nova forma de relacionamento entre Estado e município, como veremos abaixo.

ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Embora a LDB de 1996 tenha facultado aos municípios “se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”, no Ceará, há uma caminhada no sentido da efetivação da segunda opção: compor um sistema único de educação, isto é, construir um sistema escolar que seja simplesmente público e não mais estadual ou municipal. Este processo de “invenção” da escola simplesmente pública se encontra, no momento, em construção. É possível, todavia, acompanhar a evolução dessa construção, distinguindo várias etapas na organização da educação municipal.

A organização da educação municipal no Ceará foi objeto, nos últimos 23 anos, de três iniciativas (tentativas frustradas) de descentralização e municipalização do ensino fundamental que foram formuladas:

- Na criação do Programa de Educação na Zona Rural, em decorrência da Lei nº 5.692/71 e do II Plano Estadual de Educação, 1979/1983;
- Nas Constituições Federal e Estadual de 1988 e 1989 respectivamente e no Decreto Estadual no 20.620/90;
- Na Lei nº 12.452/95, em decorrência da Política Estadual de Educação, “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”.

O processo de municipalização foi deflagrado, em 1975, pelo Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios (Pró-Município), que articulava Estado e Municípios tendo em vista a melhoria do ensino municipal, apoiado na Lei nº 5.692/71 que prescreve a pro-

gressiva passagem do 1º grau para o âmbito da administração municipal.

“Nessa perspectiva, o MEC realizou um trabalho de cooperação técnica e assistência financeira aos Estados, visando, inicialmente, a criar condições mínimas que possibilitassem a melhoria do atendimento escolar mediante uma política de desenvolvimento de recursos humanos e a instalação de uma infra-estrutura necessária ao planejamento, controle e execução de atividades educacionais no município. Alinham-se, ao lado do Pró-Município, o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (Projeto Ceará – Polonordeste), em 1976, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino – Edurural, em 1982, e o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec), em 1979. Todos esses programas e projetos tinham como prioridade o fortalecimento da educação municipal, particularmente da zona rural, e convergiam para uma tentativa de solução dos problemas que afligiam as populações rurais e urbanas, fruto de políticas econômicas e educacionais desconexas. Para coordenar esses programas e projetos, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc) adotou uma estrutura física e de pessoal com capacidade para gerenciar recursos financeiros e ações técnico-pedagógicas destinadas à educação municipal” (Mendes: 1996,111-112).

Com esses programas e o reforço dado pelo Plano Estadual de Educação (1979/83) foram desenvolvidas, no período de 1975/86, uma cooperação técnica e uma assistência financeira aos Municípios através das seguintes linhas de ação: estruturação e/ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Educação (OMEs); elaboração e adoção do Estatuto do Magistério em alguns municípios; planejamento da rede física na zona rural; concepção e introdução do sistema de supervisão na zona rural; elaboração do livro didático para a zona rural (alfabetização e 1ª série do 1º grau); concessão de complementação salarial para professores e técnicos do OME; curso de qualificação para o magistério de 1º

grau; expansão e melhoria da rede física municipal; realização de uma pesquisa participativa com o apoio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com o propósito de vivenciar uma metodologia de planejamento participativo que seria utilizada nos Centros de Educação Rural (CERUs), construídos em vários Municípios do Estado (Idem, p. 114).

Data, portanto, dessa época relativamente recente, a primeira tentativa de estruturação e organização racional e moderna do ensino municipal, então predominantemente rural. De lá para cá, os esforços continuaram com um sucesso relativo, devido, principalmente, à organização política tradicional e obsoleta dos municípios, à falta de recursos humanos qualificados e à ausência de uma sociedade civil participativa. Na realidade, nesta primeira tentativa não houve uma municipalização, mas o embrião de um sistema educacional municipal racional e eficiente.

Uma segunda iniciativa estadual de municipalização ocorre em 1990, sob a influência da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, com a institucionalização do Programa de Municipalização do Ensino Público no Estado do Ceará, através do decreto nº 20.620. No seu art. 232, a Constituição Estadual previa:

“I - Incentivo à criação de Conselhos Municipais de Educação, onde houver condições;

II- transferência da capacidade decisória e de ação aos municípios, nas áreas de ensino de 1º grau;

III- criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação e preparação destas para assumirem os encargos educacionais de 1º grau;

IV- transferência progressiva de encargos e serviços relativos ao ensino de 1º grau aos Municípios, na medida de suas reais possibilidades;

V- criação de mecanismos visando ao fortalecimento das ações municipais e ampliação de repasse de recursos financeiros”.

Na realidade, no período de 1987 (data da extinção do Prorural na Seduc) a 1995, muito

pouco foi feito no sentido de efetivar as determinações da Constituição Estadual, comprovando, mais uma vez, que as Leis podem não surtir efeitos. Houve apoio a Municípios através de distribuição de material didático, equipamentos para cantinas e alguns repasses para infra-estrutura e convênios para resolver problemas na área de pessoal. Em 1993, foi assinado um Acordo de Intenções de Colaboração entre Estado e 182 Municípios que levou a uma certa parceria para construção, ampliação e recuperação de escolas, visando à expansão e à melhoria do parque escolar municipal, bem como a um convênio de docentes, tendo em vista suprir a carência – sem concurso público, com salários inferiores aos dos concursados e com desrespeito à legislação trabalhista – de professores na rede estadual. Mais uma vez as intenções superaram em muito as ações, fenômeno recorrente na educação brasileira.

A terceira iniciativa ou tentativa estadual de Municipalização ocorre com o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará (1995-1998) e a adoção da política educacional expressa no slogan “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, incluída no Plano. Nestes textos, a municipalização de ensino é definida como uma das estratégias para a melhoria da qualidade do ensino e para a universalização do ensino fundamental, estratégia associada aos princípios de participação e parceria. Este posicionamento, aliás, reflete a opinião, senão da totalidade, pelo menos da grande maioria dos educadores, das associações de classes e da sociedade civil, como o atesta o documento “A Municipalização do Ensino: um caminho possível”, preparado pelo Conselho Estadual de Educação e discutido em um Fórum de debate com segmentos da sociedade. Em 6 de junho de 1995, o documento se torna a Lei nº 12.452, que “Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público no Ceará e dá outras providências”. A Lei define claramente os objetivos, as responsabilidades e os encargos comuns ao Estado e aos Municípios. Os objetivos são duplos: criar uma rede única de escolas públicas, gerida pelo Município, e mobilizar todos os segmentos representativos da sociedade cearense e do poder municipal,

estadual e federal na luta pela qualidade e universalização do ensino básico. As responsabilidades do Estado são: prestar cooperação técnica e assistência financeira ao Município, incluir no orçamento as receitas e as despesas referentes ao processo de Municipalização do Ensino Público e aplicar, no mínimo, 25% da receita de impostos, inclusive transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público. Do Município a Lei exige: a elaboração de um Plano Quadrienal de Educação, aplicação dos 25 % constitucionais, um Estatuto de Magistério, um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, um Fundo Municipal de Educação, um Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares, uma sistemática de avaliação e o pagamento de nunca menos de um salário mínimo aos professores leigos. Vê-se, portanto, que realizada a municipalização nos termos da Lei, os municípios teriam uma organização educacional pelo menos formalmente racional, moderna e democrática.

Dada a escassez de recursos financeiros e a necessidade de iniciar o processo a partir de experiências exemplares, o governo estadual, em 27 de novembro de 1995, somente implanta a municipalização do ensino público em seis municípios, cuidadosamente escolhidos. Os 6 municípios escolhidos já vinham se destacando juntamente com outros poucos pela qualidade de suas administrações educacionais e já tinham uma história de sucesso escolar⁴.

Uma pesquisa, realizada no final de 1997, pôde reconhecer os resultados positivos dessa política de municipalização e parceria (Haguette e Vidal: 1998). Ela permitiu dar continuidade às experiências municipais em curso, quase que dobrando os recursos financeiros. Vale salientar que os 6 municípios cumpriram os principais requerimentos, a saber, ter uma secretaria de educação regida por Lei, aplicar pelo menos 25% da receita e possuir um Estatuto e um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, um Fundo e um Conselho Municipal de Educação legalmente instituídos e um sistema de avaliação e pagar um salário mínimo aos professores leigos (com a exceção de Jucás, neste último item).

Esse relato mostra que muitos esforços foram dispendidos para induzir os municípios a dotar-se de uma estrutura organizacional moderna, racional, eficiente e democrática. Ao julgar pela consulta feita aos municípios pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará os resultados parecem insuficientes. Somente 136 dos 184 municípios cearenses responderam a um ofício que inquiria sobre a existência no Município de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério e de um Conselho de Acompanhamento do Fundef. Desses municípios, 129 possuem o Conselho de Acompanhamento e 76, um Plano de Carreira. É pouco. Segundo o Conselho Estadual do Ceará, somente 4 municípios possuem formalmente um Conselho Municipal de Educação, nos moldes determinados pela LDB para a constituição de um sistema de educação. Se existe um sistema municipal de ensino em cada município, dirigido por uma Secretaria de Educação, poucos têm Planos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Educação e uma gestão democrática formalmente constituídos ou realmente operativos e performativos, segundo opinião generalizada entre dirigentes e lideranças no setor⁵. Os obstáculos à organização da educação municipal são, principalmente, a falta de recursos humanos qualificados e a falta de vontade política, acrescida a uma eterna descontinuidade administrativa, fruto do fisiologismo, da corrupção ou da incompetência.

Mas, mesmo assim, o relacionamento entre Estado e Município vem se modificando e há resultados positivos nos sistemas escolares públicos, como comprovado acima. “Eppur, si muove!”.

RELAÇÃO COM O ESTADO NA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Foi mencionada anteriormente uma mudança notável na postura do MEC e dos governos do Estado do Ceará para com os Municípios. Passaram de simples provedores ou repassadores de recursos financeiros para **indutores** de políticas educacionais, condicionando diversos convênios ao cumprimento municipal de diferentes

requerimentos. Há uma insistência contínua sobre a participação e a parceria para se chegar a operacionalizar um regime de colaboração eficiente em termos do acesso, da permanência e da elevação do rendimento escolar dos alunos. Exemplos emblemáticos de inovações nesse sentido podem ser citados.

Primeiro, o “Acordo de Colaboração Mútua” que deu nascimento a um processo de municipalização em 6 municípios, conforme comentado acima. Estado e Municípios se comportaram como verdadeiros parceiros na construção de uma escola pública de qualidade.

Um segundo exemplo é o Concurso Único de Professores organizado pelo Estado e 124 Municípios. Pela primeira vez, Estado e Municípios se unem para fazer um concurso para professores de acordo com os mesmos critérios, com a finalidade de implementar um padrão comum na escolha e contratação de professores das redes estadual e municipais de ensino. Vale notar que esse concurso permitia dar estabilidade de acordo com a Lei aos contratados, fugindo das tradicionais contratações temporárias e cíclicas de acordo com o prefeito de plantão. O concurso teve, portanto, os objetivos de promover a qualidade do ensino e de valorizar o professor, além de dar estabilidade aos sistemas educacionais.

Outra iniciativa relevante e significativa foi a parceria estabelecida no final de 1997 entre o Estado e o Município de Fortaleza para realizar uma matrícula única e conjunta nas escolas municipais e estaduais da capital. A parceria interrompia anos de desencontro e beligerância política entre o Estado e a Municipalidade. De adversários tornaram-se colaboradores para aumentar e melhor distribuir a matrícula escolar.

Em 1997, o governo de Estado decide extinguir as Delegacias Regionais de Ensino, redimensionando-as, transformando-as em Centros de Desenvolvimento da Educação – Crede e reservando-lhes um novo papel na articulação e cooperação entre os municípios. São criados 21 Crede e seu dirigente maior é escolhido numa lista tríplice após concurso público e treinamento *ad hoc*.

Outra iniciativa importante foi o envolvimento do sistema de justiça na defesa do direito à educação. Em 1996, o Unicef e a Seduc realizaram o seminário “Educação de Qualidade: direito de todos – o judiciário em defesa da Educação”. Dele participaram juízes e promotores de justiça de todas as comarcas do Estado, que juntos discutiram questões referentes à garantia constitucional do direito à educação e estratégias de mobilização para sua concretização. A cooperação técnica e política desses atores sociais tem sido de grande importância na elevação dos indicadores educacionais no Ceará nos últimos anos. Outro seminário foi organizado em 1997 com os mesmos juízes e promotores e com a participação de educadores e secretários municipais de educação sobre a ação fiscalizadora dos recursos destinados à educação nos 184 municípios cearenses.

Finalmente, devem ser mencionados os Encontros Regionais pela Educação para ilustrar o novo relacionamento entre Estado, Municípios e sociedade civil organizada. Objetivando o conhecimento e a disseminação da LDB e do Fundef, vinte e um encontros regionais foram promovidos no Estado com a participação de 6.000 pessoas, entre as quais representantes da Undime, Amece, Unicef, Demec, universidades, lideranças regionais religiosas e do Ministério Público, diretores dos Crede, prefeitos e secretários municipais. Outros encontros com semelhante participação foram promovidos por ocasião do Prasep e do Plano Nacional e Estadual de Educação. Nos 6 encontros regionais para a discussão do Plano Nacional e Estadual de Educação foi constatado, segundo relatório da Seduc, que:

- Há necessidade de um maior aprofundamento e fortalecimento do município para a elaboração do seu Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;
- As equipes técnicas dos Credes e municípios carecem de um maior conhecimento da proposta de reorganização do sistema educacional em ciclos de aprendizagem;

- Existe imprecisão de dados, pelos municípios, quanto aos indicadores educacionais locais e regionais;
- Não se percebe conhecimento quanto à repercussão financeira das metas propostas;
- Existem indefinições no que se refere à transferência da cooperação técnico-financeira entre o estado e os municípios.

Essas conclusões indicam as principais dificuldades da nova parceria que se estabelece entre Estado e Município. Se o Estado parece incapaz de implantar na sua rotina administrativa uma cooperação técnica consistente, o Município carece de recursos humanos qualificados e de vontade política. Essas limitações serão cruciais no futuro próximo quando a colaboração mútua será aumentada na introdução e difusão dos ciclos e na nova repartição das responsabilidades de ensino, segundo proposta da Seduc apresentada no Gráfico abaixo.

**PROJETO DE ORGANIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL
EM CICLOS E REPARTIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES
ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ**

PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – 1997 – 2007

A D O L E S C E N T E	ENSINO MÉDIO 3 ANOS		ESTADO	
	ENSINO FUNDAMENTAL DURAÇÃO 9 ANOS	3º Ciclo = 3 anos Idade: 12, 13 e 14		Obrigatório e gratuito financiado pelo fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério
		2º Ciclo = 3 anos Idade: 9, 10 e 11		Prioridade
		1º Ciclo = 3 anos Idade: 6, 7 e 8		
C R I A N Ç A	EDUCAÇÃO INFANTIL (Creche e pré-escola) 0 a 5 anos		MUNICÍPIOS	

AUTONOMIA DA ESCOLA

Todas as políticas educacionais discutidas e aprovadas no Ceará desde, pelo menos, 1995, adotam como ponto de partida a escola em torno da qual se constitui a comunidade educativa, contrariando políticas anteriores que consideravam a escola ponto de chegada de propostas externas que nunca nela se efetivavam. O vetor principal ia das secretarias de educação para a escola. Tentou-se fazer uma revolução copernicana, fazendo surgir da própria escola as propostas pedagógicas. Assim, tanto no Plano Estadual de Educação (1997-2007) como em todos os encontros regionais, congregando Estado, Municípios e sociedade civil organizada, insistiu-se muito numa gestão escolar participativa e compartilhada, na constituição de conselhos escolares atuantes, na discussão e elaboração de um projeto pedagógico específico por cada escola e nas vantagens do repasse financeiro feito diretamente a cada escola ou conselho escolar.

Prova disso é o fato de os diretores da rede escolar estadual serem escolhidos por um sistema misto, culminando pela eleição direta em cada escola por professores, funcionários técnico-administrativos, alunos e pais de alunos. Numa primeira fase, os candidatos passam por exames escritos; numa segunda, os aprovados se candidatam na escola de sua escolha, tendo necessidade de apresentar, para discussão durante a campanha eleitoral, um Plano de Desenvolvimento da Escola.

A criação de conselhos escolares e a elaboração de um projeto pedagógico durante uma semana pedagógica no início do ano letivo passaram a ser também uma exigência nas escolas da rede estadual, embora não se conheça o número de escolas que implementam tais práticas.

Sabe-se que vários municípios acompanharam essas mesmas políticas, mas infelizmente não há informações sobre o número de municípios. Pesquisas sobre municípios específicos, os que são considerados como tendo os melhores resultados escolares, mostram que adotam o projeto pedagógico em cada escola

e os conselhos escolares. Não há também informação agregada sobre o número de municípios que fazem o repasse de recursos financeiros diretamente às escolas e que adotam a prática de um regimento escolar próprio a cada escola.

Vê-se o quanto as informações são falhas no que diz respeito aos municípios e às escolas tanto municipais quanto estaduais. Essa carência identifica a falta de um acompanhamento permanente das instituições educacionais. Existe uma opinião consensual entre os dirigentes da educação de que poucos municípios e poucas escolas se dotaram, de forma realmente operacional, desses instrumentos indispensáveis para um funcionamento participativo e de qualidade. Quanto aos Conselhos Escolares, acredita-se que os municípios com escolas estruturadas com diretores os possuem. Mas, novamente, não há dados.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A receita dos municípios cearenses é extremamente baixa em relação a suas necessidades sociais, sobretudo a dos municípios que vivem da agropecuária. Muitos deles dependem, em quase totalidade, do Fundo de Participação, não tendo possibilidade ou vontade política de cobrar impostos como o IPTR e o IPTU. Não raramente a população tem como principal renda os magros salários da prefeitura e as aposentadorias.

Por esse motivo, o Projeto Nordeste e, especialmente, a criação do Fundef que redistribuiu as receitas para a educação de forma eqüitativa entre Estado e Municípios e elevou o investimento por aluno para R\$ 315,00 (na quase totalidade dos municípios o investimento não chegava a R\$ 180,00) tiveram um grande impacto no ano de 1998. O Estado teve uma perda de R\$ 93.563.615,00 no decorrer de janeiro a novembro e os municípios um ganho de R\$ 191.000.000,00, o que não é uma pequena transferência. O Município de Fortaleza também sofreu uma perda de R\$ 4.048.792,00. De modo geral, os municípios, com o Fundef, mais

do que dobraram sua receita para a educação, o que significou um volume de recursos muito grande. Os municípios de Granja, Icapuí e Viçosa, para tomar três exemplos, contribuíram para o Fundo, respectivamente, com R\$ 694.416,00, 451.506,00 e 680.308,00 e receberam repasse de 1.765.818,00, 1.082.231,00 e 3.413.748,00.

Não há possibilidade de fazer uma avaliação detalhada e rigorosa do impacto do Fundef na educação dos municípios cearenses, pois a situação de cada um é tão diversificada que uma avaliação caso a caso seria necessária antes de se chegar à análise de dados agregados por categoria de municípios. Mesmo assim, alguns dados e entrevistas com pessoas ligadas ao fundo permitem certas conclusões provisórias.

O primeiro ano do Fundef permitiu, à primeira vista, um aumento da matrícula municipal no ensino fundamental ao estabelecer um repasse per capita. O aumento da matrícula municipal da 1ª à 4ª série em 1997 em relação a 1996 foi de 5,8%; em 1998 em relação a 1997, foi superior: 13,7%. O mesmo ocorre da 5ª à 8ª série com respectivos aumentos de 7,7 e 22,0%. O Fundef pode não ter sido a única causa; mas parece razoável pensar que os prefeitos foram a campo, incentivando crianças, jovens e adultos a se matricularem para aumentar o valor do repasse. Há casos conhecidos de alunos fantasmas!

Segundo. O Fundef pode estar contribuindo para a elevação da qualidade do ensino via habilitação dos professores. Cursos de habilitação do magistério, com efeito, se multiplicaram, municípios contratando universidades (Uva e Uece, sobretudo) e outras entidades para ministrá-los, seja de modo presencial, seja de modo virtual e a distância. Uma avaliação desses cursos torna-se necessária, já que pode existir uma grande corrida ao diploma "gracioso", sem qualidade.

Terceiro. Houve, em municípios carentes, um aumento real do salário dos professores de acordo com sua habilitação e qualificação profissional. Aliás, é possível neste tocante destacar um paradoxo ou mesmo uma

distorção do Fundo. Municípios com um alto contingente de professores leigos ficaram com recursos sobrando na impossibilidade de investir em salário os 60% obrigatórios. Outros prefeitos agiram com prudência na elevação dos salários, terminando o ano com recursos provisionados.

Quarto. Muitos Municípios criaram um Fundo de Educação administrado diretamente pela Secretaria de Educação, o que possibilitou o investimento em educação e não seu desvio para outros fins.

Quinto. Certos entrevistados destacaram ainda como consequência positiva do fundo uma mudança de mentalidade de prefeitos e a conscientização dos professores e de suas associações no acompanhamento dos recursos públicos dirigidos à educação.

Além da possível existência de alunos fantasmas e da má qualidade de certos cursos de habilitação de professores, vale destacar dois outros problemas, aliás previsíveis, do Fundef. Novamente não há dados oficiais, mas sabe-se que muitos prefeitos terminaram o ano com recursos financeiros em caixa na esperança de poder utilizá-los para outros fins. Houve denúncias formais e informais de malversação dos recursos, principalmente por educadores e sindicatos de docentes. Deputados da Assembleia Estadual estão tentando abrir a "CPI do Fundef".

Não há números exatos sobre a quantidade de Municípios que criaram a Comissão de Acompanhamento do Controle Social do Fundef. Cento e trinta e seis dos cento e oitenta e quatro municípios responderam ao ofício do Tribunal de Contas dos Municípios inquirindo sobre a criação da Comissão; desses, 129 afirmaram existir uma Comissão de Acompanhamento. Sabe-se, no entanto, que essas Comissões pouco funcionam ou fiscalizam por existir uma ambigüidade sobre sua função e pela pouca qualificação de seus membros. Há, com efeito, uma indecisão sobre a função da Comissão e a de outros órgãos fiscalizadores como o Tribunal de Contas e a Secretaria da Fazenda, teoricamente muito melhor preparados para desempenhar a tarefa. Por outro lado, há dificuldades

em articular a Comissão com uma sociedade pouco atenta e organizada.

Finalmente, se o Fundef pode representar um avanço histórico para a educação municipal cearense e nordestina, vale lembrar que se dirige prioritariamente ao ensino fundamental. Será necessário, num futuro próximo, pensar com a mesma criatividade no financiamento da educação infantil e média, hoje com carência de recursos financeiros e humanos.

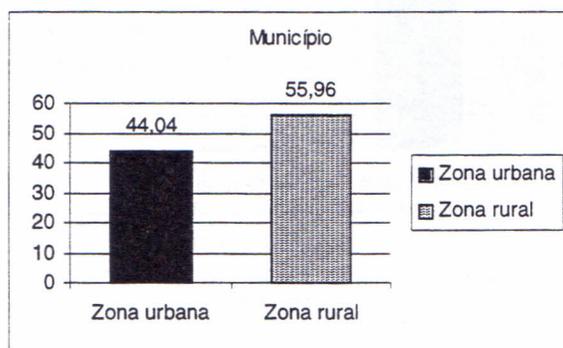
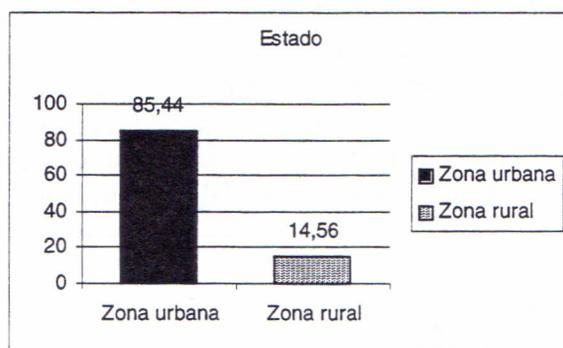
VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

A valorização do magistério tem sido o objetivo maior do Fundef, baseado na premissa de que a qualidade do ensino depende diretamente da competência e da atuação docente, o que é verdade, mas não é toda a verdade. Resultados do Saeb mostraram que a única variável que tem, isoladamente, um efeito direto sobre o rendimento escolar é a presença do livro didático nas mãos do aluno. A competência técnica, ética e política do professor não é diretamente proporcional à elevação do rendimento escolar, isto é, a competência individual. As melhores escolas são aquelas em que os professores agem coletivamente, compartilhando objetivos e metas corretamente operacionalizadas e constantemente avaliadas. A matriz de uma aprendizagem de qualidade não é, portanto, a competência individual do professor, mas o "ethos" ou o espírito e a dedicação dos professores enquanto coletividade, daí a importância da semana pedagógica, da proposta pedagógica da escola e dos conselhos escolares, compartilhando a gestão escolar.

O censo escolar de 1997 não publicou ainda dados sobre o sexo, a idade e o tempo de serviço dos professores cearenses da educação básica, mas é provável que acompanhem de perto a situação nordestina. Desta forma, o universo dos professores estaria formado por mulheres (85,7%), com uma média de idade em torno de 33 anos e com 10 anos de tempo de magistério, o que significa uma população relativamente jovem que pode responder satisfatoriamente a políticas de habi-

litação e qualificação e trabalhar um bom tempo antes de sua aposentadoria.

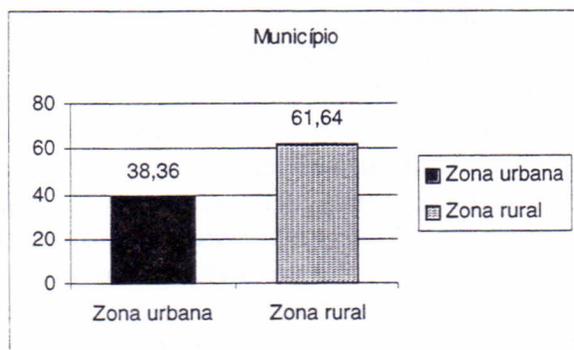
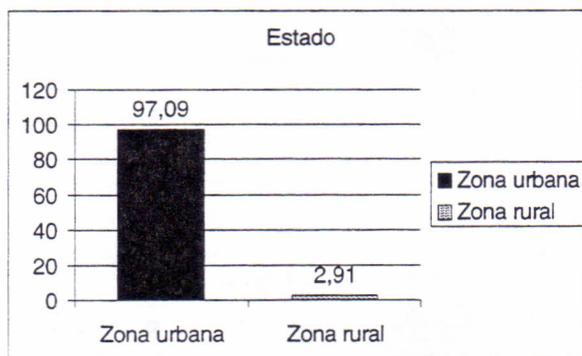
A dependência administrativa do professor cearense e sua localização são bem conhecidas. Na pré-escola, 85,44% dos professores contratados pelo Estado atuam na zona urbana, enquanto 14,56% atuam na zona rural. Conforme gráficos abaixo, a situação se inverte na rede municipal, com percentuais de 44,04% e 55,96%.



No ensino fundamental, 97,09% dos professores contratados pelo Estado atuam na zona urbana e apenas 2,91% na zona rural. Por outro lado, 61,64% dos professores da rede municipal trabalham em meio rural e 38,36% na zona urbana. A divisão das tarefas entre o Estado e os Municípios é, portanto, muito clara quanto à localização geográfica, o que, certamente, onera mais a escola municipal atendendo a um mundo rural muito difuso em termos de distância e demanda. Esse fator deve ser levado em consideração na hora da elaboração de políticas administrativas e pedagógicas.

É notável que a relação número de alunos/professor, em 1996, era bem razoável: 33,7 escola estadual, 24,5 na escola municipal e 22,5

na escola particular. Mais uma vez, a localização rural da maioria dos alunos da escola municipal pode explicar a diferença. Na zona rural, há um excessivo número de escolas de pequeno porte que resulta na impossibilidade do sistema oferecer padrões mínimos de qualidade e em problemas gerenciais diversos. No Ceará, em 1996, 11.658 (82,9%) escolas de ensino fundamental abrigavam uma população de 458.359 (27,9%) alunos, enquanto que 2.400 (17,1%) escolas abrigavam (72,1%) alunos. Esta situação é característica da rede municipal e requer ações que envolvem o reordenamento da rede escolar, a nucleação de escolas de pequeno porte, estratégias de transporte escolar e outras iniciativas, ações já iniciadas em alguns municípios.



Mas é no grau de qualificação profissional do professor por modalidade de ensino que reside o grande desafio dos próximos anos, sobretudo no sistema educacional municipal. Sabe-se que a LDB determinou níveis mínimos de formação, apresentados na tabela seguinte, por nível de atuação (educação infantil, pré-escolar, 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série do ensino fundamental e ensino médio).

Habilitação mínima do docente segundo o nível de atuação de acordo com a LDB de 1996 – Art. 62º

Nível de atuação	Habilitação mínima
Educação infantil (0 a 4 anos)	3º pedagógico – nível médio
pré-escolar (5 a 6 anos)	3º pedagógico – nível médio
1ª a 4ª série do ensino fundamental	3º pedagógico – nível médio
5ª a 8ª série do ensino fundamental	Licenciatura plena
Ensino médio	Licenciatura plena

Tendo esses requisitos em mente, a análise das tabelas seguintes mostra o grande déficit dos professores cearenses em termos de formação profissional. Como não poderia deixar de ser diferente pelo peso rural da educação municipal, a carência é maior na rede municipal.

Pré-Escolar – Funções Docentes por Grau de Formação

UF	1º grau		2º grau		3º grau							
	incomp./completo	completo	completo	completo	completo	completo						
	1991	% 1996	% 1991	% 1996	% 1991	% 1996						
Ceará	6612	74,7	5457	40,7	2228	25,1	7545	56,1	12	0,1	432	3,2
NE	21346	37,1	25070	31,1	33927	58,9	51743	64,3	2294	4,0	3696	4,6
Brasil	31585	18,9	35267	16,1	106843	64,0	144149	65,7	28489	17,1	40061	18,2

FONTE: BRASIL.MEC.INEP. 1997, vol. 1, p. 15 e 48, vol. 3, p. 45

Classe de Alfabetização – Funções Docentes por Grau de Formação

UF	1º grau		2º grau		3º grau							
	incomp./completo	completo	completo	completo	completo	completo						
	1991	% 1996	% 1991	% 1996	% 1991	% 1996						
Ceará	7	0,0	7087	60,6	31516	100	4876	37,4	-	-	231	2,0
NE	15768	23,4	24126	48,3	50817	75,3	23791	47,6	859	1,3	2086	4,2
Brasil	20924	23,3	31170	41,2	65628	73,0	39865	52,8	3269	3,7	4514	6,0

FONTE: BRASIL.MEC.INEP. 1997, vol. 1, p. 17 e 45, vol. 3, p. 47

Como se pode constatar, em 1996, no pré-escolar do Ceará, 40,7% das funções docentes eram ocupadas por professores com 1º grau (incompleto ou completo), sendo também precárias as condições de formação dos docentes de classes de alfabetização, onde 60% das funções docentes eram ocupadas por profissionais com apenas o 1º grau (incompleto ou incompleto). Comparando o Ceará com o Nordeste e o Brasil percebe-se que a formação dos docentes do Estado se encontra numa situação inferior.

Ensino Fundamental – Funções Docentes por Grau de Formação

UF	1º grau incomp./completo				2º grau completo				3º grau completo			
	1991	%	1996	%	1991	%	1996	%	1991	%	1996	%
Ceará	14414	29,4	16341	26,3	25276	51,6	33290	53,5	9900	19,0	12593	20,2
NE	82242	22,3	76998	18,5	214094	58,2	241480	58,0	71653	19,5	97644	23,5
Brasil	1139372	10,8	124642	9,0	624639	48,2	655004	47,2	531954	41,0	608601	43,8

FONTE: BRASIL.MEC.INEP. 1997, vol. 1, p. 20 e 48, vol. 3, p. 50

A mesma situação se repete no ensino fundamental, onde o quadro cearense se encontra aquém do quadro regional e brasileiro. Preocupa descobrir que 26,3% dos docentes cearenses do ensino fundamental possuem apenas o 1º grau (incompleto ou completo) e somente 73,7%, pelo menos o 2º grau completo. Vale salientar, todavia, que esses dados sofreram alteração significativa a partir de 1998, como resultado do Concurso Único para a rede pública de ensino, realizado em 1997, em 124 municípios. Estima-se que esse evento resultou em uma redução de cerca de 53% nos números relativos à presença dos chamados professores leigos na rede.

CONCLUSÕES

As conclusões decorrem com certa facilidade da análise anterior. Se o Estado e os Municípios do Ceará vêm experimentando um progresso inegável em termos da universalização da matrícula das crianças e dos adolescentes entre 5 e 19 anos, com uma leve elevação da qualidade do rendimento escolar, muito resta a fazer, o que exigirá, nos próximos anos, um grande esforço de colaboração e organização racional dos sistemas educacionais, rumo à rede única de escola pública de qualidade. Pode-se mencionar alguns dos maiores desafios a serem enfrentados.

- A reconstrução da educação infantil sob administração municipal e a sua universalização, com grande dificulda-

de de financiamento e recursos humanos qualificados;

- A correção do fluxo escolar no ensino fundamental de maneira a eliminar a defasagem idade/série;
- A ampliação consistente e qualitativa do ensino médio sob a responsabilidade administrativa do Estado, com especial atenção para com o ensino noturno. Aqui também existe um estrangulamento financeiro;
- A habilitação e qualificação do professor leigo de acordo com as exigências da LDB;
- A efetiva estruturação administrativa, pedagógica e participativa dos sistemas educacionais municipais com a operacionalização de Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento de Controle Social do Fundef, Conselhos Escolares, sistemas próprios de avaliação pedagógica e de informações educacionais, Planos Municipais de Educação, Projeto Pedagógico de cada escola, Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, com a colaboração técnica do MEC, da Seduc, dos Credes do Prasesm II e outras entidades como a Undime, a Aprece, os sindicatos de professores e o Unicef, etc.;
- Uma fiscalização rigorosa da aplicação dos recursos do Fundef.

Resolver tudo de uma vez não será possível; a fixação de objetivos, metas e estratégias rigorosos e factíveis e seu devido acompanhamento tornam-se imperiosos diante da grandeza da tarefa. O Prasesm II foi concebido exatamente no sentido de auxiliar os Municípios na estruturação operacional de seu sistema educacional no que diz respeito aos aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros, orçamentários, patrimoniais e de pessoal. Essa nova parceria ajudará os Municípios que se habilitarem a uma colaboração aberta, fundada na vontade política.

NOTAS

- ¹ Este artigo foi preparado por solicitação do Unicef como instrumento de trabalho para o Programa de Apoio aos Secretários de Educação Municipais (Prasem II). Agradeço os comentários e as sugestões de Maristela Marques Rodrigues, Elma Faria de Oliveira e de Eloísa Maia Vidal que enriqueceram o texto sem tirar a minha responsabilidade por eventuais erros.
- ² Nessa primeira parte, baseamos nossa análise em dados da Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance), da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc) e, sobretudo, da versão preliminar do Plano Estratégico de Capacitação da População Cearense 1999–2003.
- ³ O Índice de Gini é uma medida de concentração: quando mais próximo de 1, maior a concentração.
- ⁴ Os municípios escolhidos foram: Icapuí, Iguatu, Fortim, Jucás, Maranguape e Marco.
- ⁵ A busca de dados exatos sobre o número de municípios possuindo Planos Municipais de Educação, Conselhos Municipais de Educação, Gestão Democrática, Conselhos Escolares foi vã. Ninguém sabe dar uma informação exata, porque nenhum órgão mantém um sistema de informação municipal completo. Foram consultados a Undime Estadual, o Tribunal de Contas, o Conselho Estadual de Educação, a Secretaria de Educação do Estado, a Aprece (Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará) e a APEOC (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Ceará).

BIBLIOGRAFIA

- Banco Interamericano de Desenvolvimento. “Estado do Ceará. Análise das Finanças Públicas e Tendências Sócio-Econômicas”. 1994. Mimeo Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE).
- **Ceará em Números. 1997.**
- **Evolução do Produto Interno Bruto do Ceará 1993 – 1995.**
- **Anuário Estatístico do Ceará 1997.**
- Governo do Ceará. “O Desafio da Educação no Ceará. Subsídios para Elaboração do Plano Estadual de Educação (1997 – 2007). Mimeo. “Plano Estratégico de Capacitação da População Cearense. 1999 – 2003). Versão Preliminar. Fortaleza: outubro de 1998. Mimeo.
- Haguette, André e Eloísa M. Vidal. **Os Caminhos da Municipalização no Ceará: uma Avaliação.** Fortaleza: UFC. Casa de José de Alencar. Programa Editorial. 1998. 255 p.
- Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT). “Relatório Semestral. Julho-Dezembro/1998. Fortaleza – Ceará. 1998.
- MEC/INEP/SEEC, Informe Estatístico 1996; Censo Escolar 1997 e 1998 (divulgação preliminar).
- Mendes, Cláudia Maria Sales. **A Descentralização do Ensino Fundamental no Ceará – o Caso do Município de Maranguape.** UFC: FACED. Dissertação de Mestrado. 1996. 184 p.
- SAEB. Primeiro Relatório do SAEB – 1997.
- Sine/Ceará. “Onde e Como se Gera Emprego no Ceará”. Estudo sobre o Comportamento da Força de Trabalho e suas Tendências. Maio. 1997. 33 p. mimeo.