

<https://doi.org/10.18222/eae.v33.8792>

# ESCOLAS MUNICIPAIS DE FORTALEZA: DOIS MOMENTOS DE REORDENAMENTO DA REDE ESCOLAR

 ERINEUDA DO AMARAL SOARES<sup>I</sup>

 ELOISA MAIA VIDAL<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza-CE, Brasil; [erineudasoes6@gmail.com](mailto:erineudasoes6@gmail.com)

<sup>II</sup> Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza-CE, Brasil; [eloisamvidal@gmail.com](mailto:eloisamvidal@gmail.com)

## RESUMO

O artigo analisa a organização da rede escolar do município de Fortaleza, Ceará, no período de 1996 a 2019. O estudo é de natureza quantitativa, de caráter descritivo e explicativo, baseado em dados obtidos nas secretarias estadual e municipal de educação, provenientes do censo escolar e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. A análise mostra que a rede municipal passou por dois momentos de reordenamento: o primeiro, associado ao processo de municipalização do ensino fundamental, e o segundo, a especialização das escolas na oferta de um único segmento do ensino fundamental, vinculado às políticas de avaliação em larga escala e a mecanismos de *accountability* implementados na educação básica do Ceará.

**PALAVRAS-CHAVE** REDE MUNICIPAL DE ENSINO • MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO • ENSINO FUNDAMENTAL • AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA.

Como citar: SOARES, Erineuda do Amaral; VIDAL, Eloisa Maia. Escolas municipais de Fortaleza: dois momentos de reordenamento da rede escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 33, e08792, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18222/eae.v33.8792>

## ESCUELAS MUNICIPALES EN FORTALEZA: DOS MOMENTOS DE REORGANIZACIÓN DE LA RED ESCOLAR

### RESUMEN

El artículo analiza la organización de la red escolar en el municipio de Fortaleza, Ceará, del 1996 al 2019. El estudio es de carácter cuantitativo, descriptivo y explicativo, en base a datos obtenidos en las secretarías de educación estatal y municipal, del censo escolar y del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [Índice de Desarrollo de la Educación Básica] del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira]. El análisis muestra que la red municipal ha pasado por dos momentos de reorganización: el primero, asociado al proceso de municipalización de la educación básica y el segundo relativo a la especialización de las escuelas al ofrecer un segmento único de educación básica, vinculado a políticas de evaluación amplias y a mecanismos de *accountability* implementados en la educación básica de Ceará.

**PALABRAS CLAVE** RED EDUCATIVA MUNICIPAL • EDUCACIÓN MUNICIPAL • EDUCACIÓN PRIMARIA • EVALUACIÓN A GRAN ESCALA.

## MUNICIPAL SCHOOLS OF FORTALEZA: TWO INSTANCES OF SCHOOL NETWORK REORGANIZATION

### ABSTRACT

The present paper analyzes the organization of the school network in Fortaleza, Ceará, from 1996 to 2019. The study is quantitative, descriptive, and explanatory in nature, based on data obtained from the state and municipal education departments, from the school census and Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [Basic Education Development Index] of the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Anísio Teixeira National Institute of Educational Studies and Research]. The analysis shows that the municipal network has been through two instances of reorganization: the first one is associated with the municipalization process of elementary education and the second, with the specialization of schools in offering a single segment of elementary education related to large-scale evaluation policies and accountability mechanisms, implemented in elementary education in Ceará.

**KEYWORDS** MUNICIPAL EDUCATION NETWORK • MUNICIPAL EDUCATION • ELEMENTARY EDUCATION • LARGE SCALE EVALUATION.

Recebido em: 26 JUNHO 2021

Aprovado para publicação em: 20 SETEMBRO 2022



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

## INTRODUÇÃO

O processo de reorganização das redes escolares em municípios brasileiros e em alguns países do mundo surge como uma possível resposta ao comportamento demográfico da população, às migrações internas – bem como entre cidades –, à necessidade de otimização de recursos financeiros, humanos e materiais na educação pública, à busca por melhoria da qualidade de indicadores educacionais e à procura por eficiência e eficácia dos sistemas de ensino, entre outros fatores.

Trata-se de uma ação complexa e de forte impacto político e social, especialmente por envolver movimento de gestores, professores e alunos. Portanto, caracteriza-se como uma iniciativa que demanda minuciosas e qualificadas análises por parte dos planejadores que atuam no campo da política educacional, um robusto estudo sobre a relação custo-benefício no curto e médio prazo, alinhamento institucional em todos os níveis de governo e, principalmente, uma articulação entre os gestores escolares e a comunidade que será afetada por tal iniciativa.

Apesar de sua complexidade, o que se denomina reordenamento da rede física escolar vem acontecendo em vários países do mundo ocidental e no Brasil. Em Portugal, por exemplo, esse reordenamento vem sendo subsidiado por estudos demográficos, aparato legislativo e normativo, que conclamam a participação das comunidades escolares por meio da elaboração das cartas educativas. Contudo, esses fatores não impedem os conflitos entre autarquias e órgãos gestores centrais, a resistência de professores e suas entidades representativas, a resistência de pais e de setores das comunidades afetadas (GRAÇA, 2016).

No Brasil, a publicação da Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996a), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), define a nova organização da educação nacional e estabelece atribuições da União, dos estados e dos municípios quanto à oferta de educação básica, como indicam os artigos 8º, 9º, 10 e 11. Essa lei, sucedida de outros marcos legais, fomentou iniciativas para reestruturar as redes de ensino públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais. Dados do Censo Escolar de 1996 mostram que o país possuía 220.226 estabelecimentos que ofertavam educação básica, número que caiu para 180.610 em 2019, o que representou uma redução de 39.616 escolas, equivalente a 18% (BRASIL, 1996b, 2019).

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise sobre a rede escolar do município de Fortaleza, capital do Ceará, no que diz respeito à sua organização no período compreendido entre os anos de 1996 e 2019. O estudo é de abordagem quantitativa, de caráter descritivo e explicativo (ARAGÃO, 2011; DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008), baseado em dados obtidos junto às secretarias estadual e municipal de educação, provenientes do censo escolar e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no período considerado. Os dados foram organizados em planilhas Excel do

Pacote Office da Microsoft, utilizando estatística descritiva para algumas variáveis, trabalhando com valores máximos e mínimos, medidas de tendência central (média) e medidas de dispersão (desvio padrão e coeficiente de variação).<sup>1</sup>

Para subsidiar as análises relativas aos processos de reordenamento das redes escolares, recorre-se a autores como Graça (2016), Rocha (2018), Abrucio, Seggatto e Pereira (2016), Vieira, Vidal e Medeiros (2018), Ball (1998), Barroso (2003) e Akkari (2011), que têm se debruçado sobre as implicações que os novos modelos de gestão pública vêm produzindo nos países cujas economias se alinham às propostas neoliberais. É importante destacar que, no Brasil, são escassos os estudos sobre reordenamento das redes físicas escolares, o que representa uma lacuna nas discussões sobre política e gestão educacional.

A análise empreendida sobre a rede municipal de Fortaleza foi dividida em dois períodos: de 1996 a 2006 e de 2007 a 2019. O primeiro tem caráter descritivo, em decorrência da escassez de dados que permitam uma análise minuciosa, enquanto o segundo, por dispor de série histórica mais consistente e detalhada, permite análises mais aprofundadas.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é feita uma contextualização a partir de pressupostos teóricos do novo modelo de gestão pública, introduzido em decorrência das posturas neoliberais e suas consequências sobre o reordenamento das redes de ensino. Na segunda seção, analisam-se os dados relativos ao município de Fortaleza, tentando compreender os movimentos em torno do reordenamento ocorrido na rede municipal de ensino. Na terceira seção, procura-se analisar alguns indicadores educacionais relacionados à qualidade dos sistemas educacionais, como o Ideb, as taxas de rendimento e a distorção idade-série no período 2007-2019. Finalmente, as considerações finais procuram refletir sobre os movimentos ocorridos na rede municipal e as intencionalidades que nortearam o trabalho nos últimos anos.

## **REORDENAMENTO DE REDE ESCOLAR: DESCENTRALIZAÇÃO, OFERTA E BUSCA DE RESULTADOS**

A discussão sobre o reordenamento das redes escolares pode ser compreendida a partir das políticas de descentralização contidas nos princípios do neoliberalismo e que integram as orientações emanadas das agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização dos Estados

1 O coeficiente de variação (CV) é uma medida de dispersão relativa que serve para comparar dois ou mais conjuntos de dados de unidades diferentes. Ele mede o grau de concentração dos dados em torno de sua média: quanto maior o coeficiente de variação, maior a dispersão em torno da média.

Americanos (OEA) (AKKARI, 2011). Esses organismos, embora com características distintas, apresentam consenso quanto à implementação da política educacional nos países, como “[...] a ampliação da escolaridade obrigatória, uma mudança nos níveis de ensino e na estrutura curricular, gestão descentralizada e avaliação constante da qualidade educacional” (COSTA, 2012, p. 73).

Os avanços das propostas neoliberais nos países latino-americanos, a partir da década de 1980, podem ser contextualizados pela globalização da economia e dos mercados, pela ideia norteadora de redução do tamanho do Estado e pelo novo enfoque proposto para as políticas sociais, que abolem a ideia de criação de um Estado de bem-estar social e apostam em um modelo de Estado regulado pelo mercado. No campo da política educacional, as propostas neoliberais apontam soluções genéricas, como a subordinação à economia e a transformação da educação em mercadoria (BALL, 1998).

Embora a descentralização possa beneficiar a população local, ela se coloca como uma nova estratégia de ação em que a presença do Estado-avaliador (AFONSO, 1998) se faz presente na medida em que este

[...] passou a adotar um *ethos* competitivo subjacente à lógica do mercado com a importação para o setor público de modelos de gestão empresarial, cuja ênfase é posta nos resultados ou nos produtos alcançados, impactando profundamente a educação. (COSTA, 2020, p. 50).

Ancorados nesse pensamento, diversos países latino-americanos e europeus vêm implementando políticas de descentralização da oferta de serviços educacionais públicos. Conforme Barroso (2003), desde os anos 1980, em Portugal, se assiste à passagem de uma regulação centralizada para uma regulação mais descentralizada, por meio de cartas municipais.

Cordeiro, Martins e Ferreira (2014, p. 601) afirmam que a rede escolar portuguesa passou por grandes desequilíbrios entre oferta e procura, o que culminou

[...] num aparente paradoxo: “alunos a menos” e “escolas a mais” em territórios de baixa densidade, em geral, rurais e do interior, por oposição à existência de ‘alunos a mais’ e ‘escolas a menos’ em territórios de alta densidade, normalmente, urbanos e do litoral.

Destarte, o processo de reordenamento da rede escolar nesse país promoveu: 1) uma dinâmica de discussão em prol de planejamento estratégico que serviu de base ao processo de reorganização da rede escolar; e 2) flexibilidade à participação e à tomada de decisões dos atores locais. Ao promoverem uma interlocução entre o poder local, a descentralização e a reorganização da rede escolar portuguesa, os autores identificaram três possíveis modelos de reordenamento nas escolas

municipais lusitanas: reordenamento decretado, reordenamento de conciliação e reordenamento comunitário.

O primeiro se dá quando as soluções propostas pelo reordenamento da rede escolar têm total correspondência com as defendidas pelo Estado. Elas resultam de uma regulação local (município e comunidade educativa), sem grandes tensões aparentes com os objetivos e estratégias das políticas educativas defendidas pelo Estado. O segundo modelo concretiza-se quando as soluções encontradas tendem a equilibrar as propostas emanadas do Estado e as defendidas pela comunidade. As soluções de reordenamento

[...] são construídas numa arena política de baixa intensidade ou mesmo mitigada, em que as comunidades e o Estado procuram, através de um processo compósito de “perdas e ganhos”, chegar a soluções que satisfaçam tanto o “centro” como a “periferia”. (CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014, p. 597).

Já o reordenamento comunitário se consolida quando prevalecem soluções que correspondem majoritariamente às reivindicações dos atores locais, sobrepondo-se aos critérios e objetivos definidos centralmente, ou ignorando-os (CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014).

No Brasil, os processos de descentralização da educação ganham força desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016), seguida pela LDB de 1996 e pela criação da política de fundos contábeis: primeiro o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e depois o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Segundo Melo, Fernandes e Oliveira (2017), com o advento da LDB, os governos federal, estadual e municipal passaram a planejar suas ações para o sistema educacional de forma mais colaborativa, rompendo com uma visão centralizada em um ente federado. Assim, essa prerrogativa legal foi fundamental para que se reorganizasse não só a oferta da educação básica entre os entes federados – municípios e estado –, mas também levou a uma nova organização das redes escolares. Embora essa relação entre os entes federados nem sempre seja amistosa e horizontal, na educação, como aponta Arretche (2006, p. 104), “[...] o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva”. Isso motivou a busca pela redução das assimetrias intraestaduais de gasto no ensino fundamental, a promoção da valorização salarial dos professores e a criação do Fundef em 1996.

Em um primeiro momento, correspondente ao período 1996-2006, ocorre um reordenamento de rede física marcado fortemente por duas variáveis: o crescimento das matrículas e o processo de municipalização do ensino fundamental. Enquanto

a primeira representa a inclusão de parcelas da população anteriormente excluídas da escola, a segunda, prevista no artigo 10 da LDB, se dá de formas variadas e em velocidades distintas em cada estado por meio da municipalização dos anos iniciais, da municipalização do ensino fundamental completo e da municipalização parcial dos anos finais do ensino fundamental. Esse momento é marcado pela criação do Fundef, que associava um valor aluno-ano a cada matrícula no ensino fundamental, o que estimulou a criação de novas vagas e a ampliação da oferta por parte das redes municipais e estaduais. Isso fez com que houvesse um avanço na oferta dessa etapa da educação básica, visando à universalização em um período inferior a uma década.

O processo de reordenamento das redes de ensino surge, portanto, no contexto da reorganização da oferta da educação básica e da descentralização do ensino público, com os entes federados procurando atender ao que preconizava a nova legislação educacional. Ele é marcado por arranjos institucionais e interfederativos, construídos, em grande parte, por consensos que envolviam a transferência administrativa de prédios escolares, cessão de docentes de uma rede para outra (do estado para o município e vice-versa) e transferências de alunos entre as redes estadual e municipal. Em outras situações, esse movimento assumiu um caráter concorrencial, gerando tensões e disputas entre estados e municípios por alunos e, conseqüentemente, por recursos provenientes do Fundef.

Em algumas regiões brasileiras, como a Nordeste, o Fundef funcionou como um estímulo aos municípios para aumentar suas ofertas de ensino fundamental. Já em outras regiões do Brasil em que municípios têm mais autonomia financeira, decorrente de receitas próprias, esse movimento foi mais ameno. Em algumas unidades da federação, a organização da oferta do ensino fundamental foi regulada pelo próprio governo estadual.

Para além da municipalização, com os argumentos de otimizar os recursos, assegurar o acesso e a permanência do aluno na educação básica e promover melhor aproveitamento dos espaços públicos escolares, as secretarias de educação de estados como São Paulo, Goiás e outros promoveram e continuam realizando reordenamento de suas redes escolares (ROCHA, 2018; GIROTTO, 2016). Após esse primeiro momento, em que se registra crescimento generalizado nas redes de ensino, os municípios passaram por novos processos de reordenamento ao longo dos anos, associados a variáveis relacionadas à dinâmica do espaço urbano, à redução de matrículas do ensino fundamental, a novas demandas educacionais, como oferta de educação infantil (creche e pré-escola), e à melhoria de indicadores educacionais decorrentes de políticas de responsabilização.

No Ceará, o processo de descentralização do ensino fundamental teve início nos anos 1980, e a ele está associado um amplo reordenamento das redes escolares do estado e dos municípios. O primeiro governo eleito após a redemocratização,

Tasso Jereissati (1987-1990), continuou políticas bem-sucedidas do passado por meio de uma relação menos clientelista com os municípios, dando-lhes liberdade para aderirem aos programas estaduais (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2016). Isso foi feito aumentando o papel do governo estadual em termos de assistência técnica, estruturando um modelo descentralizador no qual o estado não delegou simplesmente as tarefas às municipalidades, mas também dividiu o trabalho com a esfera local. Tal iniciativa possibilitou a construção de uma relação amistosa com os municípios, lançando as bases de um “regime de colaboração” que passaria a se fazer presente na LDB, artigo 8º (BRASIL, 1996b).

Essa relação interfederativa vai sendo construída por meio de ações pontuais e específicas. Na perspectiva de Vieira, Vidal e Medeiros (2018), a partir do segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati (1995-2002), começam a ser instituídas as primeiras etapas do regime de colaboração, com várias iniciativas marcantes, algumas contidas no Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998), que designou ao município assumir gradativamente a responsabilidade pela educação infantil e pelos primeiros anos do ensino fundamental.

Visando à municipalização da oferta dos anos iniciais do ensino fundamental, foi firmado um acordo de cooperação entre o estado e seis municípios (Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás) em 1995. Essa experiência foi considerada bem-sucedida, ficando conhecida como “Fundefinho”, pois consistia em estabelecer um repasse de recursos correspondente a um custo aluno-ano mínimo àqueles municípios que assumissem a oferta dos anos iniciais. Dando continuidade a essas ações, o governo do estado do Ceará firmou convênios de municipalização com 124 municípios, e o repasse de recursos financeiros gerou uma onda de municipalização que atropelou a proposta inicial (VIEIRA; VIDAL; MEDEIROS, 2018), uma vez que os municípios avançaram na oferta de matrículas dos anos finais do ensino fundamental, inclusive buscando alunos da rede estadual. Esse processo aconteceu de forma acelerada e desordenada, fazendo a Secretaria de Educação (Seduc) do estado perder o controle da situação, muitas vezes sendo levada a lidar com fatos consumados.

Esse crescimento acelerado das matrículas municipais conduziu a um reordenamento imediato das escolas, até mesmo da rede municipal de Fortaleza. A forma de estímulo e apoio fornecido pelo estado aos municípios consistia na cessão de prédios, já que não podia transferir os docentes da rede estadual para a rede municipal. Ou seja, no processo de municipalização do ensino fundamental, o município recebia os alunos e os prédios escolares; entretanto, os professores continuavam pertencendo à rede estadual. Esse momento corresponde ao “reordenamento decretado” (CORDEIRO; MARTINS; FERREIRA, 2014), pois prevalece a lógica do Estado, praticamente sem participação da comunidade.



Em um breve período entre 2003 e 2005, os processos de reorganização das redes estadual e municipais começaram a enfrentar alguns impasses associados à impossibilidade de cessão de prédios escolares por parte da rede estadual, que tinha chegado ao seu limite, uma vez que precisava assegurar a oferta do ensino médio. É nesse momento que surge uma alternativa, oficializada pela Seduc: a cogestão escolar, que significou a formalização e organização da oferta estadual e municipal em uma mesma escola (CEARÁ, 2005).

Essa experiência era de complexa operacionalização, pois, no mesmo estabelecimento de ensino, funcionava, geralmente, uma equipe de gestão constituída por membros indicados pelo município e pelo estado. As matrículas, por sua vez, também eram compartilhadas, sendo as de ensino fundamental vinculadas ao município e as de ensino médio ao estado. Essa estratégia tinha como finalidade promover a racionalização da oferta em sintonia com as demandas sociais e a dinâmica geográfica da população, otimizando a capacidade de atendimento dos estabelecimentos de ensino. Ela foi implementada em algumas escolas de poucos municípios e teve vida curta, terminando com o retorno da unidade escolar à oferta por parte de uma única dependência administrativa.

O segundo momento do reordenamento das redes escolares tem como marco temporal a criação do Fundeb em 2007, um fundo contábil que substituiu o Fundef e passou a financiar todas as etapas e modalidades da educação básica. Nesse mesmo ano, foi criado o Ideb, que deu maior visibilidade ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), uma avaliação em larga escala aplicada em todo o país. Com a universalização do ensino fundamental atingida, e o compartilhamento dessa oferta entre as redes municipais e estaduais equacionado na maioria dos estados brasileiros, os processos de reordenamento passaram a ser pautados por uma reorganização interna das redes escolares com vistas à melhoria dos resultados de proficiência dos alunos e ao aumento na taxa de aprovação. As avaliações em larga escala assumiram o protagonismo da política educacional e, além do Saeb, que passou a ser censitário a partir da divulgação de seus resultados – que consideravam os desempenhos por escolas, municípios e estados –, começaram a surgir modelos próprios de avaliação em estados e municípios, associados a políticas de *accountability*.

No Brasil, nos últimos anos, quando se observa a implantação gradativa das políticas associadas à *accountability*, por meio das avaliações em larga escala, constata-se que essas passam do nível de diagnóstico para o pragmatismo (WERLE, 2011). O país segue modelos das grandes nações que competem entre si por um lugar privilegiado no mercado global e veem a educação como forte aliada nessa conquista.

Segundo Afonso (2009), a política de *accountability* está associada a três dimensões articuláveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização; e há quatro formas de *accountability* no sistema educativo: decorrente da avaliação docente, da

avaliação institucional, das avaliações em larga escala e dos *rankings* produzidos pelos resultados das escolas. É possível associar os processos de reordenamento das redes escolares à pretensão de melhoria da proficiência dos alunos nas avaliações em larga escala e conseqüentemente à obtenção de uma melhor posição das escolas nos *rankings*.

No Ceará, as primeiras experiências de avaliação em larga escala tiveram início com a criação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee) em 1992 (PEQUENO; COELHO, 2004). Ao longo dos anos, o Spaee se aperfeiçoou e ampliou seu escopo de atuação, abrangendo as redes municipais e sendo considerado uma rica fonte de informações para o delineamento das políticas e da gestão da educação no estado. Ele foi também um dos primeiros sistemas de avaliação em larga escala em nível estadual a associar mecanismos de premiação e bônus a escolas, gestores, professores e alunos, inaugurando o que a literatura denomina políticas de responsabilização (BROOKE, 2006).

O Spaee, hoje, é considerado uma iniciativa de política educacional do Ceará de grande impacto, fazendo-se presente nas redes de ensino dos 184 municípios cearenses e na rede estadual. A partir de 2008, seus resultados são utilizados como mecanismo para o cálculo do Índice de Qualidade da Educação (IQE), que compõe a fórmula de distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) aos municípios, respondendo por 18% dos 25% estabelecidos. Os resultados também orientam a criação do Prêmio Escola Nota Dez, uma iniciativa que premia e apoia escolas em função do desempenho dos alunos no referido exame, anualmente.

A centralidade da política educacional em torno da avaliação estadual em larga escala induz os municípios à busca pela melhoria dos indicadores escolares associados aos mecanismos de *accountability*, o que faz com que implementem nas suas redes escolares estratégias de gestão visando a melhores resultados. É nesse contexto que emergem novas formas de reordenamento das redes escolares.

### **A REDE ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: DOIS MOMENTOS DE REORGANIZAÇÃO**

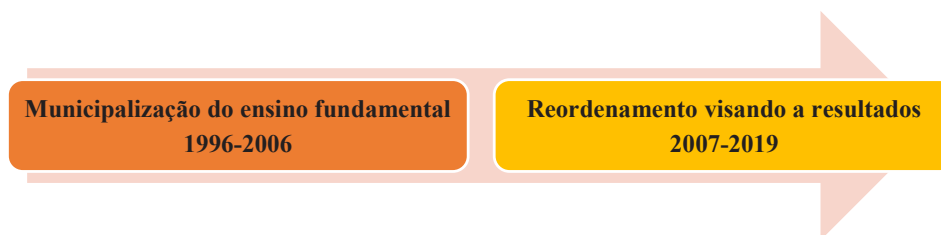
A organização da rede escolar do município de Fortaleza se constitui a partir de influências externas e internas a seu próprio território. Na dimensão externa, essas influências estão associadas às políticas educacionais concebidas pelos governos federal e estadual. No que diz respeito ao governo federal, é possível destacar a criação do Fundef (1996), do Fundeb (2007) e do Ideb (2007). No tocante ao governo estadual, são marcantes o modelo de municipalização do ensino fundamental, o protagonismo do Spaee nas redes municipais e o impacto decorrente dos critérios

estabelecidos para a distribuição dos recursos financeiros relativos à cota-parte do ICMS. Na dimensão interna, um conjunto de variáveis relacionadas ao comportamento demográfico da população, como a ocupação do espaço urbano, as migrações internas entre bairros e a mobilidade da população economicamente ativa, contribui para a construção da cartografia escolar.

Fortaleza, capital do estado do Ceará, tem 2.686.612 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2020) e 121 bairros. Ao longo dos anos, sua complexa rede escolar tem sido objeto de mudanças decorrentes de diversas situações, como o esvaziamento do centro da cidade, a migração populacional do interior para a capital, o surgimento de novos bairros cada vez mais periféricos, o impacto de programas habitacionais que fazem emergir demandas em curto espaço de tempo e os fatores atrelados às políticas públicas emanadas dos governos federal e estadual (PEQUENO *et al.*, 2021).

Assim, a reorganização da rede de escolas municipais de Fortaleza pode ser analisada a partir dos dois momentos apontados na primeira seção, como mostra a Figura 1.

**FIGURA 1 - Etapas do reordenamento da rede escolar municipal, Fortaleza, 1996-2019**



Fonte: Elaborado pelas autoras (2021).

O primeiro momento (1996-2006) teve como protagonista o governo do estado do Ceará, com a decisão de municipalizar o ensino fundamental. Dados do censo escolar dos anos 1996 e 2006 mostram que a rede estadual reduz em 215 o número de escolas (23,7%) e as redes municipais passam de 13.325 para 9.173 escolas (redução de 31,2%,  $n = 4.152$ ),<sup>2</sup> embora nesse mesmo período se registre um crescimento de 723.854 matrículas na educação básica. Sobre esse momento, as informações disponíveis apresentam lacunas que não permitem análises mais apuradas, portanto o estudo procura descrever as ocorrências a partir das iniciativas de políticas educacionais adotadas.

2 Essa redução de escolas nas redes municipais está relacionada à extinção ou nucleação de escolas rurais, que até 1996 existiam de forma pulverizada por todo o território cearense, muitas vezes consistindo em uma única sala de aula com oferta multisseriada e reduzido número de alunos, contando com um professor leigo.

Nessa fase, o município se interessava pelo crescimento de matrículas visando aos recursos do Fundef e, por isso, apresentou baixa reação ao modelo proposto. Ele se aproxima do reordenamento decretado apontado por Cordeiro, Martins e Ferreira (2014) para o caso de Portugal, em que as soluções propostas têm total correspondência com as defendidas pelo Estado. O município também passou a receber prédios da rede estadual e aderiu à cogestão em algumas escolas.

A capital foi onde mais se vivenciou a experiência baseada no modelo de cogestão, que chegou a ser tipificado em cogestão 1 e cogestão 2. O primeiro tipo ocorria quando, em uma mesma unidade escolar, o município ofertava dois turnos e o estado somente um. Nesse caso, o município indicava dois componentes da gestão escolar – diretor e secretário – e o estado designava o coordenador pedagógico, sendo municipal a natureza jurídica da escola. Assim, a manutenção e a conservação do prédio e do mobiliário, os equipamentos, o acervo bibliográfico e os demais insumos inerentes ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, bem como as atribuições administrativas, eram da responsabilidade do município. No segundo modelo, a situação era inversa, ou seja, em uma mesma unidade escolar o estado ofertava dois turnos e o município somente um. Nessa situação, o estado indicava o diretor e o secretário, enquanto o município indicava o coordenador pedagógico. Nesse contexto, a escola era identificada como da rede estadual, portanto seria da responsabilidade do estado a manutenção do prédio escolar e do mobiliário, os equipamentos, o acervo bibliográfico e os demais insumos inerentes ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, assim como as atribuições administrativas. Essa experiência ajudou a sanar as demandas imediatas, mas se mostrou de alta complexidade do ponto de vista da gestão escolar e da rede como um todo, tendo vida breve.

Nesse período, Fortaleza foi praticamente o único município do Ceará em que o processo de municipalização não se completou, fato associado à limitação de escolas nas duas redes – o estado não podia ceder escolas para a rede municipal por causa da oferta de ensino médio, e o município não dispunha de prédios escolares nem tinha condições de construir, em curto espaço de tempo, para receber novos alunos.

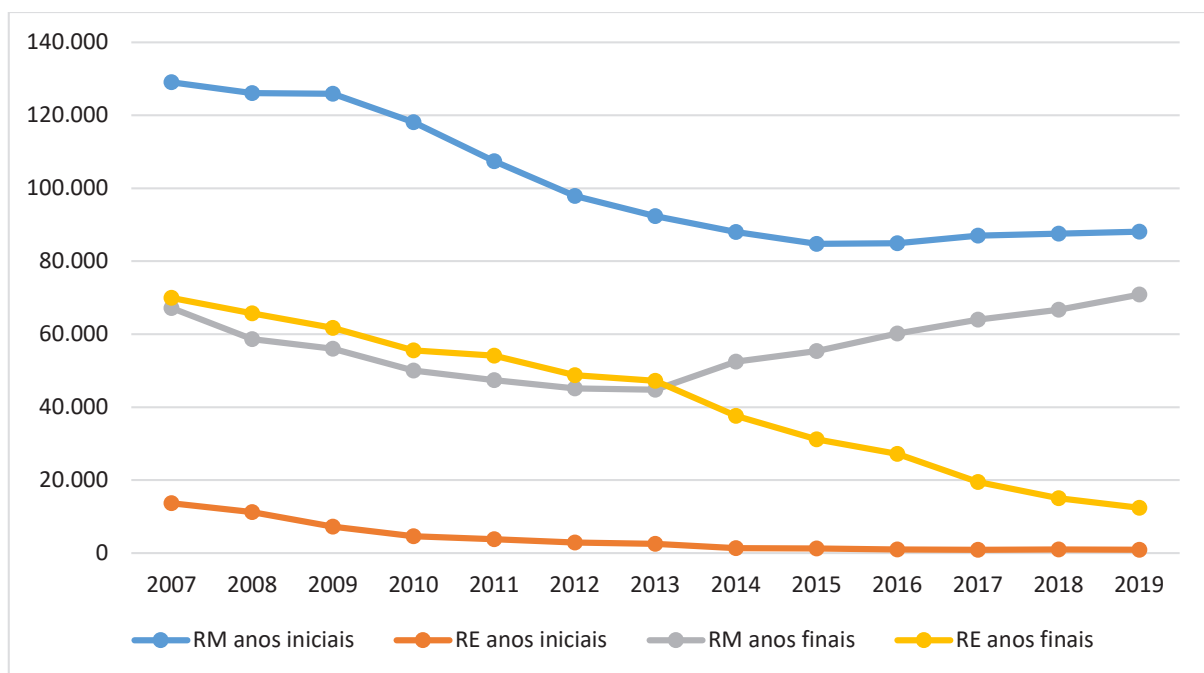
O segundo momento (2007-2019) foi marcado por mudanças jurídico-legais na educação básica com efeitos imediatos nos sistemas de ensino – Fundeb e Ideb no âmbito nacional e a lei do ICMS na instância estadual. Nesse momento, o município decidiu implementar seu próprio reordenamento da rede escolar, apoiado em uma descentralização que pressupunha maior atenção à obrigação de resultados e à prestação de contas (AKKARI, 2011). Os princípios se orientaram pela otimização dos recursos financeiros e pela melhoria dos resultados de proficiência dos estudantes, caracterizando, portanto, um modelo de reordenamento por racionalidade técnica. Faz-se importante destacar que esse momento corresponde à implementação de uma robusta política de *accountability* por parte do governo do estado do Ceará,

com modificações nos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS referente aos municípios, o que gerou a perda de expressivos recursos ao município de Fortaleza em decorrência de seus resultados na avaliação estadual em larga escala.

Para compreender como se deu o processo de reordenamento da rede escolar em Fortaleza, procurou-se analisar, para a construção deste artigo, os dados da série histórica 2007-2019 no que se refere aos números de matrículas e de escolas. É relevante salientar que o período analisado corresponde a um momento em que as decisões sobre a municipalização do ensino fundamental já estavam em curso havia, pelo menos, uma década.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do número de matrículas do ensino fundamental nas redes estadual e municipal no período 2007-2019. A presença da rede estadual se justifica pelo fato de, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais, ainda existirem matrículas que sofreriam alterações ao longo do período.

**GRÁFICO 1 - Evolução do número de matrículas do ensino fundamental nas redes estadual e municipal, Fortaleza, 2007-2019**



Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc (2020).

Com relação à oferta dos anos iniciais do ensino fundamental em Fortaleza, a rede municipal já respondia, em 2007, por 90,4% da oferta, cabendo à rede estadual apenas 9,6%. Esse valor diminuiu sucessivamente, chegando em 2019 a 1,0%, o que evidencia a totalidade do processo de municipalização. Já na oferta dos anos finais, persistia o compartilhamento de rede (estadual e municipal), com cada uma oferecendo cerca de 50% das matrículas em 2007. Essa situação, com pequenas variações, permaneceu até 2013, quando ocorreu uma inflexão, e a rede municipal

ultrapassou as matrículas da rede estadual, que chegou em 2019 a meros 14,9%. Assim, pode-se considerar o caso de Fortaleza como uma municipalização tardia dos anos finais do ensino fundamental. Sobre essa mudança ocorrida em 2013, é possível associá-la com o momento político, quando, em 2012, o prefeito eleito pertencia ao mesmo grupo político que detinha o governo do estado, situação que permanece até os dias atuais.

Essa situação se retrata no número de escolas estaduais e municipais que ofertavam cada um dos segmentos do ensino fundamental, como se vê na Tabela 1.

**TABELA 1 – Número de escolas estaduais e municipais por segmento ofertado do ensino fundamental, Fortaleza, 2007-2019**

ANOS INICIAIS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Escolas municipais	244	255	255	263	260	256	263	242	229	224	222	226	227
Escolas estaduais	81	76	48	31	28	23	17	6	5	3	3	3	3
ANOS FINAIS													
Escolas municipais	163	159	155	152	146	143	143	138	134	132	134	135	140
Escolas estaduais	151	146	136	131	130	130	129	120	117	114	97	69	58

Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc (2020).

No que diz respeito ao número de escolas que ofertam anos iniciais, observa-se que as duas redes, juntas, em 2007, dispunham de 325 escolas. Esse valor caiu para 230 em 2019, correspondendo a uma diminuição de 95 escolas (29,2%), enquanto a matrícula caiu 37,9%. Nesse segmento de oferta, são 78 escolas estaduais e 17 escolas municipais que suspendem suas matrículas. No que concerne à rede estadual, essa etapa da municipalização se deu de forma diferenciada, porque praticamente não ocorreu transferência de alunos para a rede municipal. A redução de escolas estaduais ocorreu de forma intensa em 2009 e 2010, com queda de 35% em cada ano, 64,7% entre 2013 e 2014 e 40% de 2015 para 2016, permanecendo estável até 2019, com a oferta se restringindo a três escolas. Nesse período, ocorreu uma redução de matrículas simultânea nas duas redes, e só a partir de 2017 a rede municipal começou a crescer novamente.

No caso dos anos finais do ensino fundamental, ocorreu uma redução de 40,4% de matrículas e uma diminuição de 116 escolas (37%) – de 314 em 2007 para 198 em 2019 –, sendo 23 escolas municipais e 93 escolas estaduais. Em 2019, o número de escolas estaduais que ofereciam matrículas nos anos finais correspondia a 29,3% do total de escolas públicas. Nesse segmento, a redução de escolas estaduais é bem menor, com registros de quedas em 2009 (6,8%) e 2014 (7%). A partir de 2017, no entanto, parece que algum fator incentivou a municipalização, com redução de 14,9%, 28,9% e 15,9% nos anos de 2017, 2018 e 2019 no número de escolas estaduais.

Nos dois casos, o número de matrículas se reduziu em percentuais maiores do que o número de escolas, o que aponta para uma diminuição de alunos por escola, como se verá nas tabelas 2 e 3 por meio das estatísticas obtidas sobre o número de matrículas por escola.

**TABELA 2 – Estatísticas do número de matrículas por escola nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de Fortaleza no período 2007-2019**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valor máximo	1.334	1.199	1.156	1.064	941	881	828	1.097	1.045	1.105	1.121	1.123	1.137
Valor mínimo	42	32	42	28	31	27	33	36	52	57	77	20	55
Média	530	494	494	449	413	382	351	364	370	379	392	387	388
Desvio padrão	269	233	234	215	200	184	173	183	179	179	180	187	184
Coefficiente de variação	50,7%	47,1%	47,3%	47,8%	48,4%	48,0%	49,4%	50,4%	48,2%	47,2%	45,8%	48,3%	47,4%

Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc (2020).

Quando se calculam os valores máximo e mínimo do número de matrículas por escola, a média como medida de tendência central e as medidas de dispersão (desvio padrão e coeficiente de variação) referentes aos anos iniciais (Tabela 2), observa-se que houve redução de 14,8% no valor máximo e um acréscimo de 31% no valor mínimo do número de matrículas por escola, e que a média caiu 26,8% (de 530 em 2007 para 388 em 2019). Esses dados podem ser entendidos devido ao fato de ter havido um maior percentual de queda no número de matrículas do que no número de escolas. O desvio padrão diminuiu 31,6%, apontando para uma redução da medida de dispersão em torno da média, indicando maior homogeneidade no número de matrículas por escola. No entanto, quando se calcula o coeficiente de variação (desvio padrão relativo), constata-se que, ao longo dos 12 anos, seus valores, considerados altos, se encontram na estreita faixa de 45% a 50%.

**TABELA 3 – Estatísticas do número de matrículas por escola nos anos finais do ensino fundamental da rede municipal de Fortaleza no período 2007-2019**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valor máximo	1.216	1.026	1.103	1.042	1.148	1.004	896	916	1.029	1.086	1.064	1.067	1.088
Valor mínimo	35	60	28	41	58	38	62	1	52	50	4	67	107
Média	415	369	361	329	325	315	313	380	414	456	478	495	506
Desvio padrão	248	209	205	185	193	189	178	196	208	205	205	212	212
Coefficiente de variação	59,8%	56,8%	56,9%	56,1%	59,3%	60,1%	56,8%	51,5%	50,3%	44,9%	43,0%	42,9%	42,0%

Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc (2020).

No tocante aos valores das estatísticas para as escolas que ofertam anos finais do ensino fundamental, apresentados na Tabela 3, o valor máximo do número de matrículas por escola caiu 10,5%, e o valor mínimo teve um acréscimo de 205,7%. Ocorreu também um aumento de 22% na média do número de matrículas por escola (de 415 em 2007 para 506 em 2019), enquanto o desvio padrão caiu 14,6%. O coeficiente de variação teve uma redução de 29,8% no período, passando de 59,8% para 42,0%, apontando para uma redução da heterogeneidade do número de alunos por escola e da dispersão em torno da média.

No período de 2007 a 2019, a rede escolar de Fortaleza foi marcada pela redução do número de escolas, pela diminuição na média do número de matrículas por escola que oferta anos iniciais e pelo aumento na média do número de matrículas por escola que oferece anos finais do ensino fundamental. A rede escolar ficou mais homogênea em termos do número de matrículas por escola, o que afetou de forma positiva a gestão escolar.

Chama atenção, ainda, que o valor mínimo do número de matrículas por escola aumentou de 42 para 55 nas unidades que ofertam anos iniciais e cresceu de 35 para 107 nas que oferecem anos finais. É sintomática a intencionalidade de concentração da rede escolar, com fechamento de estabelecimentos de ensino, o que pode ter gerado, como subproduto da política adotada, a necessidade de transporte escolar, pelo aumento da distância do estabelecimento de ensino às residências dos alunos.

É possível perceber, por meio desses dados, que a municipalização do ensino liderado pelo estado, nomeado neste trabalho como reordenamento decretado, impactou no reordenamento da rede física de Fortaleza. Na sequência desse processo, o governo federal iniciou a implementação de políticas educacionais focalizadas nas avaliações em larga escala, que induziram outro modelo de reordenamento da rede escolar, dessa feita, visando à melhoria da aprendizagem e ao desempenho dos alunos, o que será chamado neste artigo de “especialização das escolas”.

## **QUALIDADE, EFICIÊNCIA E RENDIMENTO: A OUTRA FACE DO REORDENAMENTO**

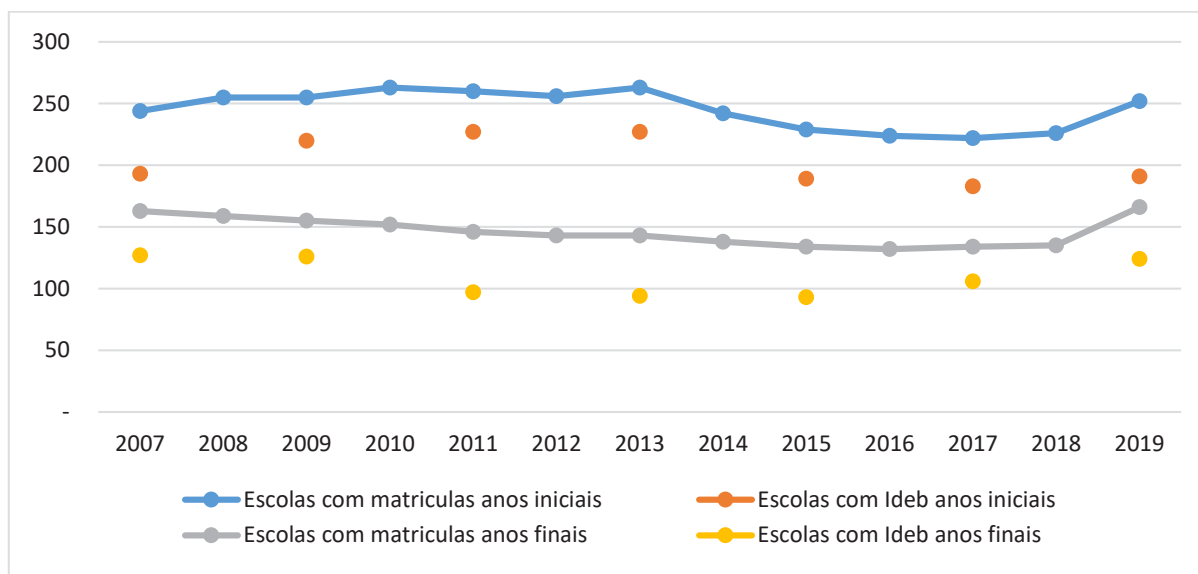
Concomitantemente à criação do Fundeb em 2007, o Inep construiu um indicador que procurava associar dados de proficiência dos estudantes ao comportamento das taxas de rendimento. O Ideb é calculado a partir de informações oferecidas pelo Saeb (Prova Brasil) e dados do censo escolar (WERLE, 2011) a cada dois anos. Ele vai constituir um elemento marcante no direcionamento das políticas de avaliação em larga escala que vai ter forte rebatimento no reordenamento da rede física nos municípios, como foi anunciado anteriormente e será mais detalhado nesta seção.



A seguir serão analisados dados da rede municipal de Fortaleza alusivos ao Ideb, às taxas de rendimento e à distorção idade-série. Enquanto o primeiro aponta para aspectos relativos à qualidade dos sistemas educacionais, medida pela proficiência dos alunos em avaliação em larga escala e pela taxa de aprovação, os outros dois procuram mostrar o rendimento e a eficiência desse mesmo sistema.

O Gráfico 2 apresenta o número de escolas e de participantes no Ideb em cada segmento do ensino fundamental ofertado pela rede municipal de Fortaleza de 2007 a 2019.

**GRÁFICO 2 – Número de escolas de ensino fundamental da rede municipal de Fortaleza e a participação no Ideb, 2007-2019**

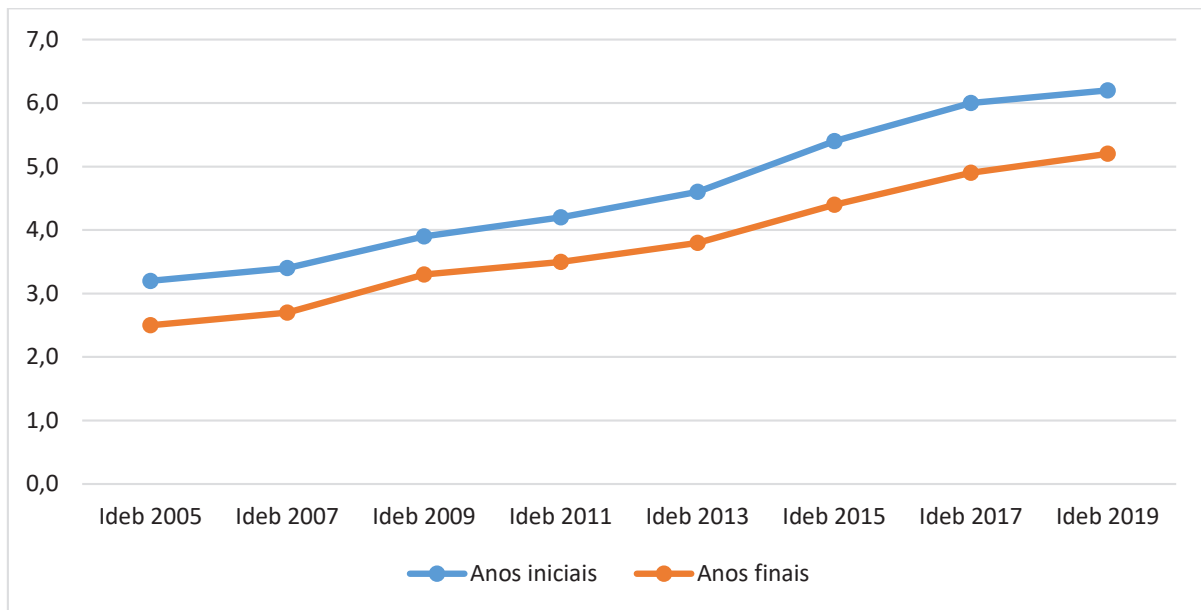


Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc e no Inep (2020).

Nota-se que nos anos iniciais do ensino fundamental existiam 244 escolas com matrículas em 2007 e, delas, 193 (79,1%) participaram da Prova Brasil.<sup>3</sup> Em 2019 foram 227 escolas, e o percentual de participação chegou a 84,1% (191). Nos anos finais, das 163 escolas existentes em 2007, 127 (77,9%) participaram da Prova Brasil e, em 2019, das 140 escolas ofertantes desse segmento do ensino fundamental, 124 (88,6%) participaram do exame. Esses dados mostram que os percentuais de participação das escolas na Prova Brasil apresentaram crescimento e atingiram valores superiores a 84%, tanto para aquelas que oferecem os anos iniciais como para aquelas que ofertam os anos finais do ensino fundamental.

O comportamento do Ideb ao longo da série histórica nos dois segmentos do ensino fundamental na rede municipal pode ser observado no Gráfico 3.

3 Segundo as portarias do Saeb, apesar de o exame para as redes públicas ser censitário, existem critérios mínimos associados ao número de estudantes matriculados nos anos escolares avaliados em cada unidade escolar. Em 2005 esse valor era de, no mínimo, trinta estudantes. Em 2019, esse valor era de dez estudantes.

**GRÁFICO 3 - Resultado do Ideb da rede municipal de Fortaleza, 2005-2019**

Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos no Inep (2020).

Nos anos iniciais, registraram-se um crescimento do Ideb de 93,8%, uma redução de matrículas de 31,7% e uma diminuição de duas escolas na participação do exame. Nos anos finais, o crescimento do Ideb foi de 108%, tendo ocorrido no período um crescimento de matrículas de 5,4%, o que, em termos de desempenho de aprendizagem, representa um desafio maior.

Esse crescimento pode estar associado a diversos fatores, no entanto merecem destaque dois aspectos ligados às políticas educacionais estabelecidas pela Secretaria de Educação do Ceará: o primeiro relaciona-se com o modelo de *accountability* estruturado pelo estado, via Spaece, em que parcela expressiva da cota-parte do ICMS é distribuída entre os municípios em função de resultados de desempenho em educação. Fortaleza, com todos os seus problemas educacionais associados ao efeito metrópole (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA – CENPEC, 2011) quando da criação da lei, passou a ocupar as posições finais no *ranking* dos 184 municípios, fato que levou a cidade a perder valores significativos no novo rateio do ICMS e a reagir, mobilizando o sistema municipal de ensino para a melhoria dos resultados. O segundo está atrelado à dimensão política, uma vez que, a partir de 2013, os governos do estado e do município se perfilaram no mesmo grupo político, o que reverbera imediatamente na política educacional, com alinhamento às diretrizes emanadas da Secretaria de Educação do estado, passando a implementar uma gestão por resultados.

Esse período coincide com o modelo de reordenamento efetivado pelo município de Fortaleza, guiado pela racionalidade técnica, em que as escolas, no intuito de melhorar seus resultados de aprendizagem, passaram a oferecer um único segmento

do ensino fundamental: anos iniciais ou anos finais do ensino fundamental. Um possível efeito dessa lógica de reorganização da oferta escolar é criar condições para um melhor gerenciamento no que diz respeito à gestão da aprendizagem dos alunos na busca por bons resultados no Ideb e no Spaece. Esse modelo se coaduna com o pressuposto de que a descentralização geralmente está relacionada à ideia de que a responsabilidade de uma ação deve ser atribuída à menor instância capaz de executá-la. Mas a própria ideia de descentralização enfrenta limites e paradoxos quando procura se efetivar na prática: qual o tamanho ideal de escola a fim de obter situações ótimas quanto a eficiência, eficácia, rendimento e qualidade? (AKKARI, 2011).

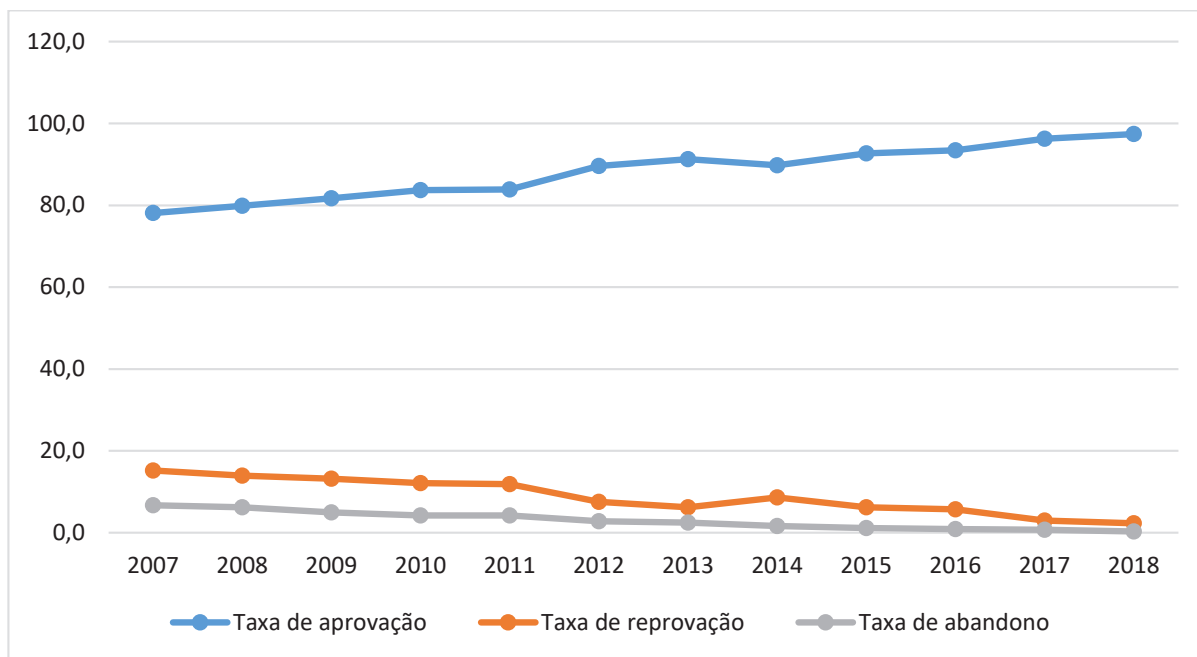
De fato, o reordenamento pode vir a ser uma das estratégias usadas pelos governos locais para garantir maior eficiência do sistema educacional, articulada com as tendências das políticas globais vigentes. O estudo comparativo sobre os indicadores da educação mundial realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2008) revelou que a estrutura de governança, das relações de poder e da tomada de decisão influencia e determina as condições de funcionamento de uma escola. Mostrou, também, que a descentralização da educação é uma tendência na maior parte dos países, inclusive no Brasil.

Quando se busca investigar aspectos relacionados à eficiência e ao rendimento de um sistema escolar, não se podem ignorar as informações sobre as taxas de rendimento e de distorção idade-série. Esses indicadores estão intimamente relacionados, considerando que a reprovação e o abandono são os causadores da distorção idade-série, além, é claro, da inserção tardia na escola.

No Brasil pós-LDB, “[...] políticas de correção de fluxo foram adotadas e as taxas de repetência regrediram. Apesar disso, o país ainda hoje ostenta taxas de aprovação no ensino fundamental que figuram entre as mais baixas do mundo” (TAVARES JÚNIOR; VALLE; MACIEL, 2015, p. 113). Nesse contexto, o ensino fundamental é responsável por reter quantidade significativa do alunado.

No caso da rede municipal de Fortaleza, os dados relativos às taxas de rendimento no período 2007-2018 para os anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal encontram-se expressos no Gráfico 4.

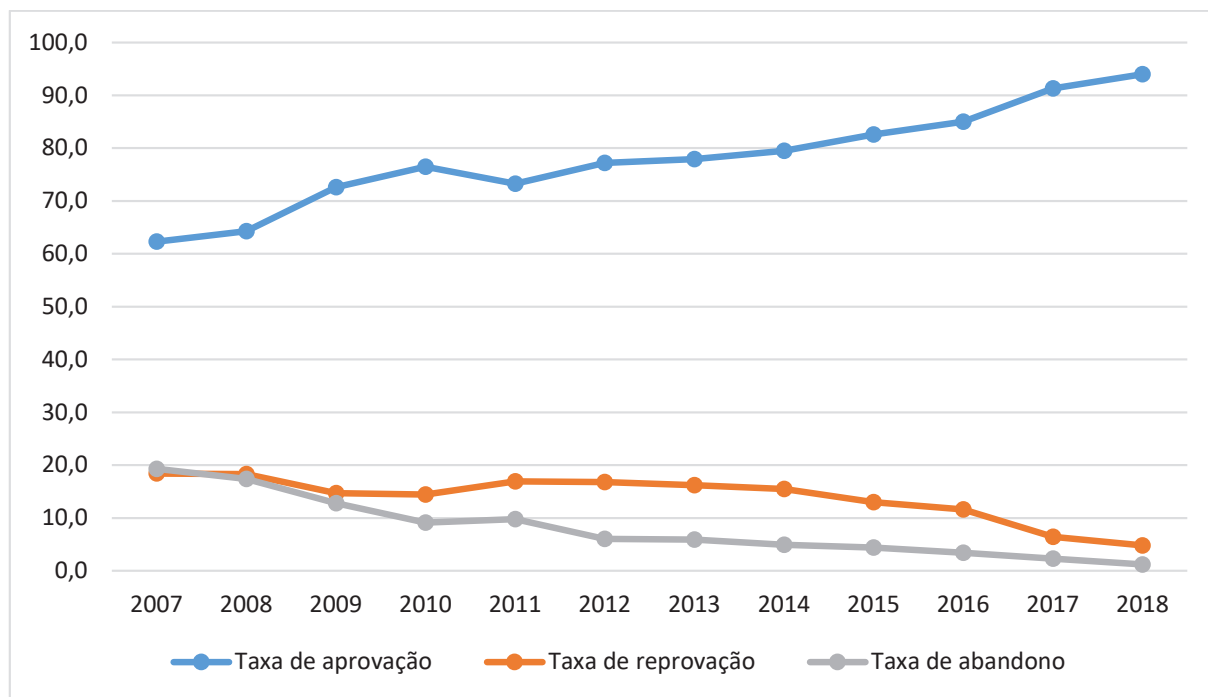
**GRÁFICO 4 – Taxas de rendimento dos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal de Fortaleza, 2007-2018**



Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc (2020).

Nesses 12 anos, a taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental cresceu 24,7% e as de reprovação e abandono caíram 84,9% e 95,5%, respectivamente. A taxa de abandono apresentou maior decréscimo do que a taxa de reprovação, o que evidencia a persistência da reprovação escolar, embora em patamares inferiores à situação de décadas anteriores. Em 2018, a taxa de reprovação foi de 2,3% e a taxa de abandono foi de 0,3%, portanto a reprovação é quase oito vezes maior que o abandono, apontando que os problemas de fluxo escolar estão intimamente relacionados com fatores intraescolares.

No que se refere aos anos finais do ensino fundamental da rede municipal, os dados concernentes às taxas de rendimento estão expressos no Gráfico 5, para o mesmo período.

**GRÁFICO 5 – Taxas de rendimento dos anos finais do ensino fundamental na rede municipal de Fortaleza, 2007-2018**

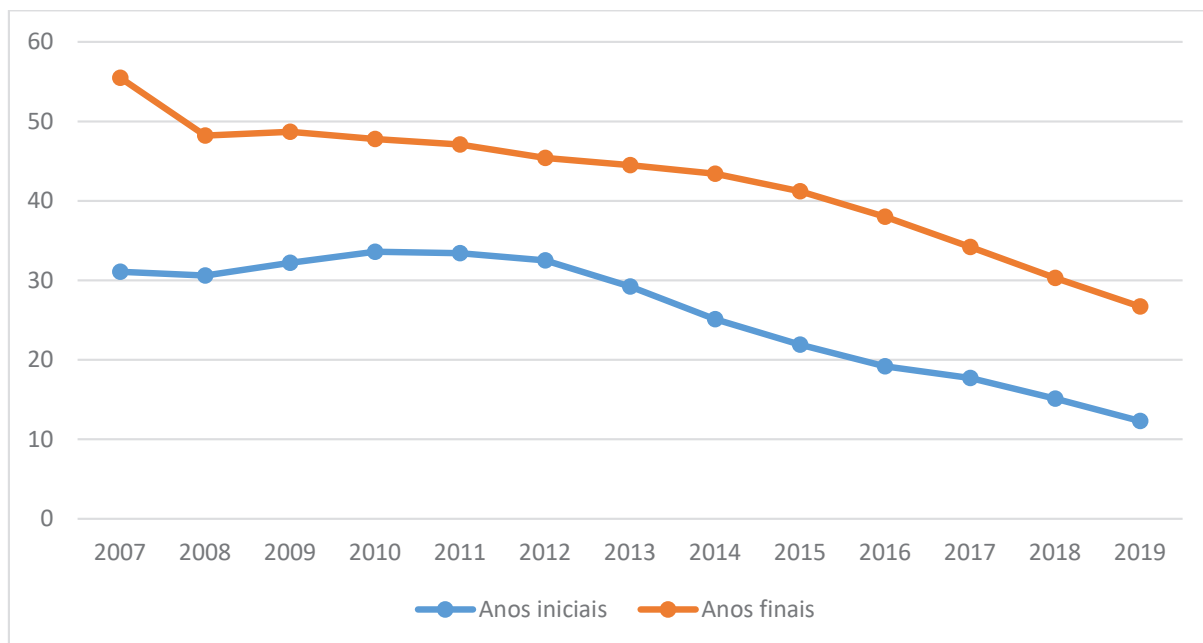
Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos na Seduc (2020).

Nesse segmento, a taxa de aprovação cresceu 50,9% no período analisado, e as taxas de reprovação e abandono caíram, respectivamente, 65,2% e 88,1%. Situação semelhante à dos anos iniciais, a queda na taxa de reprovação foi menor que a de abandono, no entanto uma análise da série histórica mostra que, em 2007, a taxa de abandono era superior à de reprovação (19,6% *versus* 18,4%), e, em 2018, a taxa de abandono foi quatro vezes menor que a taxa de reprovação (1,2% *versus* 4,8%). Sobre o abandono, é importante ressaltar que ele pode vir a se constituir em evasão escolar, e, mesmo que as taxas se mostrem pequenas, ao serem tomadas em sua totalidade, lançam luzes sobre o fenômeno da exclusão escolar.

Tavares Júnior, Santos e Maciel (2016) advertem que os índices pontuais, embora pareçam reduzidos, ocultam a exclusão de alunos durante o processo de escolarização. Desse modo, seus efeitos tornam-se mais perversos ao considerar em que medida uma única evasão é capaz de afetar, e por vezes comprometer, todo esse processo.

No caso da distorção idade-série, considerada um indicador de eficiência do sistema educativo, os dados da série histórica correspondente ao período 2007-2019 para os anos iniciais e finais do ensino fundamental da rede municipal estão apresentados no Gráfico 6.

**GRÁFICO 6 – Taxas de distorção idade-série no ensino fundamental da rede municipal de Fortaleza, 2007-2019**



Fonte: Elaboração das autoras com base em dados obtidos no Inep.

Embora partindo de patamares bastante distintos (31,1% para os anos iniciais e 55,5% para os anos finais), as taxas de distorção idade-série caíram 60,5% e 51,9%, respectivamente. Esses valores representam expressiva redução, embora os anos iniciais ainda tenham apresentado, em 2019, 12,3% dos alunos em distorção idade-série, e nos anos finais esse valor chega a 26,7% dos alunos na mesma situação, evidenciando que a correção do fluxo escolar ainda se coloca como um desafio para o sistema municipal de ensino.

A comparação entre o Ideb alcançado pelas escolas municipais de Fortaleza e as políticas implementadas nos últimos anos pelos governos estadual e municipal permitem afirmar que há uma forte influência dessas políticas sobre os resultados obtidos. O reordenamento, por certo, como componente dessa implementação, tem sido também indutor desses resultados.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos sobre o reordenamento das redes escolares têm sido objeto de pouco interesse de pesquisa no Brasil. Portanto, há escassez de análises e reflexões sobre iniciativas implementadas pelo poder público no que tange a essa temática. Desse modo, procurou-se analisar o município de Fortaleza, capital do Ceará, do ponto de vista da organização da sua rede escolar no período compreendido entre os anos de 1996 e 2019.

Por meio de uma contextualização histórica das políticas educacionais, foi possível perceber aspectos associados à descentralização da educação básica preconizada pela reforma do estado a partir dos princípios do neoliberalismo. A municipalização do ensino fundamental completo, por decisão do governo estadual, pode ser considerada um marco inicial. Uma nova reorganização da rede escolar, com a especialização da oferta se concentrando em um único segmento do ensino fundamental, na busca por resultados que atendam às demandas expressas pelas avaliações em larga escala, vinculadas a fortes mecanismos de *accountability*, é uma iniciativa em curso.

A descentralização, por meio da municipalização do ensino, marcou o primeiro momento do processo de reorganização da rede municipal de educação. Essa decisão, que partiu do governo do estado do Ceará, teve como pano de fundo o financiamento decorrente do Fundef, caracterizando-se como um reordenamento decretado, com as escolas municipais recebendo alunos e prédios da rede estadual até o limite das possibilidades de que o estado dispunha, sob pena de comprometer a oferta do ensino médio. Na capital cearense, o processo de municipalização do ensino fundamental não se completou devido à carência de equipamentos escolares para receber alunos dos anos finais do ensino fundamental.

O segundo momento foi marcado pela racionalidade técnica, com foco nos processos pedagógicos e no desempenho dos alunos, o que levou as escolas municipais a se especializarem na oferta de um único segmento do ensino fundamental. Esse modelo está associado ao impacto que as políticas de avaliação em larga escala, acompanhadas de mecanismos de *accountability*, têm produzido na gestão educacional e escolar.

No afã de melhorar os indicadores educacionais, especialmente a taxa de aprovação e a proficiência dos alunos nas disciplinas que compõem os exames, os gestores municipais, intencionalmente, envidam esforços no sentido de reduzir o número de escolas, especializar a oferta em um único segmento do ensino fundamental, aumentar a homogeneidade no tamanho dos estabelecimentos de ensino e implementar um modelo de gestão escolar focalizado em resultados. No entanto, os dados expostos mostram que ainda persiste um percentual expressivo de reprovação, especialmente nos anos finais do ensino fundamental, além de uma alta taxa de distorção idade-série, o que sugere que, no mínimo, o *modus operandi* precisa ser revisto ou ajustado em busca da melhoria do fluxo escolar.

A redução na quantidade de escolas públicas brasileiras que ofertam ensino fundamental nas duas últimas décadas confirma que as secretarias de educação de estados e municípios vêm implementando iniciativas de reordenamento de suas redes de ensino. No entanto, os efeitos desse processo na aprendizagem dos alunos ainda são pouco estudados. Este artigo não tem a pretensão de esgotar as análises

e indagações sobre o modo como as redes escolares estão lidando com a redução de matrículas, com o desejo de melhoria dos seus resultados nas avaliações em larga escala ou com demandas emergentes. Isso requereria novas investigações e análises de outros indicadores educacionais.

Espera-se que a discussão aqui desenvolvida fomente novos interesses e análises sobre o tema, principalmente no campo da política e gestão educacional e no financiamento da educação básica. Sem exaurir as possibilidades de abordagem do assunto apresentado, não se pode perder de vista que os sistemas escolares foram objeto de reordenamentos de rede física no passado e o serão no futuro, principalmente em um país em que a população de 0 a 19 anos está em fase de decréscimo, com taxa de natalidade em queda e com indicadores de fluxo escolar não regularizados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. São Paulo: Instituto Natura, 2016.

AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma administrativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes standardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009.

AKKARI, Abdeljalil. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

ARAGÃO, Júlio. Introdução aos estudos quantitativos utilizados em pesquisas científicas. *Revista Práxis*, Volta Redonda, RJ, v. 3, n. 6, ago. 2011. Disponível em: <https://revistas.unifoa.edu.br/praxis/article/view/566/528>. Acesso em: 20 ago. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas*. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 91-110.

BALL, Stephen John. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, Luiz Heron (org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 121-137.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 4 ago. 2019.



BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação básica 1996*. Brasília, DF: Inep, 1996b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 ago. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação básica 2019*. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

CEARÁ. Secretaria da Educação. *Diretrizes para educação básica 2006 – Educação de jovens e adultos no estado do Ceará*. Fortaleza: Seduc, 2005.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA – CENPEC. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole*. São Paulo: Cenpec, 2011.

CORDEIRO, Antonio Manuel Rochette; MARTINS, Helena Arcanjo; FERREIRA, Antonio Gomes. As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 581-607, 2014.

COSTA, Anderson Gonçalves. *A política educacional cearense no (des)compasso da accountability*. 2020. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020.

COSTA, Fabio Luciano Oliveira. As reformas educacionais na América Latina na década de 1990. *Revista Ver a Educação*, Belém, v. 12, n. 1, p. 65-88, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.18542/rve.v12i1.1002>

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, SC, v. 2, n. 3, p. 1-13, jul. 2008.

GIROTTO, Eduardo Donizeti. A dimensão espacial da escola pública: leituras sobre a reorganização da rede estadual de São Paulo. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 37, n. 137, p. 1121-1141, out./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016167626>

GRAÇA, Tereza Cristina Cerqueira da. *Reordenamento de redes escolares no Brasil e em Portugal: racionalizar para qualificar para o ensino?* 2016. 317 f. Tese (Doutorado em Educação) – Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *IBGE cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 12 mar. 2021.

MELO, Maria de Fátima da Silva; FERNANDES, Sheila Beatriz da Silva; OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo. Federalismo, descentralização e municipalização: desafios das políticas públicas para a gestão educacional. *Holos*, Natal, v. 3, p. 51-61, 2017. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2017.5768>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. *Una mirada al interior de las escuelas primarias: estudio comparativo realizado en el marco del proyecto de Indicadores Mundiales de Educación*. Montreal: Instituto de Estadística de la Unesco, 2008.

PEQUENO, Maria Iaci Cavalcante; COELHO, Sylvia Maria de Aguiar. Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará SPAECE (1996-2002). In: BONAMINO, Alicia; BESSA, Nissa; FRANCO, Creso (org.). *Avaliação da educação básica: pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 119-128.

PEQUENO, Renato; LOUREIRO, Joísa; ROSA, Sara Vieira; CAPASSO, Marcelo; PINHEIRO, Valéria; MATTOS, Fernanda. *Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Fortaleza*. Fortaleza: Laboratório de Estudos em Habitação – LEHAB – UFC 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final\\_Fortaleza\\_LEHAB\\_UFC.pdf](https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Fortaleza_LEHAB_UFC.pdf). Acesso: 10 maio 2021.

ROCHA, Carlos Antônio. *Movimento de reordenamento das escolas rurais no município de Bela Vista de Goiás*. 2018. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2018.

TAVARES JÚNIOR, Fernando; SANTOS, Joan Rosa dos; MACIEL, Maurício de Souza. Análise da evasão no sistema educacional brasileiro. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora, MG, v. 6, n. 1, p. 73-92, 2016.

TAVARES JÚNIOR, Fernando; VALLE, Clayton; MACIEL, Maurício de Souza. Tendências históricas e perspectivas para o rendimento educacional no Brasil. *Teoria e Cultura*, Juiz de Fora, MG, v. 10, n. 2, p. 105-116, jul./dez. 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia; MEDEIROS, Willana Nogueira. *Ceará 2050 – Diagnóstico do Setor Educação*. Fortaleza, jul. 2018. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/06/ceara-2050-estudo-setorial-especial-educacao.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.