

Eloisa Maia Vidal<sup>1</sup>  
Anderson Gonçalves Costa<sup>2</sup>  
Joizia Lima Cavalcante Rego<sup>3</sup>  
Eliana Nunes Estrela<sup>4</sup>

## *Evaluating the Ceará State Education Plan from a reading of the priority goals*

### **Resumo:**

O artigo analisa as metas do Plano Estadual de Educação (2016 – 2024) do Estado do Ceará, cotejando com o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), identificando os resultados alcançados e os desafios que permanecem. Caracteriza-se como um estudo de abordagem quantitativa, de natureza descritiva e explicativa, incluindo análise documental da legislação dos dois Planos, revisão bibliográfica e análise dos últimos relatórios de monitoramento. Os resultados apontam para o atingimento de poucos indicadores das metas analisadas e a permanência de desafios que dizem respeito ao atendimento educacional às etapas da educação básica, especialmente em extratos da população mais vulneráveis, questões de qualidade e enfrentamento de desigualdades, com a necessária implementação de políticas de equidade.

**Palavras-chave:** Plano Estadual de Educação do Ceará. Metas. Indicadores. Política Educacional.

### **Abstract:**

*The article analyzes the goals of the State Education Plan (2016 – 2024) of the state of Ceará, comparing them with the National Education Plan (2014 – 2024), identifying the results achieved and the challenges that remain. It is characterized as a quantitative study, with a descriptive and explanatory approach, including documentary analysis of the legislation of the two Plans, bibliographic review and analysis of the latest monitoring reports. The results point to the achievement of few indicators of the goals analyzed and the persistence of challenges regarding educational assistance at the stages of basic education, especially in the most vulnerable sections of the population, issues of quality and confronting inequalities, with the necessary implementation of equity policies.*

**Keywords:** Ceará State Education Plan. Goals. Indicators. Educational politics.

1. Doutora em Educação, Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará, eloisamvidal@yahoo.com.br. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394>.

2. Doutorando em Educação (UFPE), Professor do Instituto Federal do Ceará, campus Camocim, anderson.costa@ifce.edu.br, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8897-3816>.

3. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas (UFC), Professora da rede estadual do Ceará, joizia.lima@prof.ce.gov.br, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0003-8650>.

4. Doutoranda em Educação (UECE), Secretária da Educação do Estado do Ceará, eliana.estrela@seduc.ce.gov.br, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7920-6578>.

## 1 INTRODUÇÃO

A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014 – 2024 foi marcada por forte efervescência política em torno das feições que seriam assumidas para o planejamento educacional no país. Diferente das marcas conservadoras do projeto de coalização assumidas pelo plano que o antecedeu, este PNE contou com ampla mobilização social e definiu como mote a efetivação de um Sistema Nacional de Educação. No entanto, as possibilidades de alcance de suas metas foram encerradas pelos acontecimentos da última década, pois tanto as ações estabelecidas como os meios para efetivá-las foram limitadas pelas orientações políticas e fiscais do governo federal, com ampla repercussão na execução dos planos das unidades subnacionais (Segatto; Abrucio, 2018). Por isso, a análise da implementação do PNE (2014 – 2024), bem como dos planos das unidades subnacionais, não pode prescindir dos fatores políticos, sociais que permearam todo o seu período de vigência, agravados por uma crise sanitária global (corona vírus) que afetou sobremaneira a educação nacional nos anos 2020 – 2021.

A instabilidade na política nacional, iniciada com o *impeachment* da presidenta eleita em 2016, permitiu mudanças significativas nas prioridades da agenda política e econômica com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal e afetou os recursos financeiros aportados na política educacional. Também o enfraquecimento da coordenação federativa por parte do Ministério da Educação (MEC) junto aos estados e municípios (Grin *et al.*, 2022) e a pandemia do coronavírus (Fleury *et al.*, 2022), implicaram no retrocesso de alguns indicadores educacionais.

Diante deste contexto, que pode ser identificado como uma crise (pandemia) dentro de uma crise de aprofundamento das reformas neoliberais no Estado brasileiro, o PNE passou a ser objeto de pouco interesse. A publicação do Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE (Inep, 2020), já sinalizava que mais de 50% dos indicadores do plano encontravam-se sob forte ameaça de não cumprimento após cinco anos de sua vigência. Essas constatações foram posteriormente corroboradas com o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional

de Educação (Inep, 2022), que inclui dados referentes ao segundo quinquênio do Plano.

No entanto, como argumenta Januzzi (2022, p. 155), a avaliação é importante para “analisar os indicadores de resultados a partir dos indicadores de esforços e recursos alocados, o que permite o dimensionamento da eficiência dos programas”. Considerando que num contexto de aprofundamento das crises citadas, os estados da federação tiveram que aprovar e implementar as ações dos seus planos decenais de educação. Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) desempenham importante tarefa no planejamento da educação, uma vez que tanto integram as metas do plano nacional articuladas à realidade de sua jurisprudência, como articulam-nas com as necessidades dos municípios (Souza; Menezes, 2017). Na visão de Abramo; Licio (2020) a Constituição Federal de 1988 assegura a União o papel de coordenação de políticas sociais, inclusive a política educacional. Tal atribuição conduz à necessidade de os entes federados atuarem de forma coordenada, o que numa federação tridimensional como é modelo brasileiro, não se coloca como um empreendimento de simples operacionalização. Dificuldades e falta de clareza sobre o sistema de repartição de receitas e competências funcionam como entraves para a capacidade de coordenação pelo governo federal, tensionando o federalismo e trazendo “à tona seus elementos aparentemente contraditórios: autonomia e unidade; uniformidade e diversidade” (Abramo; Licio, 2020, p. 81). É nesse cenário que os Planos Nacionais de Educação são concebidos e precisam ser implementados.

A própria lei do PNE 2014 – 2024 enfatizou a premência do regime de colaboração para implementação dos planos das unidades subnacionais, prevendo que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei” (Brasil, 2014, art. 8º).

O Plano Estadual de Educação (PEE) do Ceará foi aprovado em 30 de maio de 2016, no prazo limite para que estados e municípios elaborassem seus Planos. Apresentando 21 metas e com forte apelo a continuidade do regime de colaboração e a qualidade da educação – temas que habitam o cotidiano da

política educacional cearense, o PEE ratificou as metas e objetivos do PNE, imprimindo as particularidades do contexto estadual (Ceará, 2016). O estado do Ceará propôs metas e estratégias não contempladas no PNE, tanto que aumenta em 42% o número de estratégias, indo de 254, quantidade prevista no PNE, para 361 estratégias apontadas no PEE.

A trajetória do PEE se mostrou tortuosa, principalmente quanto ao seu acompanhamento. Embora a lei do PEE em seu artigo 4º afirme que suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, os mecanismos formais que assegurassem tais propósitos não foram implementados. Apenas em novembro de 2018, dezoito meses após sua aprovação, foi instituída a comissão responsável pelo monitoramento e avaliação do plano, alterada em outubro de 2019 e novamente alterada em dezembro de 2022. Quase sete anos depois do início do PEE e de três decretos criando e alterando a Comissão de Monitoramento e Avaliação, é que foi consolidado e publicado o 1º Relatório de Monitoramento do PEE do Ceará (2023).

Este artigo tem como objetivo analisar as metas do Plano Estadual de Educação (2016 – 2024) cotejando com o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), procurando identificar os resultados alcançados e os desafios que permanecem na política educacional do estado. O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira é apresentada a metodologia de análise adotada, assim como informada as fontes dos dados considerados; a segunda é dedicada a apresentação e análise das metas e indicadores selecionados, procurando-os contextualizar a partir da política educacional local e a terceira seção aborda os desafios que permanecem para os próximos anos.

## 2 METODOLOGIA

O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza quantitativa, com abordagem descritiva e

explicativa, utilizando de análise documental sobre a legislação referente ao Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) e ao Plano Estadual de Educação do Ceará (2016 – 2024). Recorre-se também a revisão bibliográfica sobre o tema e a análise dos últimos relatórios de monitoramento dos dois Planos, como forma de identificar o andamento dos indicadores de cada uma das metas.

No caso do PEE, a instituição responsável pelo cálculo dos indicadores do estado do Ceará foi o Instituto de Pesquisa e Estatística do Estado do Ceará (Ipece) e as fontes de dados pesquisadas foram: o Suplemento da Educação da PNAD-Continua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Sinopse Estatística da Educação Básica do Inep, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Censo da Educação Básica, o Censo Demográfico 2010, o Censo da Educação Superior, o Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) do IBGE.

O Relatório do PEE está organizado em três seções: a) a primeira apresenta as 21 metas e os respectivos indicadores, na maioria deles, observando a linha de base no ano de 2016 e os resultados obtidos até o último ano apurado (2019, 2020 ou 2021); b) a segunda apresenta as notas metodológicas referentes aos indicadores, fórmulas de cálculo, abrangência e fontes dos dados utilizados e c) a terceira apresenta as iniciativas de políticas educacionais implementadas pelo governo do estado visando o atingimento das metas e estratégias previstas no PEE. Essas iniciativas estão organizadas a partir das diretrizes expressas na lei que cria o PEE.

Um primeiro movimento de análise se concentra nos Anexos do PNE 2014 – 2024 e do PEE 2016 – 2024, no que diz respeito às metas e estratégias, como mostra a Quadro 1.

**Quadro 1** - Quantidade de metas e estratégias do PNE e do PEE

Meta	Estratégias		Estratégias do PEE	
	Quantidade PNE	Quantidade PEE	% em relação ao PNE	% em relação ao PEE
1	17	24	41%	7%
2	13	24	85%	7%

	Estratégias		Estratégias do PEE	
3	14	32	129%	9%
4	19	23	21%	6%
5	7	8	14%	2%
6	9	12	33%	3%
7	36	51	42%	14%
8	6	10	67%	3%
9	12	13	8%	4%
10	11	14	27%	4%
11	14	14	0%	4%
12	21	17	-19%	5%
13	9	8	-11%	2%
14	15	10	-33%	3%
15	13	17	31%	5%
16	6	13	117%	4%
17	4	10	150%	3%
18	8	8	0%	2%
19	8	19	138%	5%
20	12	15	25%	4%
21	0	19	-	5%
<b>TOTAL</b>	<b>254</b>	<b>361</b>	<b>42%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração dos autores com dados da pesquisa, 2023.

A partir do levantamento das metas e estratégias de cada Plano, procurou-se calcular: a) o percentual de estratégias propostas pelo PEE em relação ao PNE; e b) o percentual de estratégias que cada meta do PEE representa em relação ao total definidas para o Plano.

Constatou-se que o PEE 2016 – 2024 possui uma meta a mais do que PNE 2016 – 2024 que diz respeito a "Assegurar, ampliar e garantir, em regime de colaboração com a União e municípios, Política de Educação Indígena, Quilombola e do Campo" (Meta 21) e para assegurar o cumprimento desta meta foram traçadas 19 estratégias no âmbito estadual. Os dados também mostram que enquanto o PNE 2014 – 2024 possui 254 estratégias, o PEE 2016 – 2024 apresenta 361, um valor 42% superior ao PNE.

Observando a quantidade de estratégias definidas para o PNE e PEE, em apenas três metas – 12, 13 e 14 – os números de estratégias do segundo são menores que as do primeiro em 19%, 11% e 33%, respectivamente. Essas metas dizem respeito a ensino superior (graduação e pós-graduação). As metas 11 e 18, que dizem respeito

à formação profissional e técnica e a valorização dos profissionais de educação básica possuem o mesmo número de estratégias no dois Planos e as demais 15 metas possuem maiores percentuais de estratégias no PEE, sendo as metas 3, 17 e 19 aquelas que apresentam 129%, 150% e 138% de aumento, respectivamente. Essas metas dizem respeito a atendimento de ensino médio, salário docente e gestão democrática da escola pública.

No caso daquelas com menores percentuais de participação no total de estratégias do PEE, tem-se as metas 5, 14 e 18, cada uma com 2%, e que dizem respeito a alfabetização de crianças até o 2º ano do ensino fundamental, matrículas na pós-graduação *stricto sensu* e Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) dos profissionais da educação básica e superior pública e de todos os profissionais do Sistema Estadual de Ensino.

Quando se analisa os percentuais de estratégias de cada meta do PEE em relação ao total (n = 361), constata-se que a meta 7 representa 14% (n = 51), a meta 3 corresponde a 9% (n = 32) e as metas 1 e 2

cada uma com 7% (n = 24), sendo que as quatro juntas respondem por 36% das estratégias do PEE, ou seja, detêm mais de 1/3 das estratégias do PEE, quando no PNE representam 31%.

O próximo passo foi analisar os indicadores de cada meta selecionada, a partir dos dois critérios estabelecidos, para verificar sua situação atual.

### 3 RESULTADOS

Em decorrência do contexto local, tem grande destaque no PEE a definição das metas associadas ao “regime de colaboração” (Vieira; Vidal, 2013) com os municípios, uma vez que estes entes federados são integralmente responsáveis por nove dos 12 anos da educação básica obrigatória no estado. Assim é explicável a presença do termo em 33 descrições ao longo do texto do Plano, o dobro de vezes que aparece no PNE, enquanto o termo “município” que aparece 62 vezes no PEE, e apenas 24 no PNE.

Esse contexto de produção do PEE no Ceará tem seus fundamentos no legado construído pelo estado em torno de um pacto federativo com seus municípios. Vieira, Plank e Vidal (2019) explicam a continuidade desse arranjo entre o estado e os municípios do Ceará, recorrendo a teoria da dependência da trajetória, argumentando que depois de um conjunto de inovações implementadas ao longo de aproximadamente 30 anos, começam a surgir resultados, que podem ser observados, por exemplo, em índices mensurados como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Enquanto o PNE possui dez diretrizes, o PEE apresenta 15, das quais nove delas coincidem no todo ou em parte. A diretriz sobre VIII “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” presente no PNE não encontra eco no PEE. A presença de diretrizes que manifestam preocupação com a equidade educacional, o ensino integral e investimentos educacionais em municípios e regiões com baixos Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e IDH-Educação apontam para questões, que embora não se façam presentes de forma explícita no PNE, se colocam como questões transversais num documento que possui 254

estratégias. O destaque que tais aspectos adquire no Plano do Ceará tem estreita relação com o histórico da política educacional do estado.

Duas diretrizes, no entanto, chamam a atenção no PEE: a XI e a XV. A primeira se refere ao protagonismo dado a instituição familiar e a segunda se reporta a ideologia de gênero. Por se colocarem dissonantes das demais diretrizes, elas representam valores associados a vertentes mais conservadoras presentes na Assembleia Legislativa do estado do Ceará, inseridas no momento de tramitação deste documento para aprovação da lei. Essa dissonância se mostra presente na seção três do PEE, quando ambas são agrupadas como Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos, e associadas as metas 8 e 19, sendo que a primeira trata de elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, e a segunda se refere a gestão democrática.

Os dados a seguir foram retirados do 1º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação do Ceará 2016 – 2021, elaborado pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará e publicado no primeiro semestre de 2023. Considerando as metas do PEE cujas estratégias apresentam maiores percentuais de crescimento em relação ao PNE, temos as seguintes situações.

A Meta 3 se refere ao atendimento de ensino médio e nela também são observados dois indicadores: a) Indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica e b) Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui Educação Básica completa. No primeiro indicador, o estado alcançou 94,8% em 2021, ou seja, ainda se encontra a alguns passos da universalização da educação básica para essa faixa etária da população cearense e no segundo, chegou a 78,8%, em 2021, portanto, apresentando dificuldades para atingir a meta de 85,5% em 2024. Estudo realizado por Vidal; Peres; Vieira (2021) com dados do Censo Escolar referente ao período 2007 – 2017 alerta para novas configurações de oferta de ensino médio na rede estadual, o que pode estar repercutindo no atendimento da população.

A Meta 17 se refere a valorização dos profissionais da “educação das redes públicas de educação básica do Ceará de forma a equiparar, no mínimo, seu rendimento médio aos dos demais profissionais com escolaridade

equivalente no Brasil, até o final do 5º (quinto) ano de vigência deste Plano" e o único indicador estabelecido para seu monitoramento que consiste na "razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores, com escolaridade equivalente" mostra que em 2020, os professores ganhavam o equivalente a 77,4% do rendimento médio dos demais profissionais com o mesmo nível de escolaridade, sendo necessário que seus rendimentos aumentem, em média, 22,6% para equiparar aos demais profissionais, situação difícil de acontecer até 2024.

A meta 19 diz respeito a "efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar". Nesta meta foram selecionados quatro indicadores para monitoramento: Indicador 19A: Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar; Indicador 19B: Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos políticos pedagógicos e na constituição do conselho escolar; Indicador 19C: Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados e Indicador 19D: Condições em que os diretores exercem o cargo.

Sobre o Indicador 19A, o relatório do PEE se apoia nos microdados do Censo Escolar da Educação Básica de 2019 e de 2020 e afirma que aproximadamente 30% dos diretores de escolas públicas no Ceará foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e de desempenho ou de consulta pública à comunidade escolar. Já em relação ao Indicador 19B, na mesma fonte de dados, foi encontrado que 78,29% das escolas públicas do estado possuem conselho escolar ativo. Tais valores são significativamente diferentes dos apresentados no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (2022), cujos valores são, em 2021, respectivamente, 9,8% e 43,6%. No que diz respeito aos outros dois indicadores (19C e 19D), segundo o relatório estadual, não há dados disponíveis. Importante destacar que esses dois indicadores são distintos dos propostos no PNE e portanto, a comparabilidade não é possível.

Quando se analisa os percentuais de estratégias de cada meta em relação ao total (n = 361) do PEE, são as metas 1, 2, 3 e 7 que tem maiores percentuais monitorados.

A meta 1 diz respeito a atendimento de educação infantil e são monitorados dois indicadores: Indicador 1A: Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola (taxa de atendimento escolar à pré-escola) e Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola /creche (taxa de atendimento escolar à creche). No caso do Ceará, os dados foram obtidos no Suplemento de Educação da PNAD 2019 e constatou-se que mais de 242 mil crianças de 4 e 5 anos frequentavam a escola ou creche no Ceará, representando 96,7% da população de crianças nessa faixa etária, sendo que 76,3% frequentavam a rede pública de ensino, portanto, com forte probabilidade de atingir a universalização até 2024. Já no que diz ao Indicador B, em 2019, apenas 31,9% das crianças cearenses de 0 a 3 anos frequentavam escola/creche, o demandaria um crescimento de 18,1 pontos percentuais (p.p.) em cinco anos, difícil de ser alcançada até 2024.

A meta 2 que também se refere a atendimento do ensino fundamental é monitorada por dois indicadores: Indicador 2A: Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o Ensino Fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada) e Indicador 2B: Percentual de pessoas de 16 anos com, pelo menos, o Ensino Fundamental concluído. No que se refere ao primeiro indicador, no período compreendido entre 2016 e 2020 a frequência escolar dessa população alcançou 98,3%, que afetada pela pandemia do Coronavírus em 2021, baixa para 95,5% em 2021, inferior ao valor de 2016, portanto, representando um desafio para o atingimento da meta de 100% em 2024. No que diz respeito ao Indicador 2B, observa-se um progresso importante ao se comparar os resultados apurados entre 2016 e 2019, quando chega a 90,1% com queda de 4,7 pontos percentuais em 2020, associada a pandemia do Coronavírus e distanciando da meta prevista de 95% em 2024.

A meta 3 diz respeito a "universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento)" e consta de dois indicadores: Indicador

3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica e Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui Educação Básica completa. Em 2016, a população de 15 a 17 anos frequentava a escola ou já tinha concluído a educação básica, correspondia a 86,6%, chegando a 90,5% em 2019 e a 94,8% em 2021, faltando 5,2 pontos percentuais para o atingimento da meta em 2024. No que diz respeito ao indicador 3B, em 2016 o valor obtido era de 67,4%, chegando em 2020 a 81,4%, sucedido de uma queda para 78,8%, em 2021, o que exigirá grandes esforços para chegar à meta de 85% até 2024.

A meta 7 esta intrinsecamente relacionada a qualidade da educação básica e associada a resultados no Enem, Ideb e Pisa. No entanto, o relatório estadual só apresenta resultados de três indicadores, todos relacionados ao Ideb. O Indicador 7A que observa a média do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental, foi atingido pelo Ceará, desde 2017, com 6,1 indo para 6,3, em 2019, e caindo para 6,1 em 2021, fato associado ao contexto pandêmico. O Indicador 7B, que se refere a média do Ideb nos anos finais do ensino fundamental foi alcançado pelo estado do Ceará, chegando a 5,3, em 2021. Já o Indicador 7C que se refere a média do Ideb do ensino médio, não foi atingido, considerando que a meta estabelecida para o estado era de 4,8 e em 2021, o resultado obtido foi 4,4. Sobre o Enem e o Pisa, embora estejam contidos nas metas do PEE, não há indicadores calculados para eles, inclusive o recorte estadual nos relatórios referentes a estes exames nem sempre é possível.

No que se refere às metas com menos estratégias tanto em relação ao PNE como com menor participação no PEE, tem-se as 12, 13 e 14, com -19%, -11%, -33%, respectivamente em relação à quantidade de metas do PNE, e dizem respeito ao ensino superior. As metas 5, 14 e 18, que representam 2% (n = 8), cada, em relação ao total de estratégias do PEE dizem respeito, respectivamente a alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental, matrículas na pós-graduação *stricto sensu* e Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) dos profissionais da educação básica e superior pública e de todos os profissionais do Sistema Estadual de Ensino.

A meta 12 possui três indicadores: Indicador 12 A: Taxa bruta de matrículas na graduação; Indicador 12 B: Taxa líquida de escolarização na graduação; Indicador 12C:

Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação. A primeira é possível observar que a taxa bruta de matrículas no ensino superior do Ceará vem apresentando um crescimento contínuo, saindo de 34,6%, em 2016, para 37,4%, em 2021. Porém, se permanecer no mesmo ritmo de crescimento dos últimos anos, dificilmente vai alcançar a meta prevista de 50% para 2024. Por sua vez, o segundo indicador apresentou uma evolução modesta, 19,4% em 2016 para 20,3%, em 2021. O terceiro indicador, extraído da Sinopse da Educação Superior disponibilizado pelo Inep mostra que entre 2016 e 2020, a participação do segmento público no estado do Ceará apresentou comportamento oscilante, com crescimento entre 2016 e 2017 e queda entre 2018 e 2020, indo de 31,5% em 2016 para 28,3% em 2020.

A meta 5 possui três indicadores: Indicador 5A: Estudantes com proficiência insuficiente em Leitura (nível 1 da escala de proficiência da ANA); Indicador 5B: Estudantes com proficiência insuficiente em Escrita (níveis 1, 2 e 3 da escala de proficiência da ANA); e o Indicador 5C: Estudantes com proficiência insuficiente em Matemática (níveis 1 e 2 da escala de proficiência da ANA). Em relação ao primeiro indicador, em 2016, 14,7% das crianças cearenses que frequentavam o 3º ano do ensino fundamental apresentavam dificuldades em ler palavras que estão relacionadas a imagens e em 2019, esse percentual cai para 4,9%, cumprindo, dessa forma, a meta prevista para o Ceará. O indicador 5B mostra que em 2016, 29,2% dos alunos cearenses estavam classificados com proficiência insuficiente em escrita e em 2019, o valor foi reduzido para 15,7%, alcançando a meta prevista pelo Plano que era de 20%. Por fim, o terceiro indicador mostra que em 2016, 48,3% das crianças cearenses avaliadas apresentavam dificuldades em fazer operações simples de matemática, valor que cai para 10% em 2019, sendo que a meta prevista era de 45%.

A meta 18 consta de dois indicadores: a) 18A: Possui um Plano de Cargos e Remuneração, vigente na rede estadual e b) 8B: Possui Plano de Cargos e Remuneração, vigente na rede municipal. As informações foram coletadas no Perfil dos Estados Brasileiros (ESTADIC) do IBGE (2018) e o Ceará contava com um Plano de Cargos e Remuneração, em vigência na rede estadual, cumprindo a meta estabelecida pelo PEE. Quanto aos municípios, até a publicação

desse relatório, não foi possível obter informações relacionadas ao Indicador 18B.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS QUE PERMANECEM

A análise pormenorizada do PEE do Ceará revela as especificidades da política educacional deste estado e lança luzes sobre questões que deverão permanecer na agenda educacional da próxima década. Se é verdade que o contexto político desta unidade subnacional beneficiou a construção de políticas educacionais que servem de referência ao país, também é possível afirmar que o modelo construído nas últimas décadas não foi eficaz para o tratamento de temáticas que permanecem à sombra da ação política, mesmo tendo desdobramentos tenazes no cotidiano da gestão da educação. O regime de colaboração, o atendimento à educação básica com equidade e a qualidade da educação são desafios que permanecem e dizem respeito a oferta, condições de permanência e equidade.

A seguir procura-se sintetizar os desafios que a política educacional no Ceará precisa enfrentar nos próximos anos.

**Discussão sobre os limites do regime de colaboração no Ceará:** o fortalecimento do regime de colaboração se deu por meio de: a) apoio técnico às secretarias municipais de educação, com a cessão de servidores de médio escalão para assumirem cargos de gestão nos municípios; b) apoio financeiro em forma de bolsas aos técnicos envolvidos diretamente com o PAIC no âmbito municipal; c) implementação de avaliação estadual em larga escala, de caráter censitário para monitorar indicadores de desempenho de escolas e redes de ensino; d) criação de mecanismos de *accountability* para bonificar escolas (Prêmio Escola Nota 10) e construção de novos parâmetros para distribuição da cota parte do ICMS e; e) estratégias de *marketing* institucional dando alta visibilidade às escolas e municípios cujos resultados se destacaram dos demais, com a promoção de grandes eventos para divulgação de premiados ano a ano e ampla publicidade nos meios de comunicação.

O sucesso de uma iniciativa de política educacional implementada em regime de colaboração não assegura, necessariamente, uma gestão bem-sucedida

para outras. É o caso da parceria que o estado do Ceará formaliza com os municípios em torno do transporte escolar. Desde a criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) em 2004, a Secretaria de Educação do estado procura realizar convênios com os municípios, visando assegurar o transporte dos alunos do ensino médio. Por ser uma política de alta complexidade, o regime de colaboração não tem conseguido funcionar em padrões adequados, o que representa um grande desafio, especialmente para a rede estadual, que é quem mais precisa.

A oferta de ensino médio rural também representa um desafio ao regime de colaboração. Uma solução de caráter "temporário" foi criada no início dos anos 2000, e consiste na criação de turmas fora de sede, também conhecidas como "anexos escolares" ou "extensões de matrículas", funcionando em escolas municipais cedidas para funcionar no horário noturno, com oferta de ensino médio. As condições de cessão desses equipamentos escolares não obedecem a um padrão mínimo e em muitos casos, os alunos de ensino médio só têm acesso às salas de aulas, uma vez que os outros espaços escolares permanecem fechados. Esse modelo continua funcionando até os dias atuais, atendendo em média, 20.000 alunos de ensino médio por ano.

Mesmo depois de vinte anos, não foi concebido e implementado um modelo de política educacional no escopo do regime de colaboração, que assegure um padrão mínimo de funcionamento desta oferta, e até onde é possível perceber, a rede estadual de ensino não tem como assegurar equipamentos próprios para este atendimento. Essa agenda, inclusive, é quase oculta no âmbito da gestão central da Secretaria de Educação, sendo invisibilizada tanto do ponto formal e transferida para os órgãos regionais de educação, que envidam esforços para assegurar o direito à educação a esse contingente de alunos.

**Desafios relativos ao atendimento de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio:** os desafios inerentes ao atendimento precisam levar em conta a análise estratificada a partir de variáveis como: urbano x rural, raça/cor, sexo e nível socioeconômico por quintil. O 1º Relatório de Monitoramento do PEE do Ceará (2023) não apresenta todos os indicadores de atendimentos relativos às metas 1, 2 e 3 estratificados, observando tais variáveis, embora informe que os



indicadores não tenham sido atingidos até a data apurada e evidencie tendência no sentido de não atingimento das metas.

Em decorrência da ausência de dados no relatório estadual, procurou-se informações sobre tais variáveis no Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (2022) e é possível constatar que elas foram duramente afetadas nos anos de 2020 - 2021, em decorrência da pandemia do coronavírus, reduzindo em maior magnitude as matrículas das populações rurais, dos negros do sexo masculino e dos 25% mais pobres, o que confirma problemas de equidade no atendimento. Estudos mais aprofundados precisam ser empreendidos nas redes municipais e estadual com vistas a identificar tais desigualdades e sobre elas atuar.

**Metas de qualidade:** A meta 7 diz respeito à qualidade dos sistemas educacionais e o Ideb é o indicador observado. Como o estado do Ceará realizou a municipalização do ensino fundamental completo (1º a 9º anos) o atingimento desta meta depende em 2/3 das redes municipais e em 1/3 da rede estadual. Considerando a média dos resultados das redes municipais, no ano de 2019 o estado já tinha atingido os Ideb previstos para as redes públicas nos cortes de 5º e 9º anos do ensino fundamental. Mesmo em 2021, durante a pandemia do coronavírus, os resultados do 5º e 9º ano se mantêm superiores à meta prevista para 2024. Dos 183 municípios que possuem Ideb Anos Iniciais em 2021, a média obtida é 6,1, com 92 deles se encontrando abaixo deste valor, sendo a menor nota 4,7 e 91 municípios apresentando Ideb iguais ou superiores à média, sendo a maior, 9,5, ou seja, a diferença entre a maior nota e a menor é de 4,8 pontos, numa escala de 0 a 10.

Considerando que apenas 12 municípios possuem indicador de rendimento menor que 1,0, as iniquidades constatadas dizem respeito aos resultados de desempenho nas disciplinas avaliadas pelo Saeb e que compõem o Índice. No caso do Ideb Anos Finais, em 2021, a média das redes municipais foi de 5,3, com 92 municípios possuindo notas abaixo da média, sendo a menor, 4,3 e 91 com notas iguais ou superiores à média, com a maior nota chegando a 8,1, gerando uma diferença de 3,8 pontos numa escala de 0 a 10. Dos 183 municípios que possuem Ideb, 39 deles apresentam indicador de rendimento menor do 1,0, o que aponta

para diferenças expressivas no desempenho das duas disciplinas avaliadas pelo Saeb. No caso do Ideb do ensino médio público, a meta não foi atingida (n = 4,8), e o resultado chegou a 4,4, com 332 escolas obtendo notas menores que a média, sendo a menor nota, 3,3, e 307 escolas alcançando notas iguais ou superiores à média, com a maior chegando a 6,8, portanto, a diferença entre a maior e a menor nota é de 3,5 pontos.

No que concerne ao indicador de rendimento, as escolas de ensino médio foram mais duramente afetadas pela reprovação e abandono durante a pandemia, uma vez que 347 delas obtiveram valores menores do 1,0. No que se refere aos níveis de proficiência medidos pelo Saeb a partir das matrizes de referência estabelecidas para o exame, os dados mostram que 56,3% e 56,8% dos alunos do 5º ano do ensino fundamental, avaliados nas redes municipais de ensino do Ceará, encontram-se entre os níveis 0 e 4 nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente. No 9º ano, são 76,2% e 78,6% dos alunos situados entre os níveis 0 e 4 nas mesmas disciplinas, valores que aumentam para 86,5% e 89,7% para o 3º ano do ensino médio. Enquanto os dados relacionados ao ensino fundamental apontam para desigualdades entre as redes municipais e no interior das próprias redes, chegando até as salas de aulas, os dados de ensino médio apontam para desigualdades entre as escolas da rede estadual, associados a fatores intra e extraescolares.

Vale destacar que dois compromissos previstos no PNE – a instituição do Sistema Nacional de Educação e o progressivo aumento de investimento público em educação – não ocorreu, o que comprometeu o cumprimento das demais metas e estratégias estabelecidas no documento.

No Ceará, o esforço e a valorização do regime de colaboração entre o estado e seus municípios, embora de abrangência limitada, tem contribuído para otimização na aplicação dos recursos financeiros da educação, e servido para balizar as metas a serem perseguidas pelas redes públicas. O caminho para construção de um sistema estadual de educação ainda se coloca como um desafio, que pode vir a ser estimulado por legislação nacional sobre o tema, mas que precisa imprimir as feições dos contextos locais.

## REFERÊNCIAS

---

ABRAMO, Marta Wendel; LICIO, Elaine Cristina. Papel da União na coordenação federativa da política de educação básica. In JACCOUD, Luciana (org.) **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 5 mai. 2024.

CEARÁ. **Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação [PEE] do Ceará**. (2023). Fortaleza: Ceará. 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclefindmkaj/https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2023/02/Relatorio-Monitoramento-Metas.pdf>. Acesso em 10 mai. 2024.

CEARÁ. **Lei nº 16.025 de 30 de maio de 2016**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016 – 2014). Fortaleza: Ceará. 2016. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4019-lei-n-16-025-de-30-05-16-d-o-01-06-16>. Acesso em 18 mai. 2024.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. b, p. 96-123, 2022.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. M.. Federalismo de confrontação: tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil. **XI Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP)**, p. 1- 41. Santiago: Chile, 21 a 23 de julho de 2022.

GRIN, E. J., FERNANDES, A. S. A., SEGATTO, C. I., TEIXEIRA, M. A. C., DO NASCIMENTO, A. B. F. M.; SCHOMMER, P. C. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 27(87), 2022. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.85351>

INEP. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: DF, Inep. 2020. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclefindmkaj/https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_terceiro\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclefindmkaj/https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 13 mai. 2024.

INEP. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. (2022). Brasília: DF, 2022. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclefindmkaj/https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacaorelatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclefindmkaj/https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacaorelatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 13 mai. 2024.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, 52(6), 1179-1193. 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>

SOUZA, D. B. D.; MENEZES, J. S. D. S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, 22, e227152. 2017.

VIDAL, E. M.; PERES, A. J.; VIEIRA, S. L. Ensino médio público no Ceará: uma análise do período 2007 a 2017. *In*: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L.; MARINHO, I. da C.(orgs). **Política educacional, gestão e aprendizagem: achados de pesquisas**. [Livro Eletrônico]. 1ª Edição, Brasília, [DF]: ANPAE, p. 44 – 59. 2021.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, e87353, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623687353>.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, 34, 1075-1093. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004>. Acesso em:30 mai. 2024.